TESIS DOCTORAL

DESARROLLO, PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y CORPORATIVISMO LOCAL: El caso de Mar del Plata (Argentina).

Director de la Tesis: Dr. Ignasi Brunet Icart
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Rovira i Virgili

2005

Rafael Böcker Zavaro

ÍNDICE

PRÓLOGO: Estructura de la Tesis y agradecimientos 4

I. INTRODUCCIÓN 7

1.1. La gestión estratégica de las ciudades 8
1.2. El Plan Estratégico de Mar del Plata 19
1.3. La "moderna" evolución capitalista 28
1.4. La cuestión urbana 41

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA IDEA DE DESARROLLO 50

2.1. Primer periodo: de fines del XVIII a principios del XX 54
2.2. Segundo periodo: de finales de la Primera Gran Guerra a fines de la época dorada del capitalismo 63

2.2.1. Valoraciones del desarrollo 70
2.2.2. Modernización, crecimiento y desarrollo 92

2.3. Tercer periodo: la Segunda Década del Desarrollo 118

III. DESARROLLO LOCAL ENDÓGENO Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA 138

3.1. La autonomía del capital financiero y ortodoxia neoclásica 140
3.2. La gobernanza global 153
3.3. Territorio y desarrollo endógeno 167
3.4. Comunidades locales y planificación estratégica 186

IV. HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN 212

4.1. Subdesarrollo, control privatizador y modernización 213
4.2. Hipótesis de la Investigación 226
4.3. Diseño Metodológico 228

V. COORDENADAS HISTÓRICAS DE MAR DEL PLATA: ARGENTINA 1976-2005 234

5.1. Modelo de industrialización por sustitución de importaciones 235
5.2. Modelo de valorización financiera 240
5.2.1. La década de los noventa 250
5.2.2. Pobreza e indigencia 260
5.2.3. Ciudades, territorio y gobiernos locales 273
5.2.4. Planes estratégicos en Argentina (1993-2005) 281

VI. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN 294

6.1. Intereses y retórica en el Plan Estratégico de Mar del Plata 295
6.2. Antecedentes, Junta Promotora y selección del Asesor metodológico 305
6.2.1. La historia de la planificación estratégica en Mar del Plata 305
6.2.2. Junta Promotora 314
6.2.3. Desarrollo de Mar del Plata 326
6.2.4. Selección del Equipo asesor externo 335

6.3. Propuesta metodológica, identificación de actores y expectativas y selección del Equipo técnico local 350
6.3.1. La Metodología de Monteverde 350
6.3.2. Selección del Equipo técnico local 367
6.3.3. Corporativismo y Agencia de Desarrollo Local 374

6.4. Diagnóstico, formulación y participación en los talleres 397
6.4.1. La Gran Sincronizadora. 397
6.4.2. Jugando a participar 424
6.4.3. Fin de la "representación" 432

VII. CONCLUSIÓN 436

VIII. BIBLIOGRAFÍA 440

IX. ANEXO I: LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS A INFORMANTES CALIFICADOS 480

X. ANEXO II: FUENTES DOCUMENTALES ANALIZADAS RELATIVAS AL PLAN ESTRATÉGICO DE MAR DEL PLATA 484

XI. ANEXO III: CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA PROMOTORA Y DE LA ASAMBLEA 491

PRÓLOGO: Estructura de la Tesis y agradecimientos.

El texto se compone de una introducción al objeto de estudio, y seis capítulos, incluyendo la bibliografía, donde se referencian las obras y los documentos citados, y los anexos. En la introducción se efectúa, en primer lugar, la definición del objeto de estudio, esto es, el Plan Estratégico de Mar del Plata (PEM), en tanto que es un referente empírico adecuado para presentar un conjunto de reflexiones críticas a las propuestas de transformación de la gestión pública local. Se trataría de un tipo de gestión que busca tanto posicionar la ciudad como el gobierno local para aprovechar las oportunidades que se le presentan y, en la medida de lo posible, contribuir a crearlas. La ciudad debe ser capaz de dotarse de una estrategia urbana compartida entre los principales actores urbanos, pues no es suficiente la iniciativa de una élite política o empresarial, sino que es preciso que la mayoría de los actores económicos, sociales o culturales sean partícipes activos de las políticas urbanas. Si la democracia social y económica es hoy una demanda y una necesidad social en el ámbito local (y nacional) argentino, nos preguntábamos en el inicio de la investigación qué articulación efectiva se efectúa de esta demanda en el PEM. En todo caso en éste se proyecta una praxis urbana que pretende en alguna medida lograr tanto el crecimiento económico como el desarrollo social, de ahí que en las determinaciones del plan estratégico está el debate sobre las bases productivas y competitivas de la ciudad, por un lado, y la cohesión y la equidad social, por el otro.

Además, en la introducción se presentan los objetivos de la investigación, a saber, 1) cartografiar la trama de organizaciones e instituciones participantes en el PEM a efectos de identificar los intereses sectoriales y las relaciones interinstitucionales y las sinergias que se establecen entre las mismas; 2) analizar el proceso de planificación estratégica en Mar del Plata y el partido, dando cuenta de las diversas modalidades participativas, y 3) sistematizar la información del PEM sobre el diagnóstico de Mar del Plata y el partido, analizándolo junto con los escenarios, los objetivos de actuación, las líneas estratégicas y los proyectos concretos propuestos, y ello en un doble contexto. Por un lado, ubicando la ciudad-región Mar del Plata en la historia de la Argentina, y, por otro, situándola en lo que se denomina

realidades urbanas de nuevo tipo, es decir, las ciudades red, ciudades globales o metaciudades.

En el capítulo segundo y tercero se aborda el aspecto teórico de la investigación. En primer lugar, se efectúa la genealogía de la idea de desarrollo desde una perspectiva histórica, no sólo en términos de evolución teórico-ideológico, sino además estableciendo las interrelaciones que ha tenido con la realidad social, económica y política a partir de finales del siglo XVIII. De este modo se establece un primer periodo en el que los evolucionistas y desarrollistas colocaron las fuerzas motrices de la evolución y del desarrollo en el dominio natural, en tanto que las tendencias y potencialidades inherentes a la sociedad fueron hechas responsables del curso progresivo de los procesos sociales. En el segundo periodo se da cuenta, por un lado, de las reinvindicaciones crecientes de los pueblos colonizados a consecuencia de la revolución rusa y en el marco del consenso internacional en torno al sistema de mandatos de la primera posguerra mundial. Por otro, se subraya la importancia de la noción de desarrollo en la orientación de las políticas nacionales de los países de todo el mundo tras la Segunda Guerra Mundial, basada ésta tanto en modelos estadocéntricos o mercadocéntricos. Finalmente, el tercer periodo –Segunda Década del Desarrollo-, a pesar que se inició con la preocupación por encontrar un enfoque unificado respecto al desarrollo, evolucionó hacia la dispersión de los problemas abordados por los modelos generales.

En el capítulo tres, se expone más detenidamente la problemática teórica vinculada a la Segunda Década, en un contexto de cambio en las políticas públicas. Se presentan las teorías sobre la endogeneidad del desarrollo, haciendo hincapié en la metodología de la planificación estratégica de ciudades. Teorías que colocan a las poblaciones locales en el centro del desarrollo territorial, incorporando un enfoque “abajo a arriba” e introduciendo en las agencias de desarrollo expertos y su agenda en ciencias sociales. En esta agenda se expone las ventajas de la gestión estratégica de las ciudades, entendida como un proceso muy participativo, con acuerdos de cooperación entre los agentes económicos, las autoridades locales y la sociedad civil.

En el capítulo cuatro, basándonos en las problemáticas derivadas del subdesarrollo, el control privatizador y la modernización, se presentan las hipótesis y la metodología de la investigación. En el capítulo sexto, luego de presentar las coordenadas históricas de la Argentina de los últimos 30 años y una breve introducción sobre los planes estratégicos argentinos –capítulo cinco-, se realiza el análisis de la información recogida en el trabajo de campo, y que nos ha permitido contrastar las hipótesis formuladas a efectos de explicar, por un lado, las tomas de posición de los actores sociales e institucionales involucrados en el proceso de planificación en Mar del Plata y, por el otro, la elaboración del Plan Estratégico de Mar del Plata por parte de los equipos técnicos a partir de la "participación" ciudadana en los talleres. Y finalmente, en el capítulo séptimo, se presenta la conclusión de la investigación.

Agradecimientos. En primer lugar quiero agradecer a todas aquellas personas que han participado en esta investigación como entrevistados, porque sin su colaboración habría sido imposible obtener los datos necesarios para este estudio. En el ámbito estrictamente académico, he de agradecer el apoyo y los aportes del director de la Tesis, el Dr. Ignasi Brunet. También quiero hacer extensible mi agradecimiento a los miembros que componen este Tribunal y al Director del Departamento de Gestión de Empresas, Dr. Antonio Terceño, y a los compañeros y compañeras del Área de Sociología. He de agradecer también a la Universidad Rovira i Virgili por el apoyo material y las facilidades prestadas para poder llevar a cabo la finalización de esta tesis doctoral. Muchas gracias a todos aquellos maestros y profesores argentinos que han dejado en mi formación una huella hasta el día de hoy. Por último, y muy especialmente, quiero agradecer el apoyo y el cariño de mi familia, novia y amigos desde que resido en España.

IX. ANEXO II: FUENTES DOCUMENTALES ANALIZADAS RELATIVAS AL PLAN ESTRATÉGICO DE MAR DEL PLATA.

- Documento de Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata “Avanza el Plan Estratégico para la ciudad”, fecha sin especificar.
- Documento de Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata “Integración de instituciones a las comisiones de trabajo del Plan Estratégico de Mar del Plata”, fecha sin especificar.
- Actas de las reuniones de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata, Nº 1-31, 22-10-01 / 22-10-02.
- Actas de las reuniones de la Comisión Mixta del Plan Estratégico de Mar del Plata, Nº 32-87, 05-11-02 / 26-10-04.
- CD sobre el “Primer Encuntro Hacia un Plan Estratégico de Mar del Plata”, conferencias y ponencias presentadas, 19,20 y 21 de septiembre de 2002.
- Texto Ordenanza Municipal Nº 14.957, Expediente D.E.: 2002/5/12679, Expediente H.C.D.: Nota 845-J-2002, Nº registro: 0-9225, Fecha de sanción 10/10/2002, Fecha de promulgación 25/10/2002, Decreto de promulgación 2800/2002.
- Texto de proyecto de Ordenanza Municipal del Partido Socialista “Plan Estratégico Municipal”, fecha sin especificar.
- Informe de la Comisión Técnica de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata “2ª Asamblea Plan Estratégico”, diciembre de 2002.
- Informe de la Comisión Técnica de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata, 5 de marzo de 2002.
- Informe de Comisión de Comunicación de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata “Planificación estratégica de comunicación”, fecha sin especificar.
- Acta Compromiso de Apoyo de los Candidatos a Intendente del Partido de General Pueyrredón al Plan Estratégico de la ciudad, 3 de julio de 2003.
- Bases de la convocatoria al Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición para el Asesor metodológico, 3 de julio de 2003.

- Transcripciones de las exposiciones en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición del contador Figueroa y los arquitectos Mignaqui, Zingoni, Tauber, Garay y Monteverde, 26 y 27 de septiembre de 2003.
- Propuesta de Trabajo presentada por Monteverde en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición para el Plan Estratégico de Mar del Plata, septiembre de 2003.
- Anexo metodológico de la propuesta de Trabajo presentada por Monteverde en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición para el Plan Estratégico de Mar del Plata, septiembre de 2003.
- Listado de los 73 asistentes a la presentación realizada por Monteverde en el Primer taller para el desarrollo del Plan Estratégico de Mar del Plata, 28 de noviembre de 2003.
- Listado de los 33 asistentes al Primer taller para el desarrollo del Plan Estratégico de Mar del Plata, “Actores & expectativas”, 29 de noviembre de 2003.
- Taller “Actores & expectativas”, 29 de noviembre de 2003: consignas, material de trabajo y cuento “De Los Hombres Sensibles y Los Refutadores de Leyendas”.
- Informe técnico de coordinación del Equipo asesor externo resultante del taller “Actores & expectativas”, diciembre de 2003.
- Consideraciones para el ajuste de la Propuesta de Trabajo. Metodología para la elaboración del Plan Estratégico de Mar del Plata, diciembre de 2003.
- Bases de la convocatoria para selección de los inegrantes del Equipo técnico local, diciembre de 2003.
- Listado de inscriptos a la convocatoria para la selección del Equipo técnico local, enero de 2004.
- Solicitud del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, distrito IX, a la Comisión Mixta del Plan Estratégico de Mar del Plata, fecha sin especificar.
- Listado de las 66 entrevistas realizadas a actores calificados por parte de los Equipos técnicos, marzo y abril de 2004.

- Nota referida a la no realización de la Asamblea de Instituciones dirigida al Coordinador de la Comisión Mixta Emir Migliorata, Autoconvocados PEM, 27 de mayo de 2004.
- Nota “Hablamos del Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón (PEM)” dirigida a instituciones y a medios de comunicación, por Autoconvocados PEM, fecha sin especificar.
- Talleres de “Prediagnóstico” mayo y junio de 2004: consignas, material de trabajo y cuento “Los ciegos y la cuestión del elefante”.
- Documento de “prediagnóstico” utilizado como insumo en los talleres de Prediagnóstico, mayo de 2004.
- Documento de “Base de Diagnóstico” resultante de los talleres de Prediagnóstico y de insumos obtenidos con anteriores actividades, junio de 2004.
- Nota referida a la Audiencia Pública celebrada con motivo de la localización de la estación ferro-automotora dirigida al Equipo técnico por Autoconvocados PEM, 24 de junio de 2004.
- Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Mixta del Plan Estratégico de Mar del Plata, 2004.
- Propuesta de Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Mixta del Plan Estratégico de Mar del Plata, Colegio de Arquitectos.
- Propuesta de Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Mixta del Plan Estratégico de Mar del Plata, Centro de Constructores y Anexos.
- Nota de solicitud de realización de Asamblea de Instituciones PEM dirigida a la Comisión Mixta por Autoconvocados PEM, 28 de junio de 2004.
- Nota “El Plan Estratégico: ¿sólo un juego?”, Autoconvocados PEM, http://ar.groups.yahoo.com/group/autoconvocados_pem/.
- Nota “Página web del Plan Estratégico ¿información falsa?, ¿contradictoria? ¿o falsa y contradictporia?”, Autoconvocados PEM, http://ar.groups.yahoo.com/group/autocon vocados_pem/.

- Nota “Puntos a considerar para conformar la tarea del grupo alternativo”, Autoconvocados PEM, http://ar.groups.yahoo.com/group/autoconvocados_pem/.
- Nota referida al Reglamento Interno dirigida por el presidente de la Cooperativa de Agentes para la Psicología Social Ltada. al Coordinador de la Comisión Mixta Emir Migliorata, 28 de junio de 2004.
- Listado de los 80 invitados a los encuentros de trabajo del “Diagnóstico” en Sierra de los Padres del Partido de General Pueyrredón, julio de 2004.
- Listado de los 75 invitados a los encuentros de trabajo de “Diagnóstico” en Batán del Partido de General Pueyrredón, julio de 2004.
- Taller de “Diagnóstico”, 7 de julio de 2004: consignas, material de trabajo y cuento “El rompecabezas del mundo”.
- Documento de “Diagnóstico” resultante del taller de Diagnóstico, y de los encuentros de trabajo realizados en Sierra de los Padres y Batán, y de insumos obtenidos con anteriores actividades, julio de 2004.
- Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Mixta aprobado, elaborado por la Comisión Jurídica de la Comisión Mixta, 2004.
- Propuesta de Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Mixta, elaborada por la Universidad FASTA.
- Propuesta de Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Mixta, elaborada por el Colegio de Arquitectos.
- Propuesta de Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Mixta, elaborada por el Centro de Constructores y Anexos.
- Nota informativa sobre el Reglamento Interno de Funcionamiento dirigida a instituciones y a medios de comunicación, en la que se adjunts el mismo Reglamento, por Autoconvocados PEM, 2 de agosto de 2004.
- Nota referida a la considerar sólo la ciudad y no el partido dirigida por Jorge Cottura (IEU) al Equipo técnico, 17 de agosto de 2004.

- Taller de “Escenarios”, 18 de agosto de 2004: consignas e insumos de elaboración técnica: 3 propuestas de Caracterización de la Ciudad, Síntesis de Diagnóstico-Espina de pescado y Grilla de Escenarios.
- Documento de “Dónde estamos? Definiendo el perfil de ciudad. Objetivos y líneas estratégicas de acción” resultante del taller de Escenarios y de insumos obtenidos con anteriores actividades, agosto de 2004.
- Nota de solicitud de realización de Asamblea de Instituciones PEM dirigida a la Comisión Mixta por Autoconvocados PEM, 20 de septiembre de 2004.
- Taller de “Estrategias”, 16 de septiembre de 2004: consignas, material de trabajo y cuento “El centésimo mono”.
- Documento de “Líneas estratégicas y objetivos de actuación” resultante del taller de Estrategias y de insumos obtenidos con anteriores actividades, septiembre de 2004.
- Calendario de Mesas de Trabajo sectoriales, territoriales y temáticas para Proyectos, entre el 15-10-04 / 30-10-04.
- Nota de petición formal de modificación del Reglamento Interno dirigida al Coordinador de la Comisión Mixta por Autoconvocados PEM, 21 de octubre de 2004.
- Información sobre el Banco de Proyectos del Plan Estratégico de Mar del Plata y ficha de proyectos, octubre de 2004.
- Documento interno elaborado por el responsable del área de comunicación del Equipo técnico local “La comunicación en el Plan Estratégico de Mar del Plata y el partido”, 3 de noviembre de 2004.
- Listado de los 321 proyectos presentados al Banco de Proyectos del Plan Estratégico de Mar del Plata, noviembre de 2004.
- Documento de “Estrategias & proyectos” resultante de la agrupación en proyectos y programas por parte de los Equipos técnicos de las iniciativas presentadas al Banco de Proyectos, 22 noviembre de 2004.
- Taller de “Estrategias & proyectos”, 1 de diciembre de 2004: consignas, material de trabajo y documento Estrategias & proyectos.

- Antecedentes y primeros pasos del Plan Estratégico de Mar del Plata, disponible en la página oficial del PEM: www.planestrategicomdp.org/historia.html.
- Información sobre noticias, anuncios y eventos del Plan Estratégico de Mar del Plata, disponibles en la página oficial del PEM: www.planestrategicomdp.org.
- Plan Estratégico de Mar del Plata, “Documento Final”, presentado en el acto público del 29 de diciembre de 2004.

IX. ANEXO III: CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA PROMOTORA Y DE LA ASAMBLEA.

Junta Promotora:

1. Asociación de Empleados de Casinos. Es una entidad gremial que nuclea a los trabajadores de casinos.
2. Bolsa de Comercio. Es una entidad que agrupan distintas actividades económicas, empresariales y educativas, a través del Eurocentro de Cooperación Empresarial, la Fundación de la Bolsa de Comercio, el Mar del Plata Community College, la Universidad CAECE y la Escuela de Hotelería y Gastronomía). La Bolsa de Comercio participa en el Consejo Empresario de Mar del Plata, en el Consorcio Regional Puerto de Mar del Plata y en el Ente Municipal de Turismo.
3. Confederación General del Trabajo (CGT). Es una entidad sindical de carácter nacional que nuclea a todo el espectro gremial. Fue creada en 1930 con la fusión de las centrales sindicales Unión Sindical Argentina (USA) y Confederación Obrera Argentina (COA) y que desde los años cuarenta estableció lazos históricos con el peronismo.
4. Café Cabrales. Es una empresa marplatense creada en 1941, que actualmente es la mayor empresa importadora de cafés finos en la Argentina y gran productora de café y sus derivados.
5. Cámara Argentina de la Construcción. Es una organización fundada en 1936 que representa a más de mil empresas de la construcción a través de sus 26 delegaciones en todo el país, entre las que se cuenta la de Mar del Plata.
6. Cámara de Empresarios de Balnearios, Restaurantes y Afines. Es una cámara que agrupa al sector empresarial relacionado con este tipo de actividades en Mar del Plata y su región.
7. Centro de Constructores y Anexos. Es un centro que nuclea a los sectores relacionados con la construcción de Mar del Plata.
8. Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires - Distrito IX. Es una entidad de derecho público no estatal encargada de llevar por delegación del Estado provincial, el registro matricular y el control del ejercicio de la profesión de los Arquitectos.
9. Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires - Distrito II. Es una entidad de derecho público no estatal encargada de llevar por delegación del Estado provincial, el registro matricular y el control del ejercicio de la profesión de los Ingenieros.

10. Colegio de Martilleros y Corredores Públicos - Departamento Judicial Mar del Plata. Es una entidad de derecho público no estatal encargada de llevar el registro matricular y el control del ejercicio de la profesión de los Martilleros y Corredores Públicos.
11. Consejo de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires - Distrito IV. Es una entidad de derecho público no estatal encargada de llevar por delegación del Estado provincial, el registro matricular y el control del ejercicio de la profesión de los Agrimensores.
12. Consorcio Portuario Regional Mar del Plata. Es un ente mixto conformado por la Provincia y el Municipio que maneja la actividad dentro del puerto de Mar del Plata.
13. Intendente Municipal de General Pueyrredón. Es el alcalde del gobierno local y actualmente está al frente el arquitecto Carlos Katz, por el partido El Frente (UCR).
14. Honorable Concejo Deliberante Municipalidad General Pueyrredón. Es el poder legislativo del gobierno local. Inicia formalmente sus funciones con la fundación del Partido de General Pueyrredon en 1881.
15. Mar del Plata Community College / Universidad CAECE. Son dos centros de educación de Mar del Plata. En 1983 la Bolsa de Comercio creó el Instituto Superior de Estudios Administrativos (ISEA), de Educación Superior No Universitaria. En 1994 el ISEA cambió su nombre por el de Mar del Plata Community College. Posteriormente firma un convenio con la Universidad CAECE que posibilitó a partir de 1996 el inicio del dictado de diversas licenciaturas. En 1998 el Ministerio de Cultura y Educación autorizó a la Universidad CAECE a crear una sede en Mar del Plata, por lo que en 1999 la Universidad CAECE comenzó a dictar las algunas carreras universitarias.
16. Unión del Comercio, la Industria y la Producción (UCIP). Es una entidad gremial empresaria que se conformó en 1946. Actualmente, son miembros de la UCIP 69 Cámaras, Asociaciones y Centros Asociados, y más de 1.500 Empresas individuales como socios directos, los que en conjunto componen una relación que supera las 5000 empresas.
17. Universidad FASTA. Es una universidad privada denominada de la Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino.
18. Universidad Nacional de Mar del Plata. Es una universidad estatal que cuenta con las Facultades de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Ciencias Agrarias, Ciencias

Económicas y Sociales, Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias de la Salud y Servicio Social, Derecho, Humanidades, Ingeniería y Psicología.

Asamblea Representativa de Instituciones:

1. Acooperar. Es una asociación cooperativa regional que agrupa a un número importante de cooperativas de Mar del Plata y su región.
2. Arbolar. Es una asociación ecológica que pertenece a la Red Nacional de Acción Ecologista (RENACE), junto con otras organizaciones ecologistas, como las entrevistadas BIOS y Reserva Natural del Puerto de Mar del Plata.
3. AOCA & BUREAU. Son dos asociaciones que agrupan a los organizadores de congresos y convenciones en Mar del Plata.
4. Asociación Empresaria Hotelera y Gastronómica. Es una asociación que nuclea al sector empresarial marplatense del sector hotelero y gastronómico.
5. Asociación Licenciados en Turismo. Es una asociación de Mar del Plata que tiene una presencia importante en las actividades de este sector.
6. Astillero Naval Federico Contessi y Cia. S.A. Es un astillero dedicado a la construcción de buques y con funciones de varadero, fundado en Mar del Plata 1950. Su propietario se integró al Consejo de la Producción como referente empresario a nivel local.
7. Cámara de Administradores de la Propiedad Horizontal. Es una cámara que fue creada en 1960 como respuesta a la necesidad de coordinación de actividades intra e inter profesionales de la comunidad de la propiedad horizontal. Ofrece servicios de asesoría integral, de carreras y cursos y de información.
8. Centro de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores de Mar del Plata. Es un centro que agrupa a estos profesionales, atendiendo a las relaciones que se establecen en diversas actividades económicas de Mar del Plata.
9. Cámara Empresaria de la Recreación. Es una cámara que agrupa al sector empresarial relacionado con actividades turísticas en Mar del Plata y su región.
10. Cámara Textil de Mar del Plata. Es una cámara que nuclea a los industriales del sector textil marplatense desde hace más de treinta años, brindando programas de

asociatividad, relaciones institucionales y capacitación textil en convenios de servicios y asesoría.

11. Cámara de Turismo Rural. Es una cámara empresaria del sector turístico orientada al mundo rural del Partido de General Pueyrredon.
12. Centro de Desarrollo Empresarial de Mar del Plata. Es una fundación vinculada a UCIP y sirve como instrumento para transformar a Mar del Plata en un "centro de desarrollo", en el contexto del Convenio firmado entre el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y la UIA (Unión Industrial Argentina).
13. Club de Leones Mar del Plata. Es un club que forma parte de los 40.000 Clubes de Leones distribuidos en más de 180 países y con 1.500.000 miembros. Declara la misión de trabajar en favor del bienestar de la comunidad, promoviendo los principios éticos y el entendimiento entre todos los pueblos del mundo.
14. Colegio de Abogados Dpto. Judicial Mar del Plata. Es una entidad de derecho público no estatal encargada desde 1955 de llevar el registro matricular y el control del ejercicio de la profesión de los Abogados.
15. Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires - Delegación Mar del Plata. Es una entidad de derecho público no estatal encargada desde 1956 de llevar el registro matricular y el control del ejercicio de la profesión de los Escribanos.
16. Colegio de Gestores de la Provincia de Buenos Aires - Delegación II. Es una entidad de derecho público no estatal encargada de llevar por delegación del Estado provincial, el registro matricular y el control del ejercicio de la profesión de los Gestores.
17. Colegio de Técnicos de la Provincia de Buenos Aires - Distrito V. Es una entidad de derecho público no estatal, creada en el año 1986, encargada de llevar por delegación del Estado provincial, el registro matricular y el control del ejercicio de la profesión del Técnico en sus distintas especialidades, teniendo como meta además la defensa y jerarquización del Profesional Técnico.
18. Consejo Empresario de Mar del Plata. Es un consejo que nuclea a la Bolsa de Comercio, la Cámara Argentina de Armadores de Buques de Altura, la Cámara Argentina de Industriales del Pescado, la Cámara de Procesadores del Pescado, la Asociación de Hotelero Gastronómica, la Sociedad Rural de Mar del Plata, el Centro de Constructores y la Cámara Textil.

19. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires - Delegación General Pueyrredon. Es un consejo que desde el año 1969 brinda capacitación y servicios en materia económica y comprende los Partidos de General Pueyrredon, General Alvarado, Balcarce, Mar Chiquita, General Madariaga, Maipú, Dolores, Pinamar y Villa Gesell.
20. Consejo de Empresas Pesqueras Argentinas (CEPA). Es un consejo que surge ante la crisis del Caladero Argentino y la aplicación de la Ley Federal de Pesca y se trata de un ámbito de estudio y trabajo con el fin de asesorar, divulgar y formar imagen y opinión del sector pesquero argentino.
21. Cooperativa Horticultores. Es una sociedad cooperativa de producción, industrialización, comercialización y consumo que se constituye en 1953 y cumple funciones de mercado concentrador y de defensa de los derechos de los productores. Ofrece los siguientes servicios: créditos para la producción, provisión de insumos, asistencia técnica y profesional, capacitación y provisión a la agroindustria.
22. C.O.A.R.C.O. S.A. Es una compañía argentina de construcción que inicia sus actividades en el año 1968 como contratista de obras viales para la provincia de Buenos Aires. En 1980 diversifica sus actividades y se concentra en el segmento de obras de infraestructura de servicios públicos. A partir de 1990 se asocia a empresas líderes del mercado nacional y operadores internacionales en distintos servicios. En 1994 se asocia a la empresa Tawara especialista en obras industriales y portuarias y juntas construyen la planta industrial en Zarate para Toyota.
23. Estudio de Arquitectura Mariani - Perez Maraviglia. Es un estudio de arquitectos de origen marplatense.
24. Eurocentro Mar del Plata. Es un centro que surge de un acuerdo firmado entre la Unión Europea y la Bolsa de Comercio de Mar del Plata y su Fundación, en el marco del Programa AL-INVEST (inversiones en América Latina). Tiene la finalidad de promover y asesorar en la cooperación económica, y sobre todo industrial, entre empresarios de la Unión Europea y esta región de la Argentina, mediante la búsqueda de oportunidades de negocios, creación de joint-ventures, transferencia de tecnología, licencias, know how y capacitación.

25. Federación Vecinal Fomentista. Es una federación que nuclea a las sociedades de fomento del Partido de General Pueyrredon. Las sociedades de fomento en este partido se caracterizan por su importancia en los barrios.
26. Fundación Aquarium. Es una entidad sin fines de lucro patrocinada por el Oceanario Mar del Plata Aquarium la cual canaliza sus objetivos a través de las áreas educativa, recreativa, investigación y divulgación científica y relaciones internacionales.
27. Fundación Tecnológica Mar del Plata. Es una fundación vinculada al desarrollo tecnológico.
28. Fundación Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. Es un centro dedicado a desarrollar y divulgar sus estudios sobre las problemáticas locales.
29. Fundación UCIP. Es una fundación creada por la Unión del Comercio, la Industria y la Producción para brindar servicios de asesoramiento integral, formulación de proyectos, diagramación de actividades y seguimiento permanente.
30. Gianelli SACIF. Es una empresa marplatense.
31. Hotel Costa Galana. Es un hotel de cinco estrellas del grupo Alvarez Argüelles. Le debe su nombre a que, cuando Juan de Garay hizo una expedición por estas tierras, en una carta al Rey de España mencionó estos lugares diciendo que se trataba de una muy galana costa.
32. La Capital Multimedios. Es un diario de Mar del Plata que nació en 1905. En 1983 fue adquirido por Florencio Aldrey Iglesias, empresario de origen gallego que logró cimentar un conglomerado económico que cuenta con dos emisoras de amplitud modulada de Mar del Plata (LU6 Radio Atlántica y LU9 Radio Mar del Plata) y sus correspondientes FM (Atlántica Latina y Universo) y un canal de cable (Canal 12), estableciendo en Mar del Plata una concentración multimediática.
33. Los Gallegos Shopping. Es un shopping inaugurado en 1994 que cuenta con tres niveles, más de 60 locales, una tienda departamental, cines, patio de comidas, entretenimientos y estacionamiento en dos subsuelos.
34. Obispado de la Diócesis de Mar del Plata. Es la iglesia católica de Mar del Plata.
35. Open Sports. Es una empresa marplatense de indumentaria.
36. Rotary Club de Mar del Plata. Es una organización internacional integrada por líderes empresariales y profesionales que hacen suya la misión de brindar servicios

humanitarios, alentar la práctica de elevadas normas de ética en todas las ocupaciones y contribuir al desarrollo de la buena voluntad y la paz en todo el mundo.

37. Supermercados Toledo S.A. Es una cadena de supermercados marplatense que cuenta con 30 sucursales, de las cuales 24 están en Mar del Plata y las restantes en Balcarce, Miramar, Necochea, Olavarría, Azul y Tandil.
38. Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires. Es una subsecretaría que depende del gobierno provincial.
39. Universidad Atlántida Argentina. Es una universidad que se gesto a partir de un proyecto de la comunidad del Partido de la Costa, que fue concretado por la Fundación de la Atlántida Argentina junto con el apoyo de once municipios de la región. Además de su sede central inaugurada en 1995, se encuentran en funcionamiento los anexos de las ciudades de Dolores y Mar del Plata.

I. INTRODUCCIÓN.

"No necesitamos nuevas ideologías urbanas ni utopías bienintencionadas: debemos dejar que la gente imagine sus propios mitos. Lo que los sociólogos urbanos del siglo XXI realmente necesitan son nuevas cajas de herramientas (incluidas herramientas conceptuales) para enfrentarse a la dura tarea de investigar y comprender las nuevas relaciones entre el espacio y la sociedad" (Castells, 2001:506).

1.1. La gestión estratégica de las ciudades.

El punto de partida de nuestra investigación es la teoría económica y social sobre el desarrollo y el análisis de un caso histórico concreto de aplicación del concepto actual de desarrollo local: el Plan Estratégico de Mar del Plata. Concepto que al trasladarse a la esfera pública ha operado como factor determinante de la reestructuración de la administración, y ha distribuido oportunidades desiguales de incidencia en los contenidos de las políticas públicas. Políticas que deben considerarse como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales, y que implican opciones de fondo enraizadas en valores, paradigmas e ideas. De forma más o menos explícita, las políticas trasladan concepciones, referentes normativos e intereses a la esfera de la decisión colectiva. Y todo ello en un marco de entramados institucionales por donde transitan las interacciones concretas entre actores políticos. La estructura de oportunidades y límites que ofrecen las instituciones, así como las estrategias y habilidades de negociación de los actores, son "también variables a tener en cuenta como determinantes de cada resultado decisional" (Subirats y Gomá, 1998:13-14).

Consecuentemente con el concepto de desarrollo local endógeno, se inicia la aplicación en las políticas públicas de la planificación estratégica y, en especial, de la gestión estratégica de las ciudades, ligada a las competencias municipales en materia de territorio y urbanismo. Aplicación que entraña, por un lado, un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto, y, por otro, activa un magma de valores e ideales que constituye la simiente de la actual estructuración de la política pública.

Los conceptos utilizados por la gestión estratégica de ciudades proceden de la estrategia empresarial que a su vez se formó utilizando los aportes de las experiencias y la teoría militar[1]. Sin embargo, la actual planificación estratégica de ciudades es, también, la continuación reformulada estratégicamente de la planificación urbana tradicional de los años sesenta y setenta, y que tenían como principal función clasificar, según un modelo

urbanístico, el suelo existente en un municipio y diseñar la estructuración de los sistemas relevantes del territorio, como las principales vías de acceso y salida, o las que facilitan la movilidad interna, así como las vías que permiten el acceso de la energía y el agua, o todos aquellos elementos de apoyo a las actividades básicas relacionadas con el uso del suelo.

La reformulación de la planificación urbana tradicional se apoyó en técnicas desarrolladas en dos campos: la planificación estratégica de las empresas privadas[2] y la planificación a largo plazo llevada a cabo por las ciudades norteamericanas y anglosajonas, y que se inició formalmente en 1981 en San Francisco, en plena crisis fiscal de las ciudades. Los empresarios elaboraron el plan estratégico de San Francisco sin contar con el ayuntamiento, y con el objetivo de mejorar los ingresos públicos a partir del reforzamiento de la vivienda, que permitiría incrementar la densidad, concentrar centrales de empresas en la ciudad y ubicar en la periferia las oficinas de trabajo más masivo, los archivos y almacenes, los centros de cálculo, etc. Simultáneamente había propuestas de mejora técnica y de servicio del transporte público para facilitar la nueva movilidad de acuerdo con la reestructuración de la ciudad. El plan fue un éxito, de tal manera que en 1983 se empezaba a redactar uno nuevo con la clara incorporación del ayuntamiento y, a mitad de la década, más de 25 ciudades norteamericanas habían seguido el ejemplo. Importantes consultores privados e incluso el consultor semipúblico de la asociación de municipios norteamericanos incorporaron el producto "plan estratégico" en su catálogo e iniciaron un proceso de difusión que actualmente se da a gran escala, con segundas y terceras revisiones de los planes, tanto en su desarrollo más integral como en otros más parciales.

En Europa se debe hablar más bien de operaciones estratégicas relacionadas con la renovación o la puesta en marcha de grandes espacios o de sistemas participativos bajo la dirección y el control absoluto del sector público. Tales son los casos de Rotterdam, la transformación de Birmingham, la operación "Amsterdam, puerta de Europa", la

[1] Veanse, Ansoff (1965;1979); Godet (1991); Freije y Freije (1990); Sorkin et al. (1987); Pascual i Esteve (1999); Fernández Güell (1997); Hernández y Ruiz (1995).

[2] La planificación estratégica en la empresa se inicia en los años sesenta en Estados Unidos, pero es a partir de principios de los setenta, cuando se desarrolla ampliamente y aparecen los primeros manuales destinados a orientar a los directivos sobre este tipo de planificación. La compañía General Electric fue la pionera en implantar la planificación estratégica para estudiar sus mercados y anticipar posibles escenarios futuros.

transformación de Montpellier, la aplicación del plan director de Lyon, la recuperación de Rennes, la operación "Biccoca" de Milán o el proceso de transformación de Turín. Estas operaciones no se pueden considerar planes estratégicos, pero han sido estrategias de desarrollo territorial y grandes antecedentes de proyectos estratégicos que se han producido en los años posteriores a raíz del éxito internacional del plan de Barcelona. La primera generación de planes estratégicos (que comprende desde el primer plan de planificación estratégica en la ciudad de San Francisco en 1982 hasta el de Barcelona en 1992) se caracterizó por tratarse de planes de desarrollo local exógeno. Planes que tuvieron un enfoque marcadamente desarrollista, se centraron en la atracción de recursos exógenos y constituyeron un banco de prueba para la utilización, en ocasiones vacilante, de las herramientas de análisis estratégico. La segunda generación, que se inició a partir de 1992, tuvo una orientación de desarrollo local endógeno y se caracterizó por una mayor madurez metodológica, una mayor sofisticación de los instrumentos de análisis y una mayor coordinación entre las administraciones públicas[3].

La diferencia entre la experiencia europea y la estadounidense está en que, en Europa, el origen de la planificación estratégica se produce desde las instancias públicas, aunque dando una participación importante a los agentes privados a lo largo de la elaboración y la ejecución del mismo. A finales de los años ochenta fue cuando la planificación estratégica de ciudades y territorios llegó a Europa de la mano de grandes multinacionales de la consultoría. Por su parte, en América Latina, el concepto y la experiencia en planificación estratégica provino de España, en gran medida por la creación en 1993 del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), cuya finalidad era la de articular la colaboración técnica y teórica entre organismos locales españoles e iberoamericanos. Existen gran cantidad de planes estratégicos ejecutados o en curso en esta región. Si bien en América Latina no existe un proceso único de planificación, hay una tendencia de ir incorporando planes estratégicos como fórmula para ordenar el desarrollo, ya sean regionales o locales.

[3] Pascual i Esteve (2002).

Tras aplicarse extensivamente durante las décadas de los sesenta y setenta en la empresa privada, a comienzos de los ochenta la planificación estratégica se adaptó a la resolución de los problemas de áreas urbanas y de regiones[4], basándose en analogías y paralelismos entre empresa y ciudad o entre los sistemas de ciudades y los grupos de empresas, y argumentando que el fuerte dinamismo del entorno geopolítico y administrativo está produciendo implicaciones de gran magnitud para el desarrollo urbano, las cuales, a su vez, obligan a la transformación y renovación de los instrumentos tradicionales de planificación, y ello se efectúa en los siguientes aspectos que se derivan de los cambios –geopolíticos, económicos, sociales, tecnológicos- del entorno en las ciudades[5]:

1) Las ciudades como polos de crecimiento económico. La instauración del nuevo orden económico, a consecuencia de la crisis de sobreacumulación de la década de los setenta, creo un nuevo marco de referencia para el funcionamiento de las ciudades. Tradicionalmente, las preocupaciones económicas de los líderes municipales se circunscribían a procurar puestos de trabajo, atraer inversiones exteriores y captar ayudas públicas. En la actualidad, estos mismos líderes invocan, a partir de la teoría del desarrollo endógeno, la necesidad de mejorar el nivel de competitividad de las empresas locales, la inversión en innovación tecnológica, la penetración en los mercados exteriores y la capacitación de la fuerza de trabajo.

2) Las ciudades como catalizadores de la crisis social. En general, las ciudades son el espacio donde se producen las crisis en una sociedad, pero las crisis, esto es, las tensiones sociales, no han de ser consideradas inusuales en las aglomeraciones urbanas. La

[4] Para Andersen (1989), existen las siguientes diferencias entre la planificación estratégica que se desarrolla en el sector público y en el privado: 1) el plan estratégico de una empresa es un proceso fuertemente controlado por un grupo reducido de personas, contrariamente a lo que pasa en un plan para una comunidad; 2) la determinación de la misión global del plan es mucho más compleja para una comunidad que para las empresas; 3) la dificultad que se da en un plan estratégico de una comunidad para establecer los límites (¿en el municipio, en el área metropolitana o en la región?), pues las ciudades no son entes independientes, sino que se ven afectadas por muchos organismos gubernamentales y otras jurisdicciones; 4) en el sector privado los medios de comunicación no están presentes en la toma de decisiones, mientras que en el sector público se ha de contar desde el comienzo con la participación que se otorga a dichos medios, y 5) para decidir entre dos posibles alternativas, en el sector privado se acude a indicadores puramente objetivos y cuantitativos, mientras que en el sector público esta labor es mucho más ardua ya que los indicadores son más subjetivos y cualitativos.

[5] Veanse, Fernández Güell (1997); Monclús (1998); Dematteis (1998); Sánchez (1998); Rueda (1998); Nel·lo (1998); Pascual i Esteve (1999; 2002).

incapacidad de una ciudad para afrontar con éxito los cambios del entorno puede traducirse en un grave deterioro de su salud social y económica –por ejemplo, la pobreza urbana y la desintegración social-. Con el fin de paliar las tensiones sociales, se formula que las ciudades han de investigar los efectos sinérgicos entre los avances técnicos y la cohesión social, para poder poner en marcha actuaciones dirigidas al reciclaje de la fuerza laboral, a la reestructuración de la oferta de equipamientos urbanos y a la ampliación de la oferta de servicios sociales.

3) Las ciudades como focos difusores de la innovación. Hasta fechas recientes podía aceptarse como un axioma el que la innovación tecnológica se concentraba sistemáticamente en las grandes áreas metropolitanas, pero la apreciación de las oportunidades en innovación para las ciudades de tipo medio, junto con el reconocimiento de la importancia de la difusión de las innovaciones en el desarrollo urbano, ha empujado a gobiernos locales a querer transformar sus urbes en “ciudades inteligentes”, a modo de las denominadas “empresas inteligentes”. Las actuaciones orientadas a conseguir este fin suelen materializarse en la construcción de polígonos industriales avanzados, la potenciación de centros de conocimiento, la creación de infraestructuras para la transferencia de tecnología, así como el cableado de los centros urbanos e incluso de las propias viviendas. No obstante, no siempre este tipo de actuaciones se ven coronadas por el éxito. Para conseguir el desarrollo de una ciudad verdaderamente inteligente es necesario, desde la perspectiva del desarrollo endógeno, urdir una serie de eficaces redes de relaciones entre los centros de conocimiento, los empresarios y los trabajadores para que las innovaciones tecnológicas se difundan fluidamente por todo el tejido socioeconómico.

4) Suburbanización y nuevas periferias en las ciudades. El interés por los procesos de suburbanización constituye ya una constante en la reflexión urbanística de las últimas décadas del siglo XX, y ello vinculado con la extensión del tipo de ciudad anglosajona y, en concreto, norteamericana. Ciudad descentralizada y coherente con los nuevos procesos sociales, económicos, tecnológicos y culturales que acentúan los impactos en la desestructuración de los sistemas naturales y en el empobrecimiento general de la ciudad entendida como ecosistema.

Basándose en los anteriores aspectos se establece que las ciudades han de disponer de una estrategia propia, por lo que deberán disponer de su propio enfoque del plan, de sus propios objetivos y utilizar los métodos y las técnicas más adecuadas para lograrlos, y cuanto más difícil sea la situación social y económica en que se encuentra la ciudad, mucho más rigurosa y desarrollada debe ser su metodología de trabajo. Una metodología consistente fundamentalmente en identificar de manera explícita: 1) los principios de valor o criterios para lograr el desarrollo territorial. Es decir, las ideas fuerza de este desarrollo; 2) la opción estratégica escogida por la ciudad; 3) la definición de las áreas estratégicas en que debe intervenir, y 4) los proyectos clave en los que se concreta la estrategia. Y es que las ciudades deben plantearse la elaboración de un plan como un instrumento para definir la estrategia, por ello es un gran error confundir el medio con el fin. El fin, la estrategia, debe alimentarse de otros instrumentos: gestión de calidad de los servicios colectivos, gestión pública y de urbanismo, políticas de I+D, planes sectoriales, etc., y su principal instrumento, el plan estratégico, no puede entenderse como un ritual metodológico, sino como un proceso flexible destinado a dotar a la ciudad de una estrategia consistente, que proporcione una notoriedad y una singularidad a la ciudad y, sobre todo, que logre comprometer a los principales actores urbanos, es decir, aquellos que tienen capacidad para transformar la ciudad.

La planificación estratégica constituye, por tanto, un instrumento flexible en la gestión estratégica de las ciudades, y las características más significativas de la planificación estratégica son, para la literatura consultada, las siguientes: 1) visión a largo plazo y carácter plurilegislativo. Una decisión estratégica que implica modificar el rumbo de una comunidad tiene un marco temporal que puede extenderse décadas enteras. Por ello, un plan estratégico debe ser un proyecto común de toda la comunidad para que pueda desarrollarse a lo largo de varias legislaturas con independencia de los avatares políticos; 2) consideración del entorno. La planificación estratégica ayuda a una comunidad a identificar sus ventajas en relación al entorno exterior; 3) identificación de la ventaja competitiva. La planificación estratégica trata de mejorar la posición competitiva de una ciudad evaluando los cambios en sus mercados y su competencia y, a partir de esta evaluación, tomando

medidas para mejorar sus posiciones apoyándose en sus puntos fuertes y atenuando los débiles; 4) visión integral de la realidad urbana. El objetivo último de un plan estratégico es alcanzar una mayor competitividad económica y una mayor calidad de vida, es decir, no sólo considera la dimensión física del territorio sino que también contempla la complejidad socioeconómica y política de la comunidad analizada; 5) flexibilidad decisional. Los planes estratégicos pueden proveer un puente entre los requerimientos legales relativamente rígidos y las decisiones políticas que demandan flexibilidad; 6) concentración en temas críticos. La planificación estratégica se centra en temas críticos, oportunidades y problemas que afronta una comunidad; 7) orientación a la acción. La planificación estratégica está orientada a la acción, pues persigue desde el primer momento asegurar la viabilidad de sus propuestas, identificar recursos para su ejecución e involucrar a los responsables de tomar decisiones; 8) fomento y coordinación de la participación de todos los agentes sociales. El éxito de un plan estratégico requiere la participación de todos los agentes sociales y económicos de una comunidad urbana, pues la planificación estratégica constituye un poderoso proceso para desarrollar asociaciones significativas entre el sector público y la iniciativa privada; 9) modernización de la Administración. La planificación estratégica exige una nueva cultura de la Administración, tanto de los políticos como de los técnicos, representada por un alto grado de motivación y cualificación, un talante poco burocrático y capacidad para coordinar y dinamizar las fuerzas de la ciudad.

Las anteriores características dan cuenta de cómo la planificación estratégica es, en primer lugar, una metodología que proporciona un mayor rigor en la identificación de las decisiones a tomar y da mayores garantías de viabilidad debido a que la identificación de la estrategia no es apresurada ni simplemente intuitiva, y se resalta que la utilización como marco de referencia de los resultados descritos en el plan estratégico permite tener claro los pasos que se han de ir dando en un horizonte temporal a corto y medio plazo. A su vez, permite identificar tendencias y direcciones de la ciudad y su entorno, asegurando que las actividades de la comunidad tengan un objetivo a largo plazo y que no se verán afectados por un cambio de liderazgo político[6].

[6] Veanse Andersen (1989); Sorkin et al (1987); Fernández Güell (1997); Pascuel i Esteve (1999; 2002).

En segundo lugar, al definir una estrategia a través de un plan, éste ha de fundamentarse en la participación ciudadana, lográndose, así, articular en un solo proyecto a todos los actores. Lo fundamental de la participación es la capacidad de integración social del movimiento asociativo y empresarial en un proyecto urbano, y la ilusión ciudadana que puede generar para poner en marcha el proceso de transformación urbana. En tercer lugar, la planificación estratégica permite una movilización más dinámica del capital endógeno del territorio, asignando recursos a los problemas más acuciantes e identificando aquellas acciones, políticas e inversiones que tendrán el mayor impacto positivo en la situación futura de la comunidad.

Las acciones de la planificación estratégica tratan de satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de los empresarios y de los inversores, proponiéndose las siguientes acciones: a) aumentar el nivel de vida en la ciudad, creando más y mejores oportunidades de empleo, mejorando la calidad de vida en el territorio y fomentando la integración social; b) impulsar las ventajas competitivas de las empresas mediante iniciativas que propicien el aumento y mejora de los recursos y favorezcan el desarrollo de las actividades productivas, como las relacionadas con la difusión de las innovaciones, el fortalecimiento de la capacidad productiva o la cualificación de los recursos humanos; c) asegurar a los inversores un entorno dinámico y seguro que les permita obtener la rentabilidad económica que buscan, mediante iniciativas que fomenten las relaciones entre las empresas y las instituciones y la creación de redes; d) crear un entorno urbano atractivo para vivir e invertir, mediante una gestión urbana bien definida y eficiente, la mejora del patrimonio histórico y cultural, la creación y mantenimiento de infraestructuras y equipamientos urbanos[7].

Mediante las acciones anteriores se pretende generar nuevos ingresos, redirigir los gastos existentes, y favorecer la calidad de vida de la ciudad. Se pretende ayudar a la administración pública a descubrir oportunidades para el crecimiento y desarrollo “en una era marcada por las crecientes demandas sobre una fuente de recursos escasos” (Andersen, 1989:3). De ahí que a la planificación estratégica se la define como un instrumento o una

[7] Vázquez Barquero (1999).

metodología de desarrollo que permite a las ciudades definir y orientar sus iniciativas a la consecución de objetivos precisos, consensuados entre los actores que forman la alta dirección de la ciudad, mediante estrategias basadas en la creación y mantenimiento de las ventajas competitivas de sus organizaciones –públicas y privadas-, lo que se puede conseguir mediante la movilización de su potencial endógeno, la atracción de recursos e inversiones externas y mediante la consolidación de la identidad y la imagen local, y con un fuerte énfasis en los resultados prácticos.

La planificación estratégica es, pues, una forma de posicionar los municipios en un mundo globalizado y competitivo, y claramente diferenciada de la vieja planificación regional. Ésta era una réplica de la planificación nacional, que no permitía que los líderes locales dispusieran de autonomía en la asignación de fondos públicos. Hoy, afirma Elizalde Hevia (2003:7), ya existe "una pequeña pero progresiva descentralización, que es preciso acelerar ya que propicia que algunas decisiones se tomen en el ámbito local. En las últimas décadas se introdujo el concepto de planificación estratégica para definir lineamientos y metas, con la finalidad de lograr el desarrollo territorial. Gracias a esta herramienta se incorporaron a la planificación elementos de participación de los actores locales, lo que se ve reflejado en los planes de desarrollo regional de varios países".

Basándonos en esta última consideración, tomamos como objeto de la investigación el Plan Estratégico de Mar del Plata (PEM), con la convicción de que constituye un referente empírico adecuado para presentar un conjunto de reflexiones críticas a las propuestas de transformación de la gestión pública local. Propuestas con una clara orientación tecnocrática y empresarial[8], y que tratan de implementar políticas con objetivos, en el sentido de que funcionen eficientemente los servicios públicos locales, tal y como promueve la Nueva Gestión Pública. Una nueva gestión que ha de contribuir a crear o fortalecer la capacidad organizativa de una ciudad, en el sentido de que la gestión estratégica no sólo se orienta al futuro, sino que crea futuro a partir de la estructura urbana actual. Es un tipo de gestión que busca tanto posicionar la ciudad como el gobierno local para aprovechar las oportunidades que se le presentan y, en la medida de lo posible,

[8] Dichas reflexiones se detallan en el marco teórico de la investigación (apartado III).

contribuir a crearlas. Dicha contribución depende de que una ciudad sea capaz de: 1) dotarse de una estrategia urbana compartida entre los principales actores urbanos; 2) desarrollar una gestión relacional o de redes en base a la cooperación público-pública y público-privada; 3) la participación o apoyo ciudadano a las políticas urbanas y, en especial, a la estrategia urbana; 4) la existencia de un liderazgo local. En especial, del gobierno municipal o metropolitano; 5) la capacidad de inserción en el sistema regional o macro-regional de ciudades, y 6) la habilidad para posicionarse en el futuro.

A efectos de dotarse de una estrategia no es suficiente la iniciativa de una élite política o empresarial, sino que es preciso que la mayoría de los actores económicos, sociales o culturales se apunten a la cualificación de la oferta, y por lo tanto se hagan cómplices o partícipes activos de las políticas urbanas. Complicidad o participación en tanto que los planes estratégicos, como proyectos políticos orientados a adaptar una ciudad-región para la competencia del siglo XXI, requieren de los mecanismos de la democracia representativa para articular e integrar la diversidad de intereses. Mediante estos proyectos de planificación, las ciudades y regiones, limitadas por sus Estados nacionales, buscan su reidentificación en el espacio internacional, y para ello requieren de la participación ciudadana. Pero, ¿qué sentido tiene la participación ciudadana en ausencia de democracia económica y social? ¿de qué sirve la participación -el derecho a voto- si no se reconoce el derecho a un nivel de vida mínima, como aparece contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos? Si la democracia social y económica es hoy una demanda y una necesidad social en el ámbito local (y nacional) argentino, qué articulación efectiva se efectúa de esta demanda en el Plan Estratégico para el desarrollo de Mar del Plata. Un plan estratégico que toma como marco de referencia el concepto de desarrollo endógeno el cual otorga relevancia a los factores que se materializan en el territorio, en el ambiente local, como conjunto de relaciones sociales, económicas y productivas donde se han sedimentado la cultura y otros rasgos locales que son propios de cada localidad[9].

Mar del Plata está afectada por la crisis que ha atravesado la Argentina en los últimos años, tal como puede observarse a partir de algunos indicadores estadísticos socio-económicos.

[9] Ferraro y Costamagna (2002).

Por ejemplo, en el aglomerado Mar del Plata-Batán, el porcentaje de personas en situación de indigencia en el segundo semestre de 2003 fue del 15,48 %; el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza para el mismo periodo es del 34,80 %; respecto a la tasa de desocupación y subocupación para el primer trimestre de 2004, es del 13 % y del 15 %, respectivamente. Como respuesta a esta situación crítica, se ha puesto en marcha en la ciudad el Plan Estratégico de Mar del Plata para el desarrollo, impulsado por diversas instituciones (políticas, económicas, sociales, culturales...), que conforman la Junta Promotora del PEM. En este contexto, cabe preguntarse[10] por la razón y el sentido del tipo de relaciones sociales, económicas y productivas que están asociadas al plan estratégico. Plan que se propone: 1) posicionar "la marca Mar del Plata"; 2) promover un desarrollo productivo sostenible, y 3) promover la creación de empleo cualificado y estable. Se trata de una pregunta estrictamente teórico-epistemológica, centrada en el para qué o para quién se hace un plan estratégico. En todo caso en el plan se proyecta una praxis urbana que pretende lograr tanto el crecimiento económico como el desarrollo social, de ahí que en las determinaciones del plan estratégico está el debate sobre las bases productivas y competitivas de la ciudad, por un lado, y la cohesión y la equidad social, por el otro.

Destaquemos que las actividades que en Mar del Plata mejor desempeño han tenido en el periodo 1993-1999 son la intermediación financiera, seguros y pensiones (85%), habiendo más que duplicado su participación relativa. Este sector registra un importante incremento también en el orden nacional y está relacionado con el cambio del régimen de jubilaciones y pensiones. Le siguen en importancia la actividad de enseñanza con un crecimiento del 24%, administración pública y defensa 17% y otras actividades de servicios 16%, todas ellas relacionadas en buena medida con el crecimiento poblacional. A su vez, las mayores disminuciones las registran las ramas de transporte, almacenamiento y comunicaciones en sus sub-ramas de transporte urbano de pasajeros, en la actividad de taxis y en el transporte aéreo (49%), así como en el comercio mayorista y minorista (29%), no presentando el resto de las actividades cambios significativos. Ello muestra que varias actividades del sector ligadas al turismo hayan tenido una evolución desfavorable en los últimos años[11].

[10] Esta pregunta se justifica no únicamente para el caso de Mar del Plata, sino también para el conjunto de los planes estratégicos.
[11] Gennero de Rearte y Ferraro (2002).

Por otra parte, el mercado de trabajo en Mar del Plata está caracterizado, por la caída en la tasa de empleo y aumento permanente de la subocupación, pérdida de puestos de trabajo fundamentalmente en la industria y en menor proporción en comercio, situación compensada en parte por el crecimiento en la rama servicios. En tanto que en hoteles y restaurantes la ocupación se ha mantenido regularmente estable durante el periodo 1993-1999, con una ocupación promedio del 5%. Situación que se revierte en la temporada donde, por características propias del ciclo estacional, el empleo crece particularmente en estas dos ramas de actividad. Sin embargo, la mitad de la Población Económicamente Activa (PEA) tiene problemas con su trabajo y aún teniendo una ocupación presiona sobre el mercado laboral. Para estos autores, es posible que esto esté relacionado con los bajos ingresos que perciben y la precariedad de los puestos que dicho mercado genera.

1.2. El Plan Estratégico de Mar del Plata.

Lo que pretende la investigación es objetivar el sujeto real del Plan Estratégico de Mar del Plata. El objeto que nos ocupa (también podríamos afirmar el sujeto que nos ocupa) está justificado en tanto que partimos del supuesto de que la ciudad es un ámbito en que se desarrollan conflictos entre diferentes grupos que compiten por imponer su visión o definición de ciudad. Es decir, se trata de explicitar los esquemas de visión (de apreciación, de percepción y acción) dominantes en el plan, y del que se desprenden acciones estratégicas que son aceptadas por su relevancia política, por la obviedad política de sus planteamientos, determinados por estrategias de márketing político. De manera que en la realización de las acciones propuestas, al incorporar en su elaboración los conceptos de participación y compromiso, se logre que no sean políticamente conflictivos, y es que, en general, la importancia de las estrategias urbanas no viene determinada tanto por la frecuente obviedad de muchos de sus planteamientos, sino por el hecho de haber sido consensuadas por cientos de agentes sociales y económicos.

Las estrategias suponen, para los defensores de esta metodología, la creación de una conciencia colectiva sobre los grandes retos que tienen ante sí las ciudades. El valor de esta concienciación adquiere toda su relevencia en la fase de implantación de estrategias, durante la cual el apoyo de los agentes sociales y económicos es crítico para la consecución con éxito de los objetivos del Plan. Sin embargo, esta pretensión es sospechosa en tanto que en la sociedad de las regiones urbanas actúa una lógica productivista que explota el territorio y genera altos costes sociales que conducen a formas conflictivas, dispersas y asimétricas, difíciles de encuadrar en procesos negociadores. Una lógica que acentúa, por otra parte, las desigualdades sociales, territoriales, culturales e individuales, que rompen con el mito de la integración ciudadana. Además, en la sociedad urbana actual aparece, como indica Borja (2003), como más individualizada y diversificada, pues el cambio económico y sus efectos sociales sobre el trabajo y la composición de la población activa han roto la imagen de la ciudad dividida y enfrentada pero organizada en grandes grupos sociales relativamente homogéneos. Una de las paradojas de esta sociedad individualizada y fragmentada es que también es una sociedad masificada por un consumo estandarizado, según pautas globalizadas, que tiene su templo en los centros comerciales[12].

La consideración anterior explica que en esta investigación se haya cartografiado la trama de las organizaciones miembros de la Junta Promotora del PEM (posteriormente Comisión Mixta), como también aquellas que participan de forma independiente, a efectos de identificar los intereses sectoriales y las relaciones interinstitucionales y las sinergias que se establecen entre las mismas, a partir del inicio del proceso de planificación estratégica. A su vez, se ha analizado el proceso de planificación estratégica en Mar del Plata, dando cuenta de las diversas modalidades participativas. Por último, se ha sistematizado la información del PEM sobre el diagnóstico de Mar del Plata, analizándolo junto con los escenarios, los objetivos de actuación, las líneas estratégicas y los proyectos concretos propuestos, y ello en un doble contexto. Por un lado, ubicando la ciudad-región Mar del Plata en la historia de la Argentina, y, por otro, situándola en lo que se denomina realidades urbanas de nuevo tipo, es decir, las ciudades red, ciudades globales o metaciudades[13].

[12] Ritzer (2001).

Si nos atenemos a la literatura en torno a la gestión estratégica de ciudades globales, éstas han de analizarse, en sí mismas, como un sujeto activo con capacidad de generación de dinámicas urbanas, en un entorno tecnológico, cultural, económico e institucional dado y en permanente proceso de transformación. Para ello se destaca que es una tarea básica para realizar una estrategia urbana diseñar los actores adecuados para buscar su colaboración en la elaboración de la estrategia conjunta y su posterior compromiso para aplicarla. Se debe buscar, el establecimiento de un importante proceso de participación ciudadana capaz de difundir una cultura de ciudad, y se debe disponer de una estrategia global o integral de la ciudad (económica, social, cultural, medioambiental, territorial) y no sólo física, con el objetivo de ganar posiciones competitivas respecto del resto de ciudades en la carrera por la atracción de inversiones, en tanto que la economía global se articula territorialmente en torno a ciudades[14]. En este sentido, han de incluir diferentes áreas temáticas en las que intervienen expertos, que elaboran diagnósticos de situación y sugieren líneas de acción a seguir. No son documentos vinculantes o normativos, pero, sin embargo, tienen la virtud de contar con un alto consenso de los sectores sociales que han intervenido.

A su vez, esta virtud, se convierte en desventaja, si tenemos en cuenta que generalmente ese consenso tiene un carácter más publicitario que de participación ciudadana, y que estas operaciones de imagen ocultan cuanto tiene de participativa la planificación estratégica, pues sigue siendo una iniciativa del municipio, las decisiones se toman de forma centralizada, y habitualmente consiste en modalidades de legitimación de decisiones previamente adoptadas y/o de neutralización del conflicto social. La participación es limitada, pues está previsto de antemano quienes y como van a participar, y no supera la posibilidad de opinar sobre temas ya determinados, o tratados en un nivel de generalidad que no permite la percepción de todo lo que está implicado. Además, no se reconocen las diferencias de poder e información que existen entre los actores sociales, y se parte de un supuesto de homogeneidad social que sólo admite diferencias funcionales, y no se

[13] Definidos por Sassen (1999) como espacios urbanos convertidos en nodulos de la ciudad de los flujos.
[14] Sassen (1999) expone que la importancia de una ciudad depende de que se constituya en un lugar clave para las finanzas y firmas de servicios altamente especializadas que necesitan un entorno de otros servicios competitivos para poder actuar.

clarifican los valores e intereses en juego que se diluyen en el marco de una concepción del desarrollo que se da por supuesta y aceptada[15].

Los planes estratégicos constituyen, por otra parte, un ejemplo extraordinario de la creciente internacionalización de los procesos de formación de las agendas públicas y de la consiguiente internacionalización de las soluciones o de las políticas de respuesta. Es en este contexto de globalización de las agendas públicas, donde hay que situar la base de la actual cuestión sobre la planificación, al hacerse necesario un esclarecimiento de esta cuestión, y no tan sólo como un medio de desmitificación de la ideología de las clases dominantes, sino también como instrumento de reflexión para las tendencias políticas que, al abordar problemas sociales nuevos, oscilan entre el dogmatismo de formulaciones generales y la captación de estas cuestiones en los términos, invertidos, de la ideología dominante. Pero, no se trata tan sólo de poner en evidencia esta ideología, ya que no es sino el síntoma de una determinada problemática intensamente vivida, pero mal identificada todavía. Si se muestra eficaz socialmente es porque "se propone como interpretación de fenómenos que han adquirido una importancia cada vez mayor en el capitalismo avanzado y que la teoría marxista, *que no se plantea más que los problemas suscitados por la práctica social y política*, no ha sido todavía capaz de analizarlos de manera suficientemente específica" (Castells, en Susser, 2001:34).

La gestión de las ciudades se orienta "sobre las posibilidades y hándicaps de los municipios, comarcas o regiones. La sostenibilidad de las ciudades y del territorio se sitúa, teóricamente, como un reto innegociable, pero las actuaciones parecen, de momento, ir en sentido opuesto" (Alabart, 2003:490). Y van en ese sentido contrario a consecuencia de que "la urbanización en América Latina no es el reflejo de un proceso de modernización, sino la expresión, a nivel de relaciones socioespaciales, de agudización de las contradicciones inherentes a su modo de desarrollo, desarrollo determinado por su dependencia específica dentro del sistema capitalista monopolista" (Castells, 1988:78). Esta es la razón de nuestro interés por una realidad históricamente específica y a efectos de delimitar los contornos del discurso de planificación estratégica y otorgarle un contenido relativamente preciso. Por

[15] Poggiesse (2003); Areilza Eceiza (2002).

este motivo, asumimos, con Castells (2001), que sostener que toda forma de vida material no es más que historia es plantear el problema del conocimiento de una determinada realidad, pues para descubrir sus leyes de estructuración y de transformación hay que descomponer, mediante el análisis teórico, lo que ya está dado en una síntesis práctica: los planes estratégicos. Y que son un indicador de que las instituciones públicas se han corporativizado y funcionan como si fueran empresas capitalistas[16], tal y como se justifica en la Nueva Gestión Pública.

Nueva gestión que pretende otorgar más flexibilidad a las organizaciones públicas y a los gestores, descargando a la Administración central a través de reformas públicas dirigidas a mejorar los resultados, las cuales se basan en las transferencias de competencias y en las medidas de flexibilización. Las reformas se justifican en base a que el aumento de las funciones y del personal del sector público ha generado mayor presión fiscal, a la vez que los recursos financieros son cada vez más escasos. Así, cuando la crisis fiscal del Estado social se hace explícita y se desarrolla la conciencia de la escasez, el valor de la eficiencia, hasta entonces secundario, al menos en el ámbito público, irrumpe con extraordinaria fuerza. Un valor que prescribe un valor más de mercado de la Administración Pública, hasta ahora dominada principalmente por el pensamiento legalista. De este modo, la Nueva Gestión Pública introduce principios económicos y de tipo empresarial en el gobierno del sector público que, en los años ochenta implicaba la realización de las tres E (economía, eficiencia y eficacia), y en los noventa el énfasis en la calidad y el servicio al cliente[17].

Desde la década de los noventa hasta la actualidad, en Argentina se vive bajo una “plaga” de planes estratégicos[18] que presentan la ventaja de permitirnos identificar, para cada caso concreto de planificación, la fuerza o fuerzas que pretenden, mediante una específica política pública, crear o mejorar capacidades competitivas y transformar los sistemas productivos locales. Respecto a la planificación, hay que destacar que ésta, como organización consciente o científica de la actividad, emergió a partir de orígenes más bien

[16] Duffield (2004).
[17] López y Gadea (2001).
[18] En Argentina, el primer plan estratégico fue el de la ciudad de Córdoba en 1993. En la actualidad, alrededor de ochenta ciudades o micro-regiones y un Estado Provincial han adoptado el enfoque estratégico en la elaboración de sus planes de desarrollo. Véase Catenazzi y Reese (2001).

heterogéneos, como la movilización de la producción nacional durante la Primera Guerra Mundial, la planificación centralizada soviética, el movimiento de la administración científica en los Estados Unidos y la política económica keynesiana vinculada a la idea de optimización del bienestar, y que fue refinada durante la Segunda Guerra Mundial y el periodo inmediatamente posterior. Durante este periodo y en conexión con la guerra se difundieron, también, la investigación de operaciones, el análisis de sistemas, la ingeniería humana y la visión de la planificación como "acción social racional", y que involucraba, según Sachs (1996), la superación o erradicación de las "tradiciones", "obstáculos" e "irracionalidades", es decir, la modificación general de las estructuras humanas y sociales existentes y su reemplazo por nuevas estructuras racionales, y a la que habría que añadir la planificación privada que realizan las empresas como estimación de los beneficios de inversiones futuras.

Del énfasis en el crecimiento y la planificación nacional en los años 50, hasta la Revolución Verde y la planificación sectorial y regional de los años 60 y 70, incluyendo el enfoque de las necesidades básicas y la planificación a nivel local en los años 70 y 80, pasando a la planificación del medio ambiente para el desarrollo sostenible y la planificación para incorporar a las mujeres o a las bases sociales en el desarrollo, de los años 80, la presencia y el alcance de la planificación no han dejado de crecer, hasta llegar a la actual planificación estratégica. Un tipo de política pública que transporta una cierta definición del problema de desarrollo a abordar, una cierta imagen de la realidad urbana sobre la que se quiere intervenir, constituyéndose en un marco referencial[19] que influye de forma decisiva en los criterios de elección, en la selección de preferencias, en las pautas de interacción con los demás actores y en la evaluación tanto del proceso de implementación de la política como de los impactos conseguidos. Marco referencial que establece que aunque son las empresas las que compiten, su capacidad de competir se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica y si, por su parte, ellas también sienten la importancia de

[19] Marco referencial constitutivo de una comunidad epistémica. Con este concepto de comunidad epistémica "se pretende explicar ese conjunto de profesionales o técnicos que comparten unos mismos criterios e incluso unos mismos valores ante dilemas o conflictos sociales planteados. Creen en lo que defienden y trabajan para que ello influencie y tenga efectos en la política o políticas concretas (...) De hecho, estamos aludiendo a la importancia del poder de las ideas en el estudio del poder" (Subirats y Gomá, 1998:26).

ser empresas “del territorio” más que empresas “en el territorio”[20]. Lo que implica que los territorios necesitan desarrollar sus respectivas habilidades y ventajas, o su capacidad de construirlas, para especializarse en área o sectores que tengan posibilidades de inserción internacional.

La inserción internacional requiere de un proceso activo de participación estratégica del desarrollo productivo o territorial que establezca prioridades y canalice hacia objetivos comunes para poder desarrollar sus capacidades competitivas. Así, y con distintas intensidades, particularmente a partir de la década de 1990, se comenzó a incorporar en diversos países de América Latina el enfoque de desarrollo endógeno, de corte territorial en sus políticas de desarrollo productivo y de fomento a pequeñas empresas, y que es más coherente con los objetivos de crear o mejorar las capacidades competitivas de los sistemas productivos locales. De este modo, se introduce con fuerza el concepto de territorio como base cultural de sistemas de empresas que desarrollan capacidades competitivas con la colaboración de su entorno, lo que es mucho más que la sola estrategia de fomento aislada de las pequeñas empresas. Se plantea, así, que el desarrollo local y regional “es un proceso eminentemente endógeno que procura aprovechar sus potencialidades propias –naturales, humanas, institucionales y organizacionales- para transformar los sistemas productivos locales con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población” (Silva, 2005:84), y un instrumento para ello es la planificación estratégica.

La planificación estratégica se asienta en nuevas formas de gestión territorial al dar cabida a la noción de región como cuasi-Estado y también como cuasi-empresa, usándose el primer concepto como un recordatorio del hecho de ser la cuestión del desarrollo regional una cuestión de naturaleza política, y el segundo concepto como indicación de la necesidad de imbuir a los gobiernos regionales de prácticas empresariales de gestión, en particular, la práctica de la gestión estratégica. Se trata, básicamente, de copiar del sector privado sus estrategias orientadas a aumentar su competitividad. Desde lo local, para Silva (2005), la gestión pública puede inducir el desarrollo de redes de empresas organizadas con asiento en un particular territorio (clusters), donde la colaboración y la asociatividad de las empresas

[20] Veanse, al respecto, Boisier (1996); Cuadrado Roura (2001); Silva (2003; 2005).

son elementos centrales para impulsar su competitividad. Asociatividad generadora de ventajas competitivas avanzadas, de particular relevancia para los grupos de pymes concentradas en un territorio, es decir, hay pruebas convincentes de que mediante la acción colectiva organizada, en general, y la gubernamental, en particular, se podrían encontrar importantes fuentes de competitividad.

Hay que hacer mención a que la planificación estratégica procede de dos corrientes de pensamiento relativas a la práctica de la gestión empresarial:

1) Una provino del desarrollo de la planificación de programas y presupuestos a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Muchas compañías adoptaron el presupuesto como una herramienta para mejorar el control de sus operaciones. Los presupuestos anuales fueron pronto extendidos a planes quinquenales debido al creciente reconocimiento de las consecuencias financieras a largo plazo que conllevaban las decisiones empresariales. Según Todaro (1982:576), en las tres décadas que siguieron a la finalización de la segunda Guerra Mundial, los países del Tercer Mundo veían en la planificación del desarrollo el camino más seguro y directo hacia el desarrollo económico. Se creía que la planificación nacional centralizada ofrecía el mecanismo esencial y quizás el único mecanismo institucional y de organización para la superación de todos los obstáculos del desarrollo. Así, la planificación económica "puede describirse como el esfuerzo consciente del gobierno para influir, dirigir, y en algunos casos, controlar los cambios de las principales variables económicas (consumo, inversión, ahorro, exportaciones, importaciones, etc.), de un país o región dados al paso del tiempo, para alcanzar un conjunto de objetivos previamente determinado. Lo esencial de la planificación económica se resume en estas nociones de influencia, la dirección y el control gubernamentales".

2) La otra se originó en la Escuela de Negocios de Harvard, donde se enfatizaba la importancia de disponer de una estrategia corporativa global, ya que hasta ese momento, la teoría de la gestión empresarial se había concentrado en el estudio separado de funciones tales como producción, finanzas, marketing, logística, control, etc. Sin embargo, a medida que las compañías crecieron y se hicieron más complejas, necesitaron un método

sistemático para establecer sus estrategias[21]. Fernández Güell (1997) sostiene que con la aparición de la planificación estratégica, el énfasis pasó de la realización de proyecciones a la comprensión profunda del entorno del mercado, particularmente de la competencia y los consumidores. Resultaba, pues, deseable una reflexión sobre las condiciones existentes, y también sobre la capacidad para anticiparse a los cambios que pudieran tener implicaciones estratégicas en la marcha de la empresa.

Esta última corriente de pensamiento encontró una buena aceptación entre las empresas privadas estadounidenses, propiciada por la estabilidad del entorno y las fuertes tasas de crecimiento, características de la década de los sesenta. Sin embargo, pocos años después a raíz de la recesión económica de 1973, se detectaron sus primeros fracasos. Con esta crisis los planteamientos que tenían sentido dentro de una perspectiva de crecimiento ilimitado, dejaron de tenerlo ya que se redujeron los ritmos de crecimiento y se complicó la obtención de recursos financieros. Como respuesta a estos problemas, a partir de los años ochenta surgió una nueva corriente de pensamiento que propugnaba la implantación de la gestión estratégica como forma de dotar de mayor agilidad y flexibilidad a la planificación estratégica clásica. Este enfoque sugirió la necesidad de contar con sistemas de información actualizados y análisis continuados, que permitieran reaccionar anticipadamente a los desarrollos internos o externos a la organización que pudieran afectar la estrategia.

A principios de los años noventa, tras un período caracterizado por fuertes ajustes de gastos y por drásticas reestructuraciones en las empresas se ha producido un renacimiento de los principios estratégicos. En este contexto, se desarrolló la llamada planificación estratégica "creativa y participativa", la cual busca estrategias novedosas que transformen radicalmente el enfoque del negocio y persigue la participación de todos los estamentos de la empresa en la elaboración de la estrategia corporativa. Paralelamente, el *corpus* de conocimiento de la planificación estratégica empresarial se ha enriquecido progresivamente con aportaciones innovadoras en las áreas de estrategia competitiva, análisis de cartera y márketing estratégico.

[21] Andersen (1989).

1.3. La “moderna” evolución capitalista.

Desde nuestra perspectiva, tal y como lo fundamentaremos en el capítulo segundo y tercero, una forma auténticamente dialéctica de explicar la práctica de la planificación, como preocupación política y técnica del desarrollo, está en las transformaciones acaecidas en el capitalismo en las últimas décadas del siglo XX. En un contexto de globalización neoliberal, hay que retomar la idea de que el capitalismo, como construcción social e histórica, proclama, desde la lógica que lo gobierna, como valor central la eficacia de la acumulación, de la competencia y el riesgo[22]. Por otro lado, detrás de la globalización está el hecho de que, desde la década de 1990, el gobierno y las elites empresariales estadounidenses pretenden fortalecer a EE.UU. como la potencia que ha de controlar los principales acontecimientos políticos y económicos a largo plazo del planeta en el siglo XXI. Como indica Gowan (2000:13), a menudo “se piensa que los procesos normalmente asociados con la globalización están guiados más por fuerzas tecnológicas y/o económicas que por los recursos políticos y los intereses capitalistas de las elites estatales y empresariales estadounidenses”. Sin embargo, el proceso de globalización ha sido impulsado, sobre todo, por el enorme poder político disfrutado por el Estado y el mundo empresarial estadounidense gracias al tipo particular de sistema monetario internacional y al régimen financiero internacional asociado a éste, “que se construyó, en gran medida, por el gobierno norteamericanoa partir de las cenizas del sistema de Bretton Woods. Una vez que apreciamos la naturaleza del actual régimen monetario y financiero, podremos apreciar cómo éste ha podido emplearse como un poderoso instrumento de acción política para modificar la realidad económica al servicio de las sucesivas Administraciones estadounidensos y cómo ha servido para acelerar tanto el proceso de globalización como las transformaciones domésticas neoliberales asociadas con éste”.

Como señaló Luxemburgo (1975), Marx planteó el impulso irrefrenable del capital hacia su expansión. Y esta expansión es justamente el elemento decisivo de la moderna evolución

[22] Bianchi (1997).

capitalista y de la creación de la moderna economía mundial. A lo que agregaba esta autora que la tendencia general y el resultado del proceso de producción capitalista es el dominio absoluto e indivisible del capital. Por ello, como la acumulación competitiva del capital es imposible en un medio exclusivamente capitalista -dado que la acumulación del capital en un sistema capitalista sólo puede hacerse siempre y cuando la producción engendre plusvalía y que la plusvalía pueda realizarse-, la acumulación ha de proseguir y extenderse a costa de capas y países no capitalistas, destruyendo y eliminando a aquéllos con un ritmo cada vez más apresurado.

Y es que los mercados exteriores son necesarios no para realizar la plusvalía, sino para crearla, para incitar a los empresarios a invertir y a producir. Esta explicación se basa en la idea de que la inversión sólo podrá producirse si los capitalistas están seguros de encontrar frente a ellos un mercado en expansión o más precisamente, si existe una demanda previa que impulse a invertir. Al respecto, en 1925, Bujarin (1971) publicó en la revista teórica "Bajo la bandera del marxismo" de la Internacional Comunista una serie de artículos que fueron reunidos más tarde en folleto y publicados bajo el título "El imperialismo y la economía mundial", y que estaban consagrados enteramente a la refutación de las ideas de Rosa Luxemburgo. Reconoce que el gran mérito de Luxemburgo consiste en haber planteado el problema de la relación entre el medio capitalista y el no capitalista, y afirma que ese problema no había sido resuelto teóricamente por el marxismo. Como ella, desarrolla una teoría del derrumbe del capitalismo, aunque la atribuye a sus contradicciones internas y no a la falta de sectores o países no capitalistas. Justifica su postura cuando sostiene que el mismo Marx creía posible la acumulación de capital, la realización de la plusvalía y la reproducción ampliada. Sin embargo, estos procesos no transcurren con facilidad sino llenos de contradicciones que se manifiestan en las permanentes variaciones del sistema capitalista o bien se expresan en violentas convulsiones: el propio proceso de la reproducción capitalista representa una reproducción ampliada de las contradicciones capitalistas.

A lo largo de la investigación, asumimos que es el valor de la acumulación competitiva, juntamente con el valor de progreso, el que guía el pensamiento y la acción de la

planificación, y en relación al cual determinados agentes urbanos orientan sus expectativas y acciones. Concretamente, nos referimos a los propietarios de los medios de producción y servicios, los propietarios del suelo, los constructores y los promotores y la propia Administración, correspondiendo el papel hegemónico a los propietarios de los medios de producción y servicios[23]. De esta manera, los cambios que se operan en las ciudades –incluido su crecimiento y difusión- tienen que ver con las estrategias, exigencias y posibilidades de dichos agentes. Y es que en el proceso de formación de los planes estratégicos se puede observar un área de actividad en la que el poder se ejercita, es decir, se puede especificar quién ejercita el poder y quién lo sufre, y qué preferencias de los agentes son las que acaban pesando, y los que han de mantenerse en el punto de observación de toda investigación sobre políticas públicas. Por su parte, los ciudadanos influyen poco en los cambios, excepto cuando, organizados en movimientos sociales usan sus potencialidades y recursos para emanciparse de la dominación.

Movilización ciudadana en contra de la especulación y de las operaciones que la facilitan, esto es, las formas habituales que toma el desarrollo urbano y a la gestión pública de las políticas urbanas. De ahí que la hipótesis de nuestra investigación está en que nos resulta difícil que las instituciones políticas generen mecanismos de representación eficaces[24], que tiendan a lograr la autoorganización y el autogobierno de los colectivos sociales oprimidos, dominados[25]. Es el problema que se plantea hoy en el ámbito local urbano y regional, ante las experiencias frustradas de democracia participativa y deliberativa, y ante el nuevo imperialismo estadounidense global de “ataques preventivos” y de “cambios de régimen”. Un nuevo imperialismo que se ha constituido en puro militarismo: “El nuevo militarismo posee las debilidades y las fortalezas características del militarismo: el poder pero no la autoridad, y una brutal arrogancia que lo lleva a una excesiva confianza y, en última

[23] Castells (1973); Capel (1990); Tortosa (2001).
[24] Y ello, más aún, en un contexto en el que el Estado “desarrollista latinoamericano ha experimentado en toda la región un radical proceso de desmantelamiento, con una muy importante reducción de su participación directa en el aparato productivo y la eliminación de sus instrumentos de control sobre el sistema financiero y los movimientos de capitales, a lo cual deben agregarse niveles de protección sustancialmente más reducidos que los imperantes en Corea o Taiwán hasta avanzados los años ochenta, o que los de China, cuyos aranceles superaban, hasta 1992, el 40% y son aún en la actualidad, cuando es el tercer exportador a los Estados Unidos y el principal proveedor del Japón y Corea, un 50% más elevados que los de América latina, encontrándose reforzados por un sinúmero de prácticas y normas restrictivas” (Arceo, 2003a:18).
[25] Martínez López (2002).

instancia, a un orgullo desmesurado y al desastre. Mientras que en el pasado reciente el poder estadounidense era hegemónico –era aceptado por costumbre y con frecuencia considerado legítimo en el extranjero-, ahora se impone a punta de pistola. Esto socava la hegemonía y la pretensión de ser un imperio benevolente. La incoherencia demostrada por sus poderes militar, económico, político e ideológico le obliga a retirarse a su refugio más seguro, la devastación militar ofensiva. Por otra parte, esto no se pone en práctica frente a otras grandes potencias –como China, Rusia o Europa-, sino frente a los Estados pequeños y pobres del sur. Estados Unidos ha establecido dos zonas principales de las que pueden provenir las amenazas, el Noreste Asiático y Ortiente Medio" (Mann, 2004:291-292).

El planteamiento de Mann nos retrotrae al papel que el Estado-nación ha ocupado en la sociedad moderna, transformándose en un sistema autopoiético y autorreferencial cuyo código y símbolo se apresta a reducir la complejidad social (de la que él mismo es expresión) con un único objetivo: subsistir[26] dentro de un sistema de Estados nacionales. De ahí que los órdenes sociales y las comunidades presuponen la construcción de límites y la diferencia adentro/fuera[27]. Además, el Estado-nación ha sido el iniciador y el protector de las instituciones modernas, asociadas con el capitalismo industrial que generalizó el sistema de trabajo asalariado en toda la sociedad. El Estado-nación fue un proyecto político basado en una lógica de expansión, inclusión y subordinación, y estrechamente relacionado con el capitalismo[28]. En este sentido, Hobsbawm (1990:57) sostiene que la supremacía económica y militar de los Estado-nación capitalistas se convirtió en una conquista, anexión o administración formales. De ahí que, para Beriain (2004a), las guerras conforman la Era Moderna y se glorifican en la memoria colectiva como vanguardia de la modernidad. Y es a principios del siglo XIX cuando Saint Simon y Comte proclaman la

[26] Sánchez (2004); Beriain (2004a).

[27] Pipitone (2000:16) afirma que si las repúblicas urbanas fueron el anuncio de una economía de mercado que necesitaba autogobierno para enfrentarse a poderosos enemigos externos, el Estado nacional cumplió la promesa de estabilidad institucional sobre bases territoriales infinitamente superiores a las delimitadas por las repúblicas urbanas. Luego de haber sido los protagonistas indiscutibles de los primeros tramos de la modernidad en gestación, las ciudades mercantiles asistieron al progresivo fortalecimiento de aquellos dominios territoriales que poco a poco se irían convirtiendo en Estados nacionales, con la inevitable reducción de su autonomía y de su capacidad de autogobierno al tenerse que "plegarse ante las necesidades de naciones incipientes que, a través de sus nuevas redes territoriales de poder, dan muestra de saber convertir los antagonismos interurbanos en una rivalidad acotada por la viscosidad del novel sentido de unidad nacional. La ciudad sigue su carrera, pero ya no es la más importante".

[28] Duffield (2004).

“invención de la sociología”, que se convierte en un cualificado intérprete de las importantes transformaciones sociales que conlleva la revolución industrial, hecho social este que preludia, a su juicio, el final de la guerra como acto violento para dirimir conflictos. De hecho el siglo XIX en Europa se caracteriza por una cierta paz interestatal. Desde Saint Simon a través de Durkheim y Weber hasta 1914 no existe una verdadera reflexión sociológica que vea la guerra como un elemento central de la modernidad, condenada a ser parte del pasado y superada por las fuertes dinámicas de diferenciación y racionalización social. En donde la modernización de las sociedades representa un progreso armónico de transición de la sociedad militar a la industrial (Spencer) o de la solidaridad mecánica tradicional a la solidaridad orgánica moderna (Durkheim), y no como una característica estructural constitutiva de la propia modernidad.

Entre 1860 y 1914 se realizó la anexión de la mayor parte del mundo ajeno a Europa y al continente americano fue dividido formalmente en territorios que quedaron bajo el gobierno formal o bajo el dominio político informal de Francia, Gran Bretaña, Bélgica y Alemania. El motor de esta expansión fue la Revolución Industrial que provocó un proceso de acelerada divergencia en materia de poder económico entre naciones en vías de industrialización y el resto del mundo. En 1860, el Reino Unido ya era el “taller del mundo”. Entre 1800 y 1860, la industrialización europea se vio robustecida por una nueva panoplia tecnológica y empezó a afectar de forma directa a antiguas civilizaciones, que hasta entonces habían permanecido relativamente inmunes a ella. Industrialización que explica que el acontecimiento más importante en el siglo XIX sea la creación de una economía global, “que penetró de forma progresiva en los rincones más remotos del mundo, con un tejido cada vez más denso de transacciones económicas, comunicaciones y movimientos de productos, dinero y seres humanos que vinculaba a los países desarrollados entre sí y con el mundo subdesarrollado” (Hobsbawm, 1990:62).

Pero entre 1860 y 1913, el Reino Unido perdió la vanguardia técnico-productiva. En vísperas de la Primera Guerra Mundial es todavía la primera potencia naval, colonial y financiera, pero ya no industrial. En este último aspecto fue superada por los países donde más se expandieron las nuevas tecnologías y, en general, las relaciones de la ciencia y la

tecnología que singulariza a la Segunda Revolución Industrial. A EE.UU., la conjunción de esas dinámicas, la disposición de inmensos recursos naturales y la inmigración masiva, lo llevaron, en cincuenta años, a protagonizar la producción de la manufactura mundial[29]. Por otro lado, es en este periodo donde se originaron los mapas nacionales, entrando el concepto de Estado-nación en los intersticios de la conciencia pública de toda Asia, América del Sur y Africa. Posteriormente, las elites locales, con la descolonización, lograron el control sobre el aparato del Estado, adquiriendo legitimidad, ya sea en una versión nativa de la misión civilizadora y estableciendo una relación colonial similar entre el nuevo Estado y la sociedad[30], o mediante las políticas de desarrollo que fueron elaboradas en continuidad con las políticas coloniales de fines del siglo XIX, ya que, según Rist (2002:70), se podría pensar que las políticas de desarrollo estaban ya presentes, aunque faltase la palabra para designarlo. Así, muchas de las preocupaciones económicas y sociales en las colonias anticipan en mucho las medidas tomadas en la segunda mitad del siglo XX, y es que "la similitud de las buenas intenciones no podría hacer olvidar otras características del sistema colonial: los trabajos forzados, las prestaciones personales gratuitas, las subidas de impuestos, los desplazamientos de poblaciones, la imposición de cultivos rentables, sin contar con los abusos de todo tipo ligados al sentimiento de superioridad del que los europeos estaban imbuidos".

Sentimiento que, para el Marx del Manifiesto Comunista (1977), sintetizaba "las ideas de las Luces y de la Revolución Industrial al señalar que la estructura (la economía) se manifiesta en las exigencias de una dominación universal" (Larochelle, 2004:187), y que tiene como soporte la idea de la modernidad, la cual "discrimina favorablemente y, por ello, sacraliza el valor de la inmanencia y lo secular, cuyos ejemplos más relevantes son el hombre, la acción económica y el escenario de la historia. El *reencantamiento* del mundo se

[29] Estos cambios de liderazgo entre países reafirman "el hecho de que muchos países de Asia –especialmente Japón, los 'Pequeños Tigres', la China misma, buena parte de sureste asiático y algunas partes centrales de la India- no se han quedado atrasadas en la adopción de las formas de producción desarrolladas en Europa (y en sus países hermanos), mientras que las teorías estructurales y culturales de Marx y Weber proporcionaban muy poca esperanza: apenas la de algunos procesos de globalización imitativa. Pero este desarrollo no es puramente imitativo; antes al contrario, se levanta sobre el anterior avance 'burgués' de la ciencia, la tecnología y el conocimiento en general, así como de la actividad económica" (Goody, 2004:182). Para Goody (2004) el desarrollo necesariamente es policéntrico, siendo un rasgo característico de las culturas mercantiles. Culturas mayoritariamente urbanas, basadas en el intercambio de bienes y servicios.

[30] Nandy (1996).

traslada, como espacio *liminar*, al mercado, la fábrica, la Bolsa, desde donde el individuo da salida a su ansia ilimitada de beneficio y, de suyo, contribuye al fortalecimiento del orden colectivo. El simbolismo económico va extendiendo su tupida red hasta convertirse en el vehículo de expresión y representación que va a dotar de unidad y coordinación a esta forma de ser y hacer social que no apunta a un más allá del mundo, sino a su propia inmanencia" (Sánchez, 2004:172-173).

Las exigencias de una dominación universal contribuyó a la consolidación de la articulación centro-periferia. El centro se caracterizó por ser el espacio donde se gestó el modo de producción capitalista que resultó dominante en todo el mundo. Un modo de producción que necesitó seguridad jurídica para seguir ampliándose, de ahí que el Estado-nación sea -desde sus comienzos ingleses, holandeses y españoles- el lugar en el que el capitalismo reconoce una autoridad superior a sus estrictas motivaciones económicas[31]. Es por ello que en las áreas capitalistas centrales se desarrollaron los regímenes estatales, y que constituían los espacios en donde tenía lugar la reconciliación "entre principios rectores (riqueza y seguridad) que necesitan fusionarse para reforzarse recíprocamente, si bien en formas y proporciones de una química en que tradiciones acumuladas y urgencias presentes diseñan modalidades inevitablemente únicas, o sea, nacionales. El equilibrio entre las dos fuerzas es lo que cambia. Si en la etapa ciudadana, la riqueza (en sus aspectos concretos y en la imaginación de sus productores y beneficiarios) tiende a ser la protagonista central, en la etapa siguiente –nacional-, el poder, a veces socialmente restringido y a veces sin controles (...) tiende a ser el marco ineludible dentro de los cuales la riqueza se despliega y toma sus formas" (Pipitone, 2000:19). Así, se esperaba que los cuidadanos fuesen leales al Estado-nación y se adhiriesen a sus estructuras normativas y a sus expectativas, en base a sus crecientes competencias[32].

Riqueza y seguridad son, también, el marco ineludible del imperialismo. Significante que es expresión de que tanto la riqueza como el poder "están cada vez más concentrados en la cima de la jerarquía sociopolítica" (Callinicos, 2003a:118). Es esta conexión la que explica que "a lo largo de la historia del imperialismo moderno, las grandes potencias han actuado

[31] Bates (2004).

movidas por complejas combinaciones de razones económicas y geopolíticas" (Callinicos, 2004:117)[33]. Son sobre estas razones por las que surge la teoría marxista del imperialismo, tal y como la formuló Bujarin (1971). Teoría que afirma que "en el curso del siglo XIX, las rivalidades geopolíticas entre Estados y la competencia económica entre capitales, dos procesos que habían sido relativamente autónomos hasta la fecha, se fusionaron cada vez más. Por un lado, la creciente industrialización de la guerra suponía que las grandes potencias no podían seguir manteniendo su posición sin desarrollar una base económica capitalista; por otro, la aceleración de la concentración de capital provocó que las rivalidades económicas entre empresas traspasasen las fronteras nacionales y se convirtieran en contiendas geopolíticas en las que los combatientes reclamaban el apoyo de sus respectivos países" (Callinicos, 2004:116).

Bujarin escribió "El imperialismo y la economía mundial" en 1916, pocos meses antes de la publicación de la obra de Lenin sobre el imperialismo. Bujarin (1971:43-44) plantea que, como las economías nacionales están integradas en el sistema de la economía mundial, la cuestión del imperialismo, de su definición económica y de su porvenir, se transforma en una cuestión de apreciación de las tendencias de la evolución de la economía mundial y de las modificaciones probables de su estructura interna. Al respecto, este autor sostiene que "la economía mundial es una de las formas de la economía social en general. Por economía social entiendo la economía política de todo un sistema de empresas individuales ligadas entre sí por el cambio. Desde este punto de vista es claro que la economía social no implica en modo alguno la existencia de un agente económico que dirija el conjunto de las relaciones". Por lo que "los organismos económicos nacionales no han podido ejercer una

[32] Duffield (2004).

[33] Callinicos (2004:117) destaca que "a finales del siglo XIX, la clase dirigente británica empezó a considerar a Alemania como una amenaza importante para sus intereses, en un primer momento a causa de la decisión del Segundo Reich de crear una potente armada. Se trataba de una amenaza a la supremacía naval británica y a la seguridad de las propias islas Británicas, pero además el control del imperio –y de los flujos de beneficios procedentes de las inversiones en ultramar- estaba estrechamente ligado al poder marítimo británico. Para utilizar otro ejemplo, Hitler fue un gobernante que concedía gran importancia a la ideología y cuyo objetivo a largo plazo era asegurar el dominio del continante eurasiático para una alemania racialmente purificada, pero las consideraciones económicas desempeñaron un papel fundamental tanto en la estrategia militar (la decisión de comenzar la Segunda Guerra Mundial, de extenderla a la Unión Soviética y de intentar tomar Stalingrado estuvieron muy influidas por los temores a la escasez de materias primas) como en la visión que tenía Hitler de una Rusia colonizada como la solución a las contradicciones económicas del capitalismo alemán. En la estrategia global norteamericana desde la Segunda Guerra Mundial han intervenido cálculos tanto económicos como geopolíticos".

influencia *general reguladora* sobre el mercado internacional, en donde hasta el presente reina la anarquía, porque él representa el teatro de las hostilidades en donde se enfrentan los intereses nacionales (es decir, los intereses nacionales de las clases dirigentes)".

Bujarin (1971), cita a Hilferding cuando define los fines esenciales de la política moderna, destacando que la política del capital financiero, a la que considera como el imperialismo mismo, persigue la creación de un espacio económico lo más grande posible, la exclusión de él de la competencia extranjera mediante las murallas del arancel proteccionista y la conversión del mismo en área de explotación para las asociaciones monopolísticas nacionales. Por ello todo el conjunto del sistema contribuye a aumentar la tasa de beneficio de los monopolios. De este modo, el imperialismo como política del capital financiero es una política de conquista[34]. Bujarin, además, plantea que la evolución moderna del capitalismo se caracteriza por la compenetración de las grandes unidades económicas y financieras, privadas y públicas, y la formación de un sistema, de un conjunto dotado de coherencia interior al que denomina "trust capitalista de Estado", cuyos accionistas son los grupos financieros y el Estado.

El imperialismo no es otra cosa que la manifestación de la concurrencia entre trust capitalistas de Estado. Por lo tanto, es algo más que la expresión del capital monopolista: es la expresión del sistema que, a partir del plano económico, liga ahora al capital monopolista con el Estado. De este modo, si la conexión del capital con el Estado se transforma en una fuerza económica suplementaria, el Estado, a su vez, modifica su propia estructura y función. Ya no representa a la clase dominante en general, sino a los más grandes grupos empresarios organizados y, con este carácter, se impone como el supremo dirigente del trust capitalista de Estado. El futuro pertenece (en la medida en que se mantenga el capitalismo en general) a formas económicas cercanas al capitalismo de Estado, por el cual el Estado se transforma en empresario directo y en organizador de la producción sin que por esto cambien ni al carácter mercantil de la economía ni la relación de clase entre burguesía y proletariado.

[34] Bujarin (1971) entiende por capital financiero organismos económicos altamente desarrollados y, por consiguiente, cierta amplitud y cierta intensidad de relaciones mundiales, es decir, la existencia de una economía mundial desarrollada.

La cuestión clave que hay que dirimir, en base a la observación de Bujarin y compartida por Callinicos[35] y Gowan[36], es la forma de gestionar las ciudades, así como del conjunto de las sociedades en su totalidad, en el nuevo mundo urbano liderado por EE.UU. En la actual coyuntura a la que nos enfrentamos a comienzos del siglo XXI, cabe preguntarse, ¿cuál es la gran estrategia del Imperio Americano bajo Bush? Callinicos (2004:68) argumenta que el punto "de partida adecuado para contestar a esta cuestión es 1945. Mucho antes de la derrota de Alemania y Japón, los planificadores norteamericanos estaban diseñando una estrategia para la postguerra mundial. En primer lugar buscaban una economía global unificada, basada en el libre comercio, que permitiera a las compañías norteamericanas el acceso a los mercados y las inversiones que se les había negado a causa de la expansión del proteccionismo durante la Gran Depresión de la década de los treinta. Recordando las propuestas de Woodrow Wilson para la reconstrucción del orden global tras la Primera Guerra Mundial, esta 'gran estrategia liberal' (como la denominaba John Ikenberry) postulaba una conexión directa entre la prosperidad económica, que el libre comercio se suponía iba a producir, y la expansión de las instituciones políticas democrático-liberales que dejaría obsoleta a la guerra entre Estados. Entes multilaterales como las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional proporcionarían el marco en que pudiera desarrollarse este orden mundial liberal. En segundo lugar, los planificadores del Pentágono buscaban dos objetivos: mantener el dominio militar norteamericano en el hemisferio occidental y asegurar que no surgiera ningún poder o coalición de poderes hostiles en la masa eurasiática"[37].

Es en este contexto geopolítico donde se va especificando el sentido de la "plaga", en la década de los noventa e inicios del siglo XXI, de planes estratégicos para el desarrollo local endógeno. Planificaciones en el marco del proceso de globalización neoliberal que ha producido una formidable concentración de riqueza y del poder en una parte del mundo y de la pobreza y el desempleo. Así, EE.UU., en el contexto de la Cumbre de las Américas

[35] Debería estar claro que es, también, la posición teórico-epistemológica que adoptamos, y que pretendemos justificar adecuadamente a lo largo de este marco teórico.
[36] Veanse, también, Latouche (1992); Martin y Schumann (1997).
[37] Veanse, también, Khalidi (2004); Johnson (2004); Chomsky (2004).

realizada en Miami en 1994, presentó la propuesta de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) con el objetivo de integrar las economías del Hemisferio Occidental en un acuerdo único de libre comercio. Con proyectos como los del ALCA quiere "obligar a los Estados periféricos a mantener sus economías abiertas y sin políticas económicas propias y a desarmarlos unilateralmente, como está pasando con la ciencia y la tecnología argentinas, o incluso a aceptar intervenciones directas, como el Plan Colombia. El ALCA es un proyecto económico, comercial, financiero y tecnológico, que significa, al mismo tiempo, un reforzamiento de la hegemonía política y estratégica de los Estados Unidos. La primera cuestión es que la enorme disparidad de las dimensiones económicas, tecnológicas, comerciales y financieras de Estados Unidos, por un lado, y los países latinoamericanos, por el otro, y, la aún mayor disparidad en las dimensiones políticas, estratégicas y militares, complica considerablemente el poder de negociación de los países menores" (Rapaport, 2002:15)[38].

Sin embargo, las negociaciones del ALCA se suspendieron en marzo del año 2004 y no han sido reanudadas hasta la actualidad, pese a que el programa original del ALCA concebía su puesta en vigor en enero de 1995. Las razones de esto se deben a la resistencia y las acciones de los movimientos sociales y a la resistencia de algunos gobiernos latinoamericanos que le han complicado a EE.UU. la negociación gubernamental, impidiendo que esa negociación avanzara. En contraste con la posición gubernamental latinoamericana que no es una posición sólida, la posición venezolana no se limita a un regateo en torno al tema de los subsidios agrícolas e implica una crítica y una impugnación global de la política neoliberal y, por tanto, del modelo de integración que propone el ALCA. Además este gobierno propone la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), a la que se suman los posicionamientos de la recientemente creada Comunidad Sudamericana de Naciones, por un lado, y de los movimientos sociales, por otro. No obstante, EE.UU. tiene como estrategia alternativa poner en marcha tratados bilaterales de

[38] Los países que conforman las negociaciones del ALCA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. La voz oficial del ALCA habla "las treinta y cuatro

"libre comercio", que es un ALCA en pequeña escala, conservando el sentido neoliberal y la integración subordinada a la economía de EE.UU.

Dentro de este contexto de dominio de la visión neoliberal, "el tercermundismo perdió rápidamente coherencia y expresión" (Duffield, 2004:59-60). Esta visión neoliberal "se asienta sobre la premisa de que, en las nuevas condiciones imperantes en la economía mundial, el crecimiento de los países periféricos depende de su apertura económica y financiera, y de la consiguiente expansión de sus exportaciones. Esta afirmación no es una consecuencia de la teoría de las ventajas comparativas, fundamento tradicional del libre comercio. La misma sólo demuestra, en rigor, que el libre cambio optimiza la asignación de los recursos en el nivel mundial, pero no establece una relación directa e inmediata entre el libre comercio y crecimiento. Es el resultado de una amalgama de preceptos generales sobre la superioridad de la asignación de los recursos cuando no existe interferencia de los estados, con una descripción que pretende ser reflejo de las transformaciones que ha experimentado la economía mundial en el último medio siglo. Se trata, en cierto sentido, de una vuelta al modelo de desarrollo hacia fuera dominante hasta los años treinta del siglo XX con la diferencia fundamental de que la expansión capitalista del siglo XIX y comienzos del XX está basada sobre flujos de comercio complementarios (productos primerios versus manufacturas), mientras que la actual se sustenta sobre un comercio intrarramas posibilitado por la caída en los costos de transporte, de las comunicaciones y del procesamiento de datos" (Arceo, 2003a:5).

Al preconizarse y practicar la retirada del Estado de la economía, se ha reducido drásticamente la actividad estatal e incluso se la ha ilegitimado, de ahí que los Estados del Sur ya no están en condiciones de asegurar el nivel de vida únicamente mediante políticas públicas. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el aumento de la deuda pública en el Tercer Mundo ha llegado a ser una presión insostenible, agravada con la disminución del gasto público y con la reducción del Estado de Bienestar. Además, la privatización de los servicios y de los bienes públicos se ha considerado la alternativa más barata, y el Estado se ha ido retirando de todo lo que podía interpretarse como una actividad comercial. Cuando

---

democracias de América". Deliberadamente Cuba no está entre ellos. Veanse Rapaport (2002); Arceo (2001;

no ha resultado ser factible la privatización de un servicio público la tendencia ha sido la privatización de su gestión, es decir, la introducción de la contabilidad del sector privado y de sus técnicas de gestión, tal y como se justifica en la Nueva Gestión Pública. En algunos casos, "las instituciones públicas se han corporativizado y funcionan como si fueran empresas capitalistas. De igual manera, los cambios en la política industrial y comercial, sumados a las rápidas innovaciones tecnológicas, han fomentado un proceso de regionalización económica y de internacionalización" (Duffield, 2004:79-80).

La internacionalización se materializa en territorios particulares y afecta poderosamente a los enclaves locales tanto como al Estado-nación, y es que el espacio de hoy se rige por los planteamientos neoliberales para los cuales las transformaciones sobrevenidas posibilitan desarrollar las distintas fases de un proceso productivo allí donde sus costos son menores y que han desaparecido las trabas para el crecimiento industrial de la periferia. Las capacidades tecnológicas se diseminan rápidamente; los distintos países pueden incorporarse a la producción para el mercado mundial sin la necesidad de tener que desarrollar sistemas industriales o industrias más o menos integradas, ni enfrentar problemas de deseconomías internas o de falta de economías externas, pues tiende a conformarse, a través del comercio, un único sistema industrial. En el seno de éste los segmentos menos intensivos en trabajo calificado y capital de cada proceso productivo tienden a desplazarse a la periferia y, dentro de ella, las producciones cambian rápidamente de localización[39].

A medida que los salarios de los países que realizan una determinada producción se elevan como consecuencia del aumento de la productividad posibilitado por el desarrollo de nuevas capacidades industriales, la producción se desplaza hacia países de menores salarios y se incorporan actividades más complejas. En este contexto, dado el rápido crecimiento de las exportaciones y la entrada de capitales, el estrangulamiento externo derivado, en la época del crecimiento industrial orientado hacia el mercado interno, de la necesidad de importar bienes intermedios y de capital, desaparece, así como el deterioro de los términos del intercambio que, en caso de haber existido, se afirma, estaba originado por la escasa

---

2003a).

elasticidad ingreso característica de los alimentos y las materias primas naturales. Bajo estas premisas, el debate sobre las políticas para acelerar el desarrollo de la periferia gira en torno de si los países industrializados aplican honestamente las reglas del juego referidas al libre comercio; el tipo de política estatal que puede favorecer una entrada más importante de capitales externos y la necesidad o no de aplicar políticas económicas activas para orientar el crecimiento, apoyar la penetración del capital local en los mercados internacionales y lograr su transnacionalización.

1.4. La cuestión urbana.

El desarrollo endógeno adquiere plenamente sentido si lo asociamos con la configuración actual del Estado-nación. El Estado-nación moderno surgió a mediados del siglo XVII. Concretamente, con el tratado de Westfalia de 1648 que otorgaba un estatuto institucional formal al concepto emergente de Estado. Un concepto que no habría logrado nunca el poder que adquirió mas tarde si, por un lado, la Revolución Francesa no lo hubiera suscrito mediante la unión de la historia del Estado con la del nacionalismo, y, por otro, si la modernidad industrial no lo hubiera puesto como condición *sine qua non* para cualquier posibilidad seria de desarrollo económico, y de organización del espacio urbano, como producto específico y necesario de una sociedad con Estado. Al respecto, hay que destacar que en la primera mitad del siglo XIX, el capitalismo y la revolución industrial produjeron cambios drásticos en la configuración de las ciudades, especialmente en el norte de Europa occidental. Cada vez mas gente se aglomeraba en las ciudades y proliferaban las fabricas por doquier. Las ciudades, superpobladas como estaban, demandaban un nuevo tipo de planeamiento que diera soluciones al desenfrenado caos urbano. Y fueron los funcionarios y reformadores de esas ciudades quienes estaban principalmente preocupados con las normas de la salud, las obras publicas y las intervenciones sanitarias, y quienes primero pusieron las bases de un planeamiento urbano global. La ciudad comenzó a ser concebida

[39] Arceo (2003b).

como un objeto, analizado científicamente y transformado según los dos requerimientos principales del trafico y de la higiene. Las ciudades fueron diseñadas o modificadas y los filántropos se propusieron erradicar los espantosos barrios marginales y llevar los principios morales "correctos" a sus habitantes. El orden higiénico-industrial devino dominante con la practica del planeamiento urbano y la ciencia del urbanismo, transformando la configuración espacial y social de las ciudades, con base en la producción industrial masiva y homogénea de espacios urbanos e instalaciones especializadas[40].

En referencia al fenómeno del espacio urbano, Castells (en Susser, 2001) plantea la existencia de las siguientes dos acepciones del término urbanización: 1) la concentración espacial de la población a partir de unos determinados límites de dimensión y densidad, y 2) la difusión del sistema de valores, actitudes y comportamientos que se resume bajo la denominación de "cultura urbana", efectuada por la Escuela de Chicago de sociología urbana. La ideología de esta Escuela estaba sesgada hacia la noción de cultura urbana, una cultura unificada que caracterizaría a los habitantes de la ciudad independientemente de su clase, su género o su raza. Además de estudiar las condiciones y contradicciones de la integración social en la sociedad norteamericana, la sociología urbana centró su atención en el diseño espacial, también formalizado por otra corriente de sociólogos de la Escuela de Chicago, vinculados al darwinismo social en el desarrollo de lo que dio en llamarse "ecología humana", dedicada al estudio de las formas y los procesos de los asentamientos urbanos, regido por la idea de competencia y de selección social, y el análisis de las condiciones sociales de integración cultural se convirtieron en los temas fundadores de la sociología urbana.

En los años sesenta y setenta del siglo XX, la sociología urbana experimentó una fuerte revitalización de la mano de la escuela de "nueva sociología urbana", que se originó en Francia en torno a la obra de Lefebvre (1) y Castells (2):

1) Los temas desarrollados por Lefebvre fueron la producción del espacio y el derecho a la ciudad. El espacio lo consideraba este autor como un proceso de producción, cuyo

[40] Veanse Castells (1986;1988); Nandy (1996); Arocena y Sutz (2003); Alabart (2003).

resultado enmarcaba en última instancia las vidas de la gente en patrones espacialmente constreñidos. Como consecuencia, "cuando el capital no consideraba rentable o útil mantener a la gente en la ciudad y no podía enviarla de vuelta al campo debido a la necesidad de trabajadores urbanos, se construía un nuevo espacio intermedio: el suburbio, formado por grandes bloques para la clase obrera en su versión europea y por viviendas unifamiliares para la clase media en la versión norteamericana, pero antiurbano en ambos casos. De este modo, tras haber sido expulsada de sus comunidades rurales, la gente volvía a ser expulsada o inducida a salir de la ciudad que había convertido en un lugar habitable. La gente estaba perdiendo su derecho a la ciudad" (Castells, en Susser, 2001:491-492).

2) Los temas desarrollados por Castells fueron el consumo colectivo y los nuevos movimientos sociales. La ciudad se consideraba un sistema organizado en torno a la provisión de los servicios necesarios para la vida cotidiana, bajo la guía y el control directos o indirectos del Estado. El consumo colectivo se convirtió al mismo tiempo en la base de la infraestructura urbana y en la relación fundamental entre la gente y el Estado. Las ciudades se redefinieron como puntos de contradicción y de conflicto entre la acumulación de capital y la redistribución social, entre el control del Estado y la autonomía de la gente. En torno a estos problemas surgieron nuevos movimientos sociales urbanos como nuevos actores del conflicto social y del poder político. La sociología urbana pasó de ser la disciplina que estudiaba la integración social a ser la disciplina especializada en los nuevos conflictos sociales del postindustrialismo.

Castells (en Susser, 2001:413) destaca que la sociología urbana en los últimos años del siglo XX debe de replantear la transformación espacial y los problemas urbanos en el nuevo periodo histórico que ha desenvocado en la era de la información[41]. La transformación espacial debe entenderse en el contexto más amplio de la transformación social, en el sentido de que "el espacio no refleja la sociedad, sino que la expresa, es una dimensión fundamental de la sociedad, inseparable del proceso global de organización y cambio

[41] Concretamente, la nueva sociología urbana "se quedó obsoleta ante su nuevo contexto urbano marcado por las primeras fases de la era de la información, del mismo modo que la Escuela de Chicago se había quedado obsoleta ante una sociedad industrial madura. La falta de entusiasmo de estudiosos e intelectuales por la sociología urbana refleja la conciencia de que sus fuentes de inspiración ya no partían de los retos presentados en el mundo real" (Castells, en Susser, 2001:413).

social. Así, el nuevo mundo urbano responde a la emergencia de una nueva sociedad –la sociedad red- característica de la era de la información, como resultado de la interacción entre la revolución de las tecnologías de la información, la reestructuración socioeconómica y los movimientos socioculturales".

En opinión de Castells la transformación de las ciudades en la era de la información puede organizarse en torno a los siguientes tres ejes: 1) desde el punto de vista funcional, la sociedad red está organizada en torno a la oposición entre lo global y lo local; 2) desde el punto de vista del significado, la sociedad red se caracteriza por el desarrollo enfrentado de la individuación y el comunalismo; 3) desde el punto de vista de las formas espaciales, en la sociedad red se observan tendencias enfrentadas respecto a la tensión y la articulación entre el espacio de los flujos y el espacio de los lugares. El espacio de los flujos "vincula electrónicamente lugares separados, en una red interactiva que conecta actividades y personas en regiones geográficas diferenciadas. El espacio de los lugares organiza la experiencia y la actividad en torno a la localidad. La lógica enfrentada del espacio de los flujos y el espacio de los lugares estructura y desestructura simultáneamente las ciudades, que no desaparecen en las redes virtuales, sino que se transforman en la interfaz entre la comunicación electrónica y la interacción física, mediante la combinación de redes y lugares". De ahí que el papel de las ciudades en la economía global depende de su capacidad de conectarse con las redes de telecomunicación y transporte, así como de su capacidad de movilizar eficazmente recursos humanos en el proceso de competencia global. Como consecuencia de esta tendencia, "las áreas nodales de la ciudad, conectadas a la economía global, tendrán la máxima prioridad en términos de inversión y gestión, ya que son las fuentes de creación de valor que alimentan un nodo urbano y su área circundante. De este modo, el destino de las economías metropolitanas depende de su capacidad para subordinar las restantes funciones y formas urbanas a la dinámica de ciertos lugares que permiten su articulación competitiva en el espacio global de los flujos" (Castells, en Susser, 2001:498-499).

A partir de la anterior observación sobre la concepción de la ciudad en la era de la información y en los procesos de globalización, consideramos que desde el punto de vista

de la experiencia urbana, la ciudad, como una forma espacial específica de organización sociopolítica, ha estado y está sometida al escalpelo de la ingeniería social del planificador quien, mediante la técnica de la planificación estratégica, intenta producir el tipo deseado de cambio o desarrollo social. La planificación, como técnica central del desarrollo, "no puede disociarse históricamente del crecimiento del capital comercial y, en consecuencia, de la existencia del mercado" (González, 2000:137). Como señala Villasante (1999), un plan estratégico puede surgir tanto desde el ámbito público como del empresarial, pero los ejemplos de ambos distan mucho de los que surgen de iniciativas populares. Los intereses de los gobiernos o de las empresas tienden a simplificar las estrategias a aquellos aspectos centrales que consideran prioritarios desde sus urgencias, pues necesitan resultados a corto plazo, sean éstos electorales o de acumulación de capital.

Por eso se debe prestar mucha atención a cómo se construyen estas redes para el desarrollo local, cuáles son los motores principales, cuáles las relaciones y dinámicas internas de los muy diversos intereses en juego. Las redes internas y externas de las asociaciones, ONG, empresas de economía social, y todo lo que se viene considerando tercer sector, pasan a ser muy importantes, pues no se trata de un simple complemento de una programación integral, sino precisamente el cemento que puede consolidar o resquebrajar toda la construcción en marcha. El tercer sector "no tiene poder económico ni administrativo significativo, y por eso no se le suele tener en cuenta desde los otros dos sectores, pero sí tiene poder comunicativo, tanto en las redes informales locales, como prestigio ante los medios de comunicación. No hace falta que se plantee grandes afiliaciones, simplemente que exista un grupo capaz de tocar un punto sensible que entiendan las otras redes asociativas y sobre todo las redes informales de la vida cotidiana. No es un problema de tener más recursos económicos o de ser muy representativos por el número de asociados, esas son lógicas prestadas o inducidas por los otros sectores, sino de mantener una comunicación ágil y fluida con la sociedad, o al menos con esa red civil desde donde surge" (Villasante, 1999:48). Por tanto, esos tejidos sociales aparentemente tan fragmentados, y sin horizontes integrales, sin embargo tienen una importancia trascendental para cualquier programación, pues contienen las potencialidades más interesantes para articular la mejor calidad de vida local a medio y largo plazo.

Referente a la política urbana hay que destacar que el periodo 1800-1950 vio la progresiva intromisión de aquellas formas de administración y regulación de la sociedad, del espacio urbano y de la economía que resultarían en el gran edificio de la planificación a comienzos del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Así, al final de la Segunda Guerra Mundial la planificación como tal adquiere un nuevo significado avalado por la necesidad de reconstrucción. Se procede, señala González (2000:152), a coordinar los esfuerzos físicos, económicos y sociales con vistas a un crecimiento global no sólo de una ciudad sino de todo el conjunto de regiones urbanas; son los "Grandes planes". Debido a los imparables avances tecnológicos, "el futuro se funde con el presente en las preocupaciones urbanísticas y por tanto sociales. El primer objetivo de todo ese proceso es la determinación de las 'necesidades proyectivas', un mecanismo que trata de evitar las incógnitas futuras previendo, o resolviendo en su caso, las situaciones que generen tensión social. La obsesión por el enfoque cuantitativo predominante en las tres décadas posteriores a la guerra generó una obsesión por la respuesta tecnológica basada fundamentalmente en la configuración de una nueva periferia social monoclasista y monofuncional, a la que, con algunas excepciones nórdicas acudieron los estratos despojados de la centralidad. Con la entrada en el juego de esa nueva dimensión planificadora, se suprime la ocasión y el espacio para lo espontáneo o lo contradictorio, se domestica la acción social. En consecuencia, la ciudad no será una compleja estructura histórica, un compendio multidimencional de piezas, sino más bien, un mecanismo susceptible de ser maravilloso o infernal. El funcionamiento al menos cuantitativamente perfecto de la 'máquina-ciudad' será atribuido entonces a consideraciones estrictamente tecnocuantitativas presciendiendo de estimaciones aún tímidas sobre el modo de vida" .

Además, la propia historia de la ciudad y del desarrollo urbano en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial es, en muchos sentidos, la historia de la institucionalización y el despliegue cada vez más penetrante de la planificación, y que está "en la cabeza de la gente, llega incluso a penetrar en el pensamiento de quienes parten de una reflexión crítica de las formas sociales de la urbanización. Y es ahí donde hace mayores estragos, porque abandona su tono integrador, comunitario, bonachón, para transformarse en discruso sobre

las contradicciones. Sobre las contradicciones... urbanas" (Castells, en Susser, 2001:67). De hecho, "si el nivel ideológico, a pesar de todas sus dificultades, puede ser relativamente reconocido y definido en términos teóricos, ¿de qué se habla exactamente cuando se hace referencia a las 'unidades urbanas'? La relación entre 'ideología' y 'urbano' (y, a través de ella, entre 'ideología' y 'espacio') no puede ser estudiada sin profundizar previamente en el contenido social de lo 'urbano', es decir, sin un análisis de la estructura urbana" (Castells, en Susser, 2001:93)

Siguiendo a Castells (en Susser, 2001:92), consideramos que cabe preguntarse si la planificación aporta algo nuevo u original a la cuestión urbana, a saber sobre lo que se llama institucionalmente "lo urbano", dado que la sociedad urbana no es pura expresión de culturas en sí, sino articulación más o menos contradictoria de intereses y, por lo tanto, de agentes sociales, que no se dan nunca por sí mismos, sino siempre, y a la vez, en relación a algo distinto[42]. Por lo demás "los 'medios sociales urbanos' no pueden tampoco ser considerados como producción de un marco ecológico-social realizada por los valores culturales específicos de cada grupo, fracción o clase social. Cuando existen en su especificidad, representan una determinada situación, cuya significación siempre hay que descubrir por medio del análisis. Más aún que descubrir la existencia o demostrar la inexistencia de tipos localizados de relaciones sociales, *habría que tratar de revelar los procesos de articulación entre las 'unidades urbanas' y el sistema de producción de las representaciones y prácticas sociales*".

Para Castells (en Susser, 2001:501-502), un nuevo tipo de sociología urbana es la "sociología de las 'ciberciudades' o ciudades híbridas producto del entrecruzamiento de los flujos y los lugares". En esta sociología híbrida, hay como punto de partida la exigencia de

[42] Castells argumenta que a consecuencia de los desafíos de la sociedad red y a la aparición de nuevas formas y procesos sociales, la cuestión de la integración social vuelve a ser prioritaria para la sociología urbana, y lo que se está cuestionando es la propia existencia de las ciudades como mecanismos de comunicación pese a que vivimos en un mundo urbano. Pero lo que está en juego es un tipo de integración muy diferente a aquella que trataba de buscar la asimilación de las subculturas urbanas a la cultura urbana, característica de principios del siglo XX. A comienzos del siglo XXI, el reto es lograr que identidades y culturas irremisiblemente distintas compartan la ciudad. Como en la actualidad no hay una cultura dominante, la metrópoli fragmentada y la individualización de la comunicación se refuerzan entre sí para producir una interminable constelación de subconjuntos culturales, a lo que se suma la fragmentación colectiva añadida por el comunalismo. Por tanto,

unos derechos de ciudadanía "que aparecen como legítimos pero negados a muchos, como potenciales pero no realizados" (Borja, 2003:271). Y es que el desarrollo de las libertades reales, señala Larochelle (2004), depende de la posibilidad de debilitar los sistemas constrictivos y moderar el dominio de las élites sobre la sociedad. De hecho, el desafío de la globalización neoliberal para ciudades y ciudadanos es que se ven confrontados a la marea creciente de un sistema de poder que no saben contener. Un sistema de poder que sujeta a la ciudadanía a los intereses del Estado de Mercado[43] y que constituye un proceso de características similares al que otrora los poderes centralizados del Estado impusieron a las instancias locales, dislocando las estructuras locales de poder, y luego recomponiéndolas mediante la diversificación de los ámbitos de autoridad.

Aunque hay más individuos que nunca y en más países que nunca, y que han adquirido un derecho de fiscalización y control sobre el poder y la estructura jerárquica de sus élites, la realidad es que el principio de autogobierno se erosiona al mismo tiempo en los frentes local, nacional e internacional[44]. Otro efecto de un mercado global es el inicio de la globalización en la regulación jurídico-política de los asuntos internacionales, iniciada con el juicio de Nuremberg a los dirigentes de la Alemania nazi. La universalidad jurídica de ciertos derechos fue declarada preponderante sobre cualquier otra disposición legislativa de carácter nacional. Desde entonces, el orden westfaliano de Estados republicanos autorregulados entró en una fase de recesión, fase que, en lugar de anunciar el final próximo del Estado-nación, provocó un reordenamiento neoliberal de sus estructuras de poder. En este reordenamiento, "el consumo se acredita como rasgo de un modelo de sociedad en el que los individuos liberan su potencial onírico para autoexpresarse de múltiples formas, siempre transitorias, fugaces y reversibles. Sin duda alguna, se trata de una sociedad en la que la estética sustituye a la ética como elemento de integración social,

---

sin una cultura unificadora y, por consiguiente, sin un código unificador, la cuestión clave no es la de compartir una cultura dominente, sino la comunicabilidad de múltiples códigos.

[43] Para Vallespín (2003), es importante destacar que el Estado se ve obligado a reaccionar ante condiciones que se escapan a su control y que depende cada vez más de factores que están fuera de su propio campo de influencia y del de sus ciudadanos. Si la política estatal se ha caracterizado tradicionalmente por crear un orden desde arriba, ahora ha pasado a una posición defensiva, pues ya no organiza la sociedad, sino que se ha convertido en el gestar de los grandes intereses económicos transnacionales. Ha aparecido así un verdadero Estado de Mercado, preocupado más por fomentar la propia competitividad internacional de su economía nacional que por la prestación de los clásicos servicios del Estado de bienestar.

[44] García Guitián (2003).

ya que los individuos socializan sus vidas en el consumo, en la interacción en un mercado que promueve expriencias intensas, la liberación de lo onírico, el trastocamiento de las identidades, el recreo, etc. Y, sobre todo, la reproducción de las estructuras de desigualdad" (Sánchez, 2004:337-338).

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA IDEA DE DESARROLLO.

“Hay dos cosas de las que estoy seguro: primero, que se debe tratar al capitalismo como un proceso de evolución, y que todos sus problemas fundamentales arrancan del hecho de que es un proceso de evolución; y, segundo, que esta evolución no consiste en los efectos de los factores externos (incluso factores políticos) sobre el proceso capitalista, ni en los efectos de un lento crecimiento de capital, de la población, etc..., sino esa especie de mutación económica, me atrevo a usar un término biológico, a la que he dado el nombre de innovación” (Schumpeter, 1976:12).

Este capítulo tiene por objeto la noción de desarrollo. Una noción que al estar incorporada en el lenguaje común implica efectuar su genealogía ya que su definición varía de acuerdo con el a priori implícito en el origen de la reflexión. Hay que hacer un esfuerzo para conseguir, advierte Rist (2002), el necesario distanciamiento respecto a las connotaciones asociadas al término desarrollo, a los juicios de valor que en él subyacen. Una noción, por tanto, que no es ni ha sido, históricamente, neutra axiológicamente[45]. Ya desde los denominados *clásicos* en economía y en sociología se trata de una noción cargada de ideología, y que se refleja claramente en la economía del desarrollo en los años cuarenta y en la sociología funcionalista de la modernización[46]. Una sociología que apuesta por el progreso; un valor que transmite la idea de civilización en progreso, es decir, la civilización ha progresado en el pasado, está progresando ahora, y continuará progresando en el futuro. Es así que esta idea amplía su ámbito, pasando de la acumulación de conocimiento humano a la que había sido universalmente confinada en el siglo XVII a tener un alcance cada vez más amplio, llegando a incluir la idea de la unidad de la humanidad en un proyecto del futuro, hecho posible por la expectativa de que la acción humana mantendrá el camino de la historia siempre en una vía ascendente.

El progreso es la garantía de la unidad de la humanidad y su avance necesario se interpreta como la diversidad de una forma particular. Se pretende "que la variedad es debida a los diferentes estadios de desarrollo o de progreso que algunas sociedades han alcanzado. Los más primitivos son vistos como si permanecieran en los primeros estadios, y mostrarían, a los más civilizados, la imagen de su propio pasado; los más civilizados representan estadios posteriores, mostrando a los más primitivos la iluminación de su futuro. Se presume que hay una trayectoria común por la que discurren todas las sociedades. Por usar una metáfora, puede pensarse en una escalera común por la que todos ascienden, pero con distinta

[45] Rist (2002).

[46] El concepto técnico de modernización se institucionalizó "en los ambientes académicos de la sociología norteamericana para referirse ante todo a las consecuencias sociales y políticas generadas por el crecimiento económico (y a las posibilidades de acelerarlo mediante programas gubernamentales *ad hoc*) que por entonces tenía lugar en los países en vías de desarrollo y en aquellos otros del llamado Tercer Mundo recientemente descolonizados, muchos de los cuales sólo alcanzaron la independencia política plena tras el fin de la Segunda Guerra Mindial. Y entre tales secuelas del crecimiento económico *moderno* se citaban la industrialización, la emigración del campo a la ciudad, la urbanización, la alfabetización, la escolarización, la caída de la mortalidad y después la fecundidad, el crecimiento de los medios de comunicación de masas y, por último, el llamado *desarrollo político*, entendido como democratización al estilo occidental" (Gil Calvo, 1995:328).

velocidad y desigual éxito. O una misma escalera en la que todos están pero en distintos peldaños. Al final del trayecto, o en lo alto de la escalera, encontraremos a las sociedades más exitosas, más desarrolladas y mejor civilizadas de Occidente" (Sztompka, 1995:49)[47].

Taylor y Flint (2002:6) afirman que el funcionalismo acepta el supuesto de la sociedad multiple, pero el análisis de los sistemas-mundo de Wallerstein (1987) no acepta que este supuesto sea un punto de partida válido para comprender el mundo moderno. En vez de defender que el cambio social tiene lugar país por país, Wallerstein postula la existencia de un sistema-mundo que en la actualidad tiene una extensión global. Si aceptamos este supuesto de Wallerstein, las numerosas sociedades nacionales se convierten simplemente "en partes de un todo mayor, por lo que un determinado cambio social sólo puede ser comprendido en su totalidad en el contexto más amplio del sistema-mundo moderno"[48]. Es este supuesto suficientemente convincente y refuerza nuestra idea de que la consolidación del sistema mundial requirió de convicciones y justificaciones en orden a legitimar el trayecto histórico de conjunto del sistema-mundo; trayecto que "plantea la cuestión de cómo conceptualizamos el cambio social" (Taylor y Flint, 2002:5). Y es que la idea de progreso incluye "orientaciones específicas respecto de la historia como registro de sucesos. Promueve una definida y singular interpretación de las diferencias socioculturales e indica un modo de empleo de esas diferencias en la construcción de teorías del cambio social y cultural. Postula un orden cultural de cosas, afirma un universalismo y crea un sistema de correspondencias que nos presenta un rico y detallado cuadro sobre el decurso de los asuntos humanos. Identifica, como entidad real, una categoría de lo accidental, lo fortuito, lo anormal o antinatural. Proporciona un complicado método para hipostasiar o reificar entidades cuyo derrotero temporal se puede rastrear. Está penetrada de nociones orgánicas primitivas acerca del ser y el devenir" (Bock, 1988:61).

Una conceptualización o justificación del cambio social la constituyó el evolucionismo

[47] Nisbet (1976; 1988); Sachs (1996).
[48] La teoría del sistema-mundo tal como es formulada por Wallerstein "descansa en los postulados siguientes: a) el mundo es hoy la unidad de análisis más determinante para comprender los mecanismos de socialización (aunque el Estado sea todavía un elemento necesario para la estabilización del capitalismo global); b) la división del trabajo es el nexo más significativo; c) el mercado y las relaciones internacionales son el producto de una lógica social subyacente que se expresa en la economía" (Larochelle, 2004:187).

social. El evolucionismo se basaba en la hipótesis no verificable de que los acontecimientos se encadenan de acuerdo con una finalidad predeterminanda, que proporciona continuidad al pasado, al presente y al futuro. Nisbet (1976; 1988) plantea una serie de premisas que hacen referencia a la naturaleza del cambio planteadas por el evolucionismo social, premisas que son las características realmente duraderas y más influyentes de la teoría evolucionista: (1) Comte, Marx y Spencer partieron del supuesto que el cambio social es natural y se encuentra en la estructura del ente del que se trate, ya sea del conocimiento humano y luego la civilización, el medio de producción a través de las épocas o cada una de las gamas de las principales instituciones de la sociedad; (2) el cambio es direccional, en la medida en que se ofrece en los tres casos una secuencia de etapas o fases que se suceden unas a otras; (3) el cambio es inmanente en la entidad que se considera, hecho que se observa en las denominadas leyes de dinámica social de Comte, en las hipótesis de desarrollo de Spencer y en las leyes económicas de movimiento de la sociedad capitalista en Marx; (4) el cambio es continuo, pues existe una gradación lógica de pasos dentro de una serie única, planteamiento que se remonta a la idea de Leibniz de que la naturaleza no da saltos; (5) el cambio es necesario, pues existe una necesidad lógica de desarrollo en relación con la estructura del ente social analizado; (6) como el cambio procede de causas uniformes, el presente es la clave para entender el pasado.

Rist (2002) nos dice que considerar que los acontecimientos se eslabonan de acuerdo con una finalidad predeterminada, tuvo dos consecuencias importantes, una de carácter teórico y la otra política. La primera está en que el evolucionismo permitió conciliar a su manera la diversidad de las sociedades y la unidad del género humano, pero lo que se planteaba como respeto a la variedad de identidades culturales no era tal cosa, ya que los evolucionistas sociales veían en la evolución de la humanidad un único camino de desarrollo posible. La creencia en un desarrollo natural y necesario de las sociedades impedía considerarlas en sí mismas, con sus especificidades, para juzgarlas sólo en función del referente occidental. Colocaban a cada sociedad en una serie temporal que conducía desde la barbarie a la civilización[49]. La segunda consecuencia es que el evolucionismo social otorgaba legitimidad al proceso de colonización en África y Asia, al presentar a Occidente como el

[49] Burke (1987); Callinicos (2003b).

precursor de una historia común a toda la Humanidad. Hasta el mismo Marx (1976) justificó la necesidad histórica del proceso de colonización, aunque a su vez criticó sus excesos. Marx reconocía la tendencia del capitalismo a expandirse a escala mundial y creía que de ella derivaría la industrialización de los países atrasados. Sin embargo, en sus obras de madurez empezó a contemplar al colonialismo, y el tipo de comercio internacional que éste generaba, como un obstáculo para el desarrollo de los países precapitalistas. Es decir, comenzó a percibir la singularidad del capitalismo atrasado como un producto histórico del colonialismo y ya no como un simple retraso, en contra del evolucionismo que veía el progreso no como un mero accidente, sino como una necesidad, y que avanza siempre de forma continua, gradual y acumulativa, por lo que los evolucionistas creían posible discernir no sólo la curva de desarrollo que va del pasado al presente, sino también la que va hacia el futuro.

2.1. Primer periodo: de finales del siglo XVIII a principios del XX.

Los evolucionistas y desarrollistas colocaron las fuerzas motrices (o agencias) de la evolución y del desarrollo en el dominio natural. De esta manera, “las tendencias y potencialidades inherentes a la sociedad fueron hechas responsables del curso progresivo de los procesos sociales (al igual que las tendencias codificadas en los genes, en los embriones o en las semillas se manifiestan durante el crecimiento de los organismos). Esta secularización (naturalización) de la agencia condujo a la consideración del progreso como un despliegue natural e inexorable de potencialidades, que demandaba adaptación o ajuste como única reacción humana concebible” (Sztompka, 1995:54). Este despliegue natural contiene una imagen del cambio social, y que explica que haya sido central “en la formación de la sociología como disciplina, y continúa plasmando profundamente sus temas y perspectivas, así como las de otras ciencias de la sociedad y la cultura” (Bock, 1988:60).

Así, por ejemplo, Comte (1996) analizó la historia de forma abstracta, con el objetivo de situar al estado positivo en un contexto evolutivo, planteándolo como una fase más en la evolución humana, como un producto natural y necesario de procesos anteriores, que no pueden entenderse al margen de toda la historia precedente[50]. Comte a lo largo de su obra ilustra los procesos de progreso mediante los cuales las sociedades han pasado por un estado teológico y luego metafísico para alcanzar finalmente el estado positivo en el cual triunfa la ciencia y el industrialismo. Pero no sólo la civilización pasó por estas tres fases, sino también el conocimiento humano. El desarrollo del conocimiento por las tres etapas es necesario pues obedece a la pauta de desarrollo de la civilización, la cual se basa en el instinto uniforme de mejorar la propia condición de los hombres. Para este autor la motivación continuada hacia el cambio surge de la propia psique humana, con sus ilimitadas exigencias de satisfacción de las necesidades humanas[51].

Otro ejemplo es Spencer (1972), que subsumió el progreso bajo el principio común de la evolución; principio común a toda realidad, tanto natural como social, pues toda realidad consiste en materia, energía y movimiento. De este modo propuso la ley de la complejidad creciente o diferenciación estructural, según la cual los organismos vivos, como los organismos sociales, pasan de la homogeneidad a la heterogeneidad, de lo informe a lo complejo[52]. Según Spencer, desde los primeros cambios cósmicos que puedan señalarse hasta los más recientes cambios de la civilización, observamos que la transformación de lo homogéneo a lo heterogéneo es aquello en que consiste esencialmente el progreso, ya que la ley general de la evolución encuentra un desarrollo específico en las siguientes regularidades: hay una inestabilidad inherente a las poblaciones homogéneas, pues los hombres no pueden permanecer en una masa homogénea sin que surjan roles, funciones, poder, prestigio y propiedad distintos. Las diferenciaciones iniciales se extienden de forma gradual y acumulativa, y la sociedad empieza a dividirse en facciones, clases y grupos según diferenciaciones de clase, nación y ocupación. Spencer explica, de esta forma, el

[50] Sztompka (1995).
[51] Ritzer (2001).
[52] Giddens (1988; 1998).

desarrollo progresivo de la división del trabajo y la sucesión de estadios distinguibles en la historia humana desde las sociedades simples hasta las civilizaciones[53].

"La división del trabajo social" de Durkheim (1995) está trazada de acuerdo con el esquema de Spencer y constituye un esfuerzo por describir las etapas de desarrollo de la solidaridad social dentro de la sociedad humana en general a partir de la progresiva división social del trabajo, y haciendo de ésta la principal fuente de solidaridad social. Durkheim presentó un análisis del cambio social según el cual el advenimiento de la era industrial comportaba la aparición de un nuevo tipo de solidaridad. Siguiendo la estrategia de Spencer, Durkheim propone una tipología dicotómica de las sociedades basada en la calidad diferente de los lazos sociales: la solidaridad mecánica está arraigada en la similitud de funciones y tareas no diferenciadas; la solidaridad orgánica está enraizada en la complementareidad, en la cooperación y en la indispensabilidad mutua de papeles y ocupaciones altamente diferenciados. La tipología es tratada como un esquema cronológico, que describe el punto inicial y el punto final de la evolución social, ya que la historia se mueve de la solidaridad mecánica a la solidaridad orgánica. Por lo tanto, la dirección principal de la evolución ha de buscarse en la creciente división del trabajo, en la diferenciación de tareas, deberes y papeles ocupacionales que se producen en la sociedad a lo largo del tiempo[54].

Marx (1984) puso de manifiesto que el capitalismo, como realidad histórica, se rige por el principio de acumulación competitiva y que explica que el desarrollo histórico, lejos de ser lineal, opera a través de rupturas, recaídas, retrocesos, y además no es gradual y acumulativo, pues opera a través de umbrales o rupturas que señalan las fases de la historia. La secuencia de las fases históricas en Marx tienen un importante contenido evolucionista, pues creía en el progreso constante de la sociedad, como dirección general del proceso histórico. Consideraba que podía establecerse a lo largo de la historia una serie de estadios distinguibles unos de otros, a lo largo de un camino uniforme, y vio en la división del

[53] El evolucionismo de Spencer fue incorporado en el estructural-funcionalismo, en el sentido de que para esta perspectiva "los procesos fundamentales son la diferenciación según forma y función y el movimiento de lo simple a lo complejo" (Bock, 1988:97).
[54] Ramos (1999).

trabajo el aspecto central del proceso de complejización y de diferenciación creciente de las sociedades como tendencia histórica dominante[55].

Para Sztompka (1995) existen en la obra de Marx tres modos de determinación causal que dan al cambio social un carácter necesario o contingente. En el nivel histórico mundial, Marx manifiesta un fuerte determinismo, al postular que el proceso histórico general es irreversible, pasando de estadios definidos, en principio uniformes, que conducen inevitablemente al comunismo. En el nivel socioestructural existe un determinismo mucho más débil, ya que las clases emprenden acciones colectivas basadas en sus intereses económicos, dirigidas a su afirmación o defensa, aunque también pueden carecer de conciencia suficiente acerca de sus intereses. En este caso, las clases actuarán en contra de sus intereses económicos, a contracorriente de las determinaciones económicas. En el nivel de la acción individual es donde es más fuerte el componente de voluntarismo y contingencia, ya que cada persona puede actuar, en principio, en contra de sus intereses económicos. Muchos lo hacen, anteponiendo consideraciones de tipo emotivas, tradicionales o ideológicas. Sin embargo, de forma distributiva para cada persona existe una considerable indeterminación, tomando las acciones colectivamente prevalece la determinación económica.

Convencionalmente se considera que Comte, Spencer y Marx, aunque difieren en cuanto a la manera de identificar los diversos estadios por los que deben pasar todas las sociedades, están de acuerdo en que la evolución es consustancial con la historia, que todos los pueblos recorren el mismo camino y que no todos avanzan al mismo ritmo que la sociedad occidental que mantiene, en relación con las demás, una indiscutible ventaja en su desarrollo. Pero, desde nuestra perspectiva, hay que efectuar una matización, en el sentido de que Comte y Spencer consideraban que el progreso del espíritu o de la diferenciación estructural, respectivamente, eran procesos lineales, consistentes y persistentes[56]. Por el

[55] No hay más que consultar los escritos de Marx sobre la India o el Manifiesto Comunista para darse cuenta qué lugar ocupaba la idea de progreso en el desarrollo del capitalismo. Véanse Wallerstein (1988); Sztompka (1995); Sachs (1996); Bustelo (1998).

[56] Por otra parte, a estos autores se les designa como historicistas. Pero, como señala Nisbet (1988), tal y como lo ha empleado Popper (1971), la palabra historicismo evoca además la necesidad objetiva o el determinismo. Así, para Popper tanto Hegel como Marx son historicistas, pues apelaron al pasado, al presente

contrario, Marx sostenía que dentro de cada formación socioeconómica se observan regresiones regulares y sistemáticas, tales como la creciente explotación y el empobrecimiento de las masas que se intensifican hasta el punto de hacer inevitable la revolución social. En palabras de Sztompka (1995:55), "la revolución significa un salto progresivo de primera magnitud, pero entonces ese mismo proceso de regresión interna y de decadencia comienza de nuevo dentro de una nueva formación socioeconómica, en sus comienzos muy 'progresista' pero que después se va deteriorando y va preparando el terreno para la siguiente revolución. A largo plazo, la trayectoria de la historia es progresiva, a corto plazo incorpora fases transitorias de regresión".

Otra justificación a destacar del trayecto histórico del sistema-mundo está en el pensamiento económico. Concretamente, en los economistas clásicos de finales del siglo XVIII y principios del XIX. Economistas que se preocuparon por las causas, consecuencias y perspectivas del crecimiento económico. En el pensamiento del siglo XVIII está la idea de que existe una historia natural de la humanidad, es decir, "que el 'desarrollo' de las sociedades, de los conocimientos y de las riquezas corresponde con un principio 'natural'. A partir de este sentido –oculto a veces bajo prácticas o acontecimientos como la guerra, que lo oscurecen temporalmente- puede construirse un discurso totalizador que muestra la continuidad de un mismo proceso desde los orígenes a nuestros días" (Rist, 2002:51). Ésta es la razón, según Rist (2002), por la que la principal obra de Smith se titula "Investigación sobre las causas y la naturaleza de la riqueza de las naciones", pues el desarrollo económico se presenta como una necesidad natural, en base a la propensión natural del hombre al intercambio. De este modo, el desarrollo no es una opción, sino una finalidad en sí misma que cree "en el mito del *comercio/mercado* como mecanismo social pacificador de las conductas humanas" (Sánchez, 2004:163)[57].

---

y, en algún grado, al futuro para bosquejar una construcción del desenvolvimiento de la humanidad, a la vez inmanente, direccional y necesario. Con esta perspectiva, bastante amplia y flexible, el historicismo puede tener un sesgo conservador, un sesgo liberal o un sesgo radical. Sin embargo, para Nisbet, este término parece designar más bien a los conservadores, o al menos a aquellos preocupados por mostrar las raíces pretéritas del presente, es decir, comprender el pasado se estima vital para elucidar el presente.

[57] "La Ilustración escocesa encarnó ese gesto mercantilista en el que el hombre europeo de la modernidad incipiente creyó ver el principio de la prosperidad humana y de la paz entre las diferentes culturas del mundo. La modernidad también cometió el error (trágico) de *encantar* la realidad, de intentar de aglutinar en torno a una imagen los podereses irreconciliables que mueven el mundo. Como muy bien recuerda Hirschman (en el afán de explicar los orígenes de la cultura capitalista), el hombre moderno también *creyó*, y lo hizo con tal

A Smith (1990) le interesa la naturaleza de la riqueza en términos de crecimiento, es decir, de las causas y de las fuerzas mediante las cuales tiende a comprobarse el crecimiento natural de la riqueza. La causa principal del proceso es el impulso de trueque y cambio, y de este instinto de cambiar surge, casi universalmente, la división del trabajo, el medio a través del cual los hombres mejoran su posición de obtención de riqueza especializándose en el mundo del trabajo. No obstante, Smith es consciente de las desigualdades de riqueza existentes entre las naciones y también de las interferencias que operan en los procesos naturales de crecimiento de la opulencia y de la riqueza, tales como ciertas formas institucionales, costumbres y creencias. Por tanto, si se cumplen determinadas exigencias institucionales, como el libre comercio internacional y la intervención del Estado queda limitada a la justicia, a la defensa, al orden público y a determinadas obras públicas, el crecimiento es autosostenido. Sin embargo, hay que destacar que la riqueza de la nación depende de la acumulación de capital, pero ésta tiene diferentes grados de distribución.

Para Smith las ganancias las obtienen los capitalistas, los salarios los trabajadores y la renta los terratenientes y concluía que mientras se obtengan ganancias para la inversión, el sistema genera riqueza, y se da un crecimiento de la economía, y es que la inversión "permite ampliar el mercado, fomenta la división del trabajo y hace crecer la productividad laboral. A su vez, ese crecimiento garantiza un aumento de los salarios y de la demanda de bienes de consumo y de los beneficios y, por tanto, de la acumulación del capital" (Bustelo, 1998:47-48). No obstante, ese crecimiento no es indefinido, pues se puede llegar al estado estacionario por la sobreacumulación de capital y los rendimientos decrecientes de la tierra y de los esfuerzos por abrir mercados externos.

Por su parte Ricardo (1973) se interesó por las consecuencias a largo plazo del crecimiento económico, aunque mostró más interés que Smith por la distribución, pues la consideraba central para la acumulación de capital y, por tanto, para el desarrollo[58]. Ricardo afirmaba que el problema de la distribución del ingreso entre las clases sociales se plasma en dos

intensidad que, olvidándose que era un acto de fe, lo hispostasió y lo universalizó integrándolo al conjunto vario de la cultura humana bajo su autoimagen racionalizadora y secularizadora" (Sánchez, 2004:163).

[58] Bustelo (1998).

conflictos: por una parte, entre ganancias y renta y, por el otro, entre ganancias y salario. En cuanto al primer conflicto, sostenía que los terratenientes son una traba para el desarrollo del capitalismo, ya que consumen el excedente producido por la sociedad bajo la forma de renta. Con respecto al segundo conflicto, planteaba que si bien salarios altos implican ganancias bajas, las leyes económicas mantienen el salario a un nivel de subsistencia. Asimismo, este autor formuló por primera vez la ley de la ventaja comparativa[59]. Dicha ley consistía en que cada país puede ganar en el intercambio si los precios relativos de los productos puestos en el mercado difieren de un país a otro. A partir del ejemplo de Portugal e Inglaterra, Ricardo demuestra que el libre cambio beneficia a los dos países, pues para ganar en el intercambio cada uno va a especializarse en el ámbito en el que está mejor situado, es decir, reasigna a la fabricación del bien para el que es más competitivo las horas de trabajo dedicadas al otro bien. De esta manera por la misma cantidad de trabajo, un país obtiene un mayor volumen de mercancías gracias al libre comercio. Por lo que la especialización significa la potenciación de la capacidad de producción y consumo de todas las naciones, constituyéndose, desde la perspectiva ricardiana, en un factor de desarrollo.

Ya Smith (1990:339) había establecido estas ventajas de la especialización, pero refiriéndose al intercambio entre campo y ciudad. Smith manifiesta que "la ciudad, donde no existe ni puede existir reproducción de especies, puede decirse que gana en el campo toda su riqueza y subsistencia; pero no por esto habremos de imaginar que la ganancia de la ciudad representa precisamente una pérdida para el campo, porque la ganancia de ambas partes es recíproca, y la división del trabajo también es, en este caso, como en los demás, ventajosa a cuantas se emplean en las varias ocupaciones en que se encuentra aquél subdividido. Los habitantes del campo compran en la ciudad más cantidad de géneros manufacturados con el producto de mucho menor cantidad de trabajo propio, que la que necesitarían emplear si preparasen por sí mismos aquellas manufacturas". En todo caso, lo relevante es que Ricardo desarrolla el principio de las ventajas comparativas teniendo en cuenta las necesidades de la economía inglesa de su tiempo. Ahora bien, no profundiza en su análisis el tratamiento del valor internacional de las mercancías. Aunque es cierto que en aquel entonces el deterioro de los términos de intercambio no era tan pronunciado para los

[59] Como se verá más adelante, a partir de la teoría del intercambio desigual se harán patentes las

países no manufactureros como lo fue durante el siglo XX. Por esta razón, Ricardo no participó en los aportes para comprender el significado del intercambio desigual, como sí lo hicieron corrientes teóricas posteriores a partir de los trabajos de Raúl Prebisch.

Por último hay que destacar que desde la revolución marginalista[60] del decenio de 1870 hasta la aparición del keynesianismo en los años treinta del siglo XX, transcurrió un largo periodo de hegemonía del pensamiento neoclásico en economía. En este pensamiento, "la sociedad *de* los individuos (N. Elias) basada en el mercado se concibe como *autoinstituida* desde el momento en que la actividad mercantil libremente gestionada por los individuos genera, colateralmente, el cemento invisible que les vincula moralmente más allá de su interés económico inicial. Siendo éste el acicate de sus encuentros, su efecto slutífero desemboca en redes de solidaridad que regulan el tráfico social. El orden social es prolongación y cristalización (no deliberada) de la interacción" (Sánchez, 2004:194).

En lo que aquí nos interesa, lo más relevante es que los teóricos principales de esa escuela se desentendieron del interés en el crecimiento del que habían hecho gala sus predecesores y, más aún, del desarrollo[61], ya que la insistencia en el equilibrio espontáneo entre oferta y demanda en los distintos mercados eliminaba la variable tiempo del análisis económico[62]. Para esta tradición el problema no es la generación de la riqueza y su distribución, como tampoco el trabajo y la producción, sino la asignación eficiente de los recursos existentes. Básicamente, el objeto de estudio que le cabe a la economía trata sobre los recursos escasos y sobre la obtención de ganancias y de utilidad, teniendo en cuenta el comportamiento de los consumidores y de las firmas.

---

desigualdades existentes en el comercio internacional.

[60] La tradición neoclásica, siguiendo a Bustelo (1998), se elaboró principalmente en tres grandes escuelas: la escuela de Lausana (Walras y Pareto), la escuela inglesa (Jevons, Edgeworth, Wickteed y Marshall) y la escuela austríaca (Menger, Von Wieser y Böhm-Bawerk, que daría lugar a la corriente ultraliberal de Von Mises y Hayek).

[61] Posteriormente, la doctrina neoclásica va a interpretar el desarrollo de los países no industrializados en tres pilares: las transferencias masivas de capitales, en especial de origen privado, la exportación de materias primas, y el libre juego del mercado en el marco de la teoría de las ventajas comparativas capaz de beneficiar a todos los participantes en el intercambio. De este modo, la teoría del beneficio en el intercambio basada en la ventaja comparativa, jugaba y aún juega un papel determinante para justificar la inclusión de los países dominados en el sistema del comercio mundial bajo la forma del teorema de Heckscher, Ohlin, Samuelson.

[62] Como señala Bustillo (2005:119) "con el triunfo de la revolución marginalista cambias las prioridades de análisis, abandonándose las cuestiones de naturaleza dinámica para centrarse en el estudio del mercado como forma de organización social y su funcionamiento en un contexto estático".

La tradición neoclásica desarrolla un análisis de tipo ahistórico del funcionamiento del sistema económico, y a través de su interpretación sobre la asignación de recursos, afirma que las leyes que rigen la distribución del ingreso (ingresos de los hogares y retribuciones al capital) dependen exclusivamente de las condiciones tecnológicas y que, además, son independientes del tipo de sociedad en la que operan, vale decir, no se trata de ningún modo de factores extraeconómicos e históricos. Esta exclusividad de las leyes que rigen la distribución del ingreso respecto a las condiciones tecnológicas son sostenidas únicamente por esta tradición teórica. Además, una proposición que constituye una premisa básica del pensamiento neoclásico es afirmar que el crecimiento del capital por hombre ocupado se corresponde con una tasa de beneficio decreciente en ausencia de progreso técnico, cuya manifestación más frecuente se observa en el uso de una función de producción agregada. Sobre esta idea vertebral se superpone la noción de progreso técnico y se derivan así las conclusiones neoclásicas en materia de distribución y de elección de tecnología.

La explicación neoclásica del problema distributivo parte del conocimiento a priori de la función de producción agregada, ya que a partir del conjunto de relaciones dado por las funciones de producción (que especifican la tecnología disponible), las funciones de utilidad (que especifican los gustos vigentes) y las restricciones de presupuesto (determinadas a partir de la propiedad de los recursos), es posible definir un conjunto de mercados de productos y de mercados de recursos. Así, en la solución obtenida se verifica el pleno empleo de todos los recursos, se verifica la plena colocación de todos los productos y, en equilibrio, cada recurso obtiene un precio igual a su productividad marginal en la producción. Esta es la regla fundamental de la teoría distributiva neoclásica, y que se apoya en la creencia de que la riqueza –desarrollo- se autogenera a partir de la propiedad privada. Así, para un historiador neoclásico de la economía como es North (1984), “la institucionalización de la propiedad privada es el gran invento jurídico que revolucionó la historia de la economía, dado que posibilitó que fuese por fin rentable la innovación tecnológica y la inversión productiva, iniciándose la explotación científico-técnica de los recursos productivos y haciéndose así posible el crecimiento autosostenido (basado en el

círculo virtuoso ahorro inversión), con lo que se abrió el paso definitivamente a la modernización capitalista" (Gil Calvo, 1995:349).

Y es que el "consenso de fondo de la modernidad comparece como el *destino* compartido por una época que insta a *todo hombre* (independientemente de su posición social, confesión religiosa, cultura y género) a realizarse como *individuo propietario* de su vida y de sus bienes, como ciudadano de una comunidad política (el Estado) a la que se adhiere libre y autónomamente a partir de decisiones que emanan de la soberanía de su conciencia" (Sánchez, 2004:164). Sánchez argumenta que la vida moderna apunta a esa circunstancia histórica en la que el impulso mítico del comercio pacificador desemboca en la deificación de la racionalidad formal que coincide con el oscurecimiento de otras instancias de valor que dificultan el funcionamiento mecánico del cálculo. El horizonte de acción moderno simplifica y reduce la complejidad del mundo pavimentando el terreno para la edificación de un orden social, en el que el individuo propietario actúa movido por la búsqueda de dinero, pasión que exige plan, proyecto y previsión a largo plazo, es decir, se substancia en una emoción sujeta a método, basada en la constancia y necesitada de rigor.

2.2. Segundo periodo: de finales de la Primera Gran Guerra a fines de la época dorada del capitalismo.

En lo que hace a la historia del desarrollo, el Tratado de Versalles de 1919 es importante porque en él se establece el sistema de mandatos, mediante el cual se confiere a algunos Estados miembros de la Sociedad de Naciones la responsabilidad administrativa de las posesiones territoriales de los Estados vencidos, legitimándose las intervenciones en países extra-europeos en nombre de la civilización, considerada patrimonio común de los Estados europeos. Así, en el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones se utiliza, por primera vez en la literatura internacional, la noción de "grado de desarrollo" para justificar una clasificación de las naciones, afirmando además que, en lo alto de la escala, están las naciones "desarrolladas", y que corresponde con el evolucionismo dominante.

El sistema de mandatos sobre los territorios disponibles, pese a estar concebido para ejercer un control sobre las actividades de las potencias mandatarias, terminó siendo funcional para los Estados coloniales. De este modo, por medio de la colonización, los Estados europeos se apoderan de los lugares y de los hombres concretos, y mediante el sistema de mandatos se ejerce una autoridad sobre las conciencias, en nombre del universalismo y de la humanidad. Según Rist (2002:81), la colonización era presentada gracias a la Sociedad de Naciones como una "misión sagrada de civilización", y es que de golpe, el hecho consumado de la conquista toma un valor positivo y acaba siendo lícito destruir sociedades enteras, dado que se hace por su bien. Por tanto, mediante el sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones se justificaba la empresa colonial "asignándole un objetivo casi religioso, excusando sus equivocaciones y magnificando sus éxitos. La 'comunidad internacional' parecía englobar desde entonces a todos los pueblos del mundo y su creencia –o su buena conciencia- parecía estar basada en un consenso universal. Faltaba, sin embargo, un actor nada despreciable, los Estados Unidos, y un concepto que quedaba por inventar, el 'desarrollo' ".

Sin embargo, en el marco de este consenso internacional, y a consecuencia de la revolución rusa de 1917, las reivindicaciones de los pueblos colonizados comenzaron a multiplicarse. Estas reinvindicaciones se apoyaron, relativamente, en las teorías de Lenin (1974) y de Rosa Luxemburgo (1975) sobre el imperialismo; teorías que constituyen un legado importante para la interpretación de la historia de los países periféricos del sistema-mundo. Pero también habría que hacer mención de los importantes aportes de J.A. Hobson (1979), Nicolai Bujarin (1971) y Hilferding (1985) para la elaboración y el desarrollo de la teoría del imperialismo. Podemos decir escuetamente que Hobson y Hilferding, cada uno a su manera, sostienen que los determinantes del imperialismo son el excedente de ahorro y el subconsumo por la concentración del ingreso y la industrialización monopólica, para Rosa Luxemburgo son el exceso de ahorro y el subconsumo por la imposibilidad del sistema para realizar y crear la plusvalía. Bujarin plantea que son las contradicciones internas de la reproducción ampliada del capital y las violentas convulsiones del capitalismo. Lenin

afirma que son el excedente económico y el subconsumo por el capitalismo monopólico financiero y el desarrollo desigual.

Lenin convocó el Congreso de Bakú en 1920 para activar y unificar la lucha anticolonialista. Lenin (1974) había escrito "El imperialismo fase superior del capitalismo" en 1916, y su intención era ofrecer un cuadro de conjunto de la economía mundial capitalista en sus relaciones internacionales, a comienzos del siglo XX. Para este fin, Lenin utilizó la obra de otros autores, reordenó algunas ideas, hizo mayor hincapié en los aspectos que apoyaban sus tesis; pero no aportó apenas nada nuevo. Las obras que más utilizó fueron la de Hilferding (1985) y la de Hobson (1979), y proponía esclarecer el problema de la esencia económica del imperialismo, sosteniendo que las tendencias políticas y militares del imperialismo son contingentes a la estructura y a los impulsos de la economía, al nuevo carácter del capitalismo, transformado a fines del siglo XIX de competitivo en monopolista.

En París (1920) y en Londres (1923), se celebraron congresos para el progreso de los pueblos oprimidos. En 1924, la Liga contra el Imperialismo[63] organizó en Moscú el primer Congreso de los Pueblos Oprimidos y, más tarde, el segundo en Bruselas en 1927, al que asistieron ya los presidentes Sukarno y Nehru. Posteriormente, cuando el gobierno británico transformó su Ley del Desarrollo de las Colonias en la Ley de Desarrollo y Bienestar de las Colonias en 1939, quedó reflejado la profunda mutación económica y política que se había producido en menos de una década. Los británicos, para dar a la filosofía del protectorado colonial un sentido positivo, adujeron la necesidad de garantizar a los nativos niveles mínimos de nutrición, salud y educación. Tras identificar el nivel de civilización con el de producción, el mandato dual se fusionó en lo que se comenzó a conocer como desarrollo. Noción que es exponente de la coyuntura económico-social de los años treinta[64], y en la que

[63] La Liga consideraba que la expansión imperial era la estrategia del capitalismo para defenderse de su colapso inmediato, pues, como afirmaba Marx, el verdadero límite de la producción capitalista es el mismo capital. Así, se consideraba que el imperialismo sirve a tres fines económicos cruciales: obtener una fuerza de trabajo barata, adquirir materias primas baratas y abrir nuevos mercados para los productos excedentes y las inversiones.

[64] Una coyuntura que permite hablar, también, de un cambio en los papeles del Estado. Nos estamos refiriendo al paso del Estado liberal al Estado de bienestar, ya que, como dice O'Connor (1981:26), el Estado "debe tratar de satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: *acumulación* y *legitimación*. Esto significa que el Estado debe intentar mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación

el capitalismo como sistema-mundo se hallaba "en medio de una de las crisis más serias de su historia y la cuestión más pertinente parecía ser no si el capitalismo sobreviviría, sino mediante qué combinación de reformas y resolución moriría" (Arrighi, 1999:391)[65].

En esta coyuntura se incentivó al Estado a intervenir en la economía por medio de políticas destinadas a atacar las dimensiones políticas y sociales de la crisis del 29. Y es que el Estado de bienestar, que transcurre entre 1930 y la Segunda Guerra Mundial, viene marcada por el desempleo masivo que provoca la crisis de 1929, "por las crecientes tensiones entre las clases sociales que marca la política interior (es el periodo de los frentes populares), por la presión sobre los cambios monetarios en la economía internacional y por el incremento de las rivalidades imperialistas entre las grandes potencias. Es el caldo de cultivo donde va a germinar, crecer y explotar el fascismo en Europa: 'Si existió alguna vez un movimiento político que respondiese a las necesidades de una situación objetiva, en vez de ser consecuencia de causas fortuitas, ése fue el fascismo' (...) En este período entra en crisis la idea misma de la economía de equilibrio basada en la independencia de la oferta en los procesos económicos y, por el contrario, se abre camino la idea de que la crisis sólo es superable con la intervención estatal y de que el problema de la demanda efectiva debe ocupar un lugar central en el análisis económico. Son ideas que Keynes sistematizará en la *Teoría general* publicada en 1936" (Cachón, 1995:202).

La Segunda Guerra Mundial significó para el mundo grandes transformaciones. En primer lugar, Europa tuvo que contar con la ayuda de EE.UU. y la URSS para liberarse del nazismo. Por distintas razones, estas dos nuevas potencias no tenían ningún interés en proteger la existencia de los imperios coloniales. En Yalta y en Bretton Woods se establecieron las piezas centrales de la arquitectura política y económica de la segunda

---

rentable de capital. Además, el Estado debe tratar también de mantener o crear las condiciones necesarias para la armonía social".

[65] Arrighi (1999:393) subraya que "el capitalismo de la gran empresa, a pesar de todas sus prácticas restrictivas, ha experimentado durante los últimos cincuenta años un ciclo tan próspero como el producido por cualquier otro tipo de capitalismo previamente existente. Contrariamente a las expectativas de Schumpeter, sin embargo, el capitalismo de la gran empresa disfrutó de una oportunidad para demostrar toda su potencial de crecimiento precisamente gracias a los horrores y las glorias de la II Guerra Mundial. La gran empresa aprovechó la oportunidad, pero ésta había sido creada por un gobierno poderoso (el estadounidense), que había aumentado su poder mediante y a causa de la guerra y que lo aumentaría todavía más como respuesta a los desafíos planteados por la revolución comunista en Eurasia".

mitad del siglo XX. De manera formal o informal, EE.UU. estuvo en el centro de esos dos tratados, mientras que la guerra fría posterior terminó por reforzar esa centralidad[66]. La Guerra Fría exigía medidas preventivas serias que desenvocaron en la creación de la OTAN. Las preocupaciones políticas de las grandes potencias estaban ocupadas por los acontecimientos que iban modificando considerablemente las relaciones políticas europeas[67].

De este modo, en la inmediata posguerra, los problemas más urgentes no parecían situarse en el Sur, sino en el Norte. Era necesaria la reconstrucción de Europa en ruinas. Al respecto, la puesta en marcha del Plan Marshall en 1947 estaba dirigida a ayudar a la economía europea y proporcionar salida al gigantesco potencial de producción americano necesitado de reconversión tras el final del conflicto. Este programa de recuperación europea debe considerarse como una estrategia política por parte de sus diseñadores: por un lado, la ayuda le permitió a la estancada economía americana reorientarse hacia una producción para tiempos de paz, ya que sólo una Europa recuperada industrialmente podía crear una demanda suficiente para los bienes producidos en los Estados Unidos. Por otro lado, el programa de ayuda confirmó a EEUU en el papel de nación líder del llamado Mundo Libre. De allí en adelante la ayuda es ayuda contra el comunismo.

En segundo lugar, a lo largo de la posguerra la idea de un mercado autorregulado, según Arrighi (1999:395), fue rechazada en la teoría y en la práctica por el gobienro estadounidense, cuyas estrategias de poder se basaron, por el contrario, en premisas como aquella según las cual los mercados mundiales podrían restablecerse y expandirse únicamente mediante su administración consciente por parte de los gobiernos y de las grandes organizaciones empresariales. La prodigiosa expansión del comercio y la producción experimentada por la economía-mundo capitalista en su conjunto, aproximadamente desde 1950 hasta 1970, período durante el cual el orden mundial de la Guerra Fría de Truman permaneció firmemente en vigor, “demuestra taxativamente la tesis de Schumpeter, que afirmaba que el potencial de crecimiento del capitalismo de la gran empresa no iba a la zaga de otros modelos. También ofrece *a contrario,* sin embargo, datos

[66] Pipitone (2000).

objetivos contundentes a favor de la tesis de Polanyi, que indicaba que únicamente si son gobernados los mercados mundiales pueden producir resultados positivos y no desastrosamente negativos, y que la mera existencia de los mercados mundiales, sea cual sea su duración, exige cierto tipo de gobierno mundial. A tenor de esta palmaria evidencia, puede parecer sorprendente la repentina revitalización durante la década de 1980 de las creencias del siglo XIX en un mercado autorregulado, y el redescubrimiento contemporáneo de las virtudes de la pequeña empresa por los teóricos de la 'especialización flexible' y del 'sector informal'. Esta tendencia, sin embargo, no resulta tan extraña como podría parecer a primera vista. En realidad, se adapta perfectamente a la vieja pauta de comportamiento, observada por primera vez por Henri Pirenne, de fases alternantes de 'libertad económica' y de 'regulación económica' ".

En tercer lugar, el enorme crecimiento que experimentó el capitalismo a partir de la Segunda Guerra Mundial se explica por las políticas económicas keynesianas que promovieron la innovación industrial[68] y la ideología industrializadora. El Estado keynesiano no financió el gasto estatal por medio del déficit público, sino por medio de la recaudación impositiva[69], y contrariamente a lo esperado, los impuestos no frenaron la acumulación, sino que, al ampliar la demanda agregada, impulsaron una mayor inversión en la economía. Keynes (1985) introdujo una perspectiva dinámica en el análisis económico, que le permitió tratar la inestabilidad cíclica a corto plazo de las economías desarrolladas. De este modo, sentó las bases de lo que luego serían las teorías modernas del crecimiento económico, con autores como Harrod, Domar y Kaldor[70]. Se puede decir que Keynes no se interesó por el crecimiento económico a largo plazo ni por los países subdesarrollados. Sin embargo, influyó en el nacimiento de la Economía del desarrollo, pues rompió el esquema de la monoeconomía neoclásica. Además, no sólo situó el

[67] Rist (2002).
[68] Un exponente de las políticas de innovación fue Schumpeter (1976), quien distinguió entre crecimiento y desarrollo económico, entendiendo por el primero un proceso gradual de expansión de la producción con productos y técnicas constantes, y por desarrollo el resultado de nuevas combinaciones de factores productivos, generalmente a cargo de empresas innovadoras. Movilizar los recursos existentes para nuevos usos exigía, según Schumpeter, la extensión del crédito para convertir el ahorro en inversión y, sobre todo, la existencia de empresarios innovadores, esto es, de individuos que tuviesen a la vez talentos organizativo y creador así como motivación de ponerlos en práctica.
[69] Armstrong, Glyn y Harrison (1991).
[70] Citados por Bustelo (1998).

problema económico principal en la infrautilización de recursos (desempleo y subempleo de capital físico y humano), lo que sin duda influyó en el modelo de Lewis de oferta ilimitada de mano de obra o en la teoría de Nurkse o Rosenstein-Rodan del crecimiento proporcionado. De este modo, si bien Keynes reivindica que sus orígenes teóricos provienen de la economía neoclásica (a la que llama clásica), está evidentemente en desacuerdo con algunas de sus conclusiones, principalmente porque considera que la posibilidad del desequilibrio y la crisis es real, al igual que la existencia del desempleo involuntario. Por ello, critica a la economía neoclásica desde dentro y de manera constructiva, desarrollando su teoría general e incluyendo en ésta los postulados sobre el pleno empleo como un caso particular que difícilmente se da en la realidad.

Desde la perspectiva keynesiana se ve en la intervención estatal una solución al desequilibrio del mercado o al equilibrio ineficiente del mercado autorregulado en el sistema capitalista. En este sentido, la adopción de políticas económicas se constituyen en un mecanismo sistemático para corregir los desvíos surgidos del libre funcionamiento de los mercados, que, además, son inherentes a los ciclos económicos. Y es que toda política redistributiva progresiva genera un efecto multiplicador, que se traduce en un aumento de la actividad. De este modo, se considera que las políticas de inspiración keynesianas apuntaban a aumentar la inversión estatal en infraestructura, como también a estimular la demanda en general, para cubrir la brecha entre lo que se produce y lo que se consume. Se trataba de convencer a los empresarios de la necesidad de que el Estado realice inversiones para reactivar la economía.

Keynes (1985) afirmaba que ante la falta de inversión privada, el Estado tenía que intervenir en la economía, ya que lo que genera desempleo es la falta de inversión por parte de los empresarios capitalistas. Por otro lado, se buscaba aumentar el empleo por medio de una política económica de aumento de la demanda efectiva, incremento que, a través del multiplicador, resultaría en un aumento más que proporcional de la renta. Otro elemento central de las recomendaciones de Keynes lo constituye el crédito como elemento activador de la inversión y del consumo, requiriendo para ello la intervención estatal como autoridad regulatoria central en temas monetarios y financieros. A su vez, señala las

prioridades en la utilización del crédito y desincentiva la permanencia de los ahorros, mediante el manejo de las tasas de interés para la conversión de la masa de ahorro en inversión. De este modo Keynes ve en la intervención estatal una solución al desequilibrio y al equilibrio ineficiente del mercado autorregulado en el sistema capitalista. Entonces la adopción de políticas económicas se constituyen en un mecanismo sistemático para corregir los desvíos surgidos del libre funcionamiento de los mercados, que por otra parte son inherentes a los ciclos económicos.

2.2.1. Valoraciones del desarrollo.

La noción de desarrollo va a orientar las políticas nacionales de los países de todo el mundo tras la Segunda Guerra Mundial[71], y la consolidación del liderazgo de los EE.UU., y que dará origen a la economía del desarrollo, constituyéndose formalmente en los años cuarenta. La Economía del desarrollo destacó esos primeros años por dedicarse a obtener medidas de política para aliviar la situación de subdesarrollo. Sin embargo, el nacimiento de una subdisciplina denominada Economía del desarrollo coincide con el período de descolonización y nace bajo la influencia del enfoque keynesiano que dominó el periodo de posguerra y contribuyó a la reconstrucción de Europa occidental.

Con la economía del desarrollo se produjo un retorno a la tradición clásica, cuya visión del crecimiento económico y del cambio social, parecía más apropiada para el estudio de los países subdesarrollados, ya que el estudio de las economías subdesarrolladas exigía, según los primeros economistas del desarrollo[72], un instrumental distinto del creado por y para el

[71] Y ello en un contexto en el que, para Arrighi (1999), la concesión de derechos de autodeterminación a los pueblos de Asia y África ha sido acompañada por la imposición de restricciones sin precedentes sobre los derechos reales de soberanía de los Estado-nación y por la formación de expectativas, que igualmente carecían de precedentes, respecto a las obligaciones domésticas y exteriores adscritas a tal soberanía.

[72] El rechazo de la economía neoclásica fue lo que distinguió sobre todo a los primeros especialistas en desarrollo tras la Segunda Guerra Mundial. Se puede nombrar entre ellos a Hirschman (1961; 1973), Rosenstein-Rodan (1963), Perroux (1984), Lewis (1963), Rostow (1973), Nurkse (1960; 1968) y Prebisch (1964; 1987), y éste último sentará las bases de lo que se denominará posteriormente estructuralismo latinoamericano.

análisis de las economías desarrolladas. Aquéllas presentaban una estructura productiva más rígida y menos flexible que la de los países desarrollados. A las rigideces institucionales había que sumar la falta de flexibilidades económicas: la oferta de bienes y servicios era particularmente inelástica, de manera que no había respuesta rápida de la producción a los movimientos de los precios, y los propios mercados de esos bienes y servicios presentaban notables imperfecciones. A su vez, existían dentro de la economía del desarrollo dos posturas respecto al crecimiento[73].

La primera era la teoría del gran desarrollo y los rendimientos crecientes, en el que destacan Hirschman (1961) y Perroux (1984). Se trataba de un crecimiento basado en la concentración de la inversión en unos sectores determinados, aquellos que son más aptos para fomentar el crecimiento de otros sectores de la economía, esto es, los que tienen mayores efectos de arrastre. Por este motivo este crecimiento es denominado crecimiento desequilibrado. En teoría los sectores más eficaces a este respecto son los de bienes intermedios, ya que ejercen a la vez efectos de arrastre hacia delante (en las industrias de bienes de consumo) y hacia atrás (en las industrias de bienes de capital). La insistencia de Perroux en los polos de crecimiento, las inversiones arrastradoras o las industrias propelentes, reflejaba la afirmación de Hirschman según la cual el desarrollo es una secuencia de desequilibrios.

Este tipo de desarrollo se debía a la imposibilidad de un crecimiento proporcionado en una economía subdesarrollada (por la insuficiencia de capacidad inversora, la escasez de capacidad empresarial y de gestión o las restricciones del presupuesto estatal), a la posibilidad de aprovechar las ventajas de la especialización internacional y al superior aprovechamiento de los efectos de arrastre. Algunas críticas hechas a esta interpretación por los representantes del crecimiento equilibrado son las siguientes: la concentración de la capacidad inversora en sólo unos pocos sectores industriales puede suponer sobreespecialización, lo que impide la diversificación del tejido industrial y puede hacer que los efectos de arrastre se vean exportados hacia otros países; hay dificultades para

[73] Bustelo (1998).

identificar los sectores con mayores efectos de arrastre; y la agricultura queda marginada, por sus, en teoría, muy escasos efectos de arrastre.

Hirschman (1961:12) plantea que “aquellos que destacan la importancia del crecimiento equilibrado han hecho una contribución importante al reconocer que hay diferentes actividades económicas y de inversión que dependen unas de otras, pero de ello han sacado la conclusión demasiado fácil de que todas estas actividades interrelacionadas deben efectuarse simultáneamente”. Hirschman estaba en desacuerdo con la teoría del crecimiento equilibrado pues no veía factible que diferentes sectores de una economía en desarrollo crezcan al mismo ritmo para evitar dificultades de oferta. Por esta razón, nos dice Hirschman (1961:60-61), tal teoría ha necesitado anexarse a la del gran desarrollo de Rosenstein-Rodan. Por este motivo su crítica principal es que la teoría fracasa como teoría del *desarrollo*: “Se supone que el desarrollo significa el proceso mediante el cual un tipo de economía *se convierte* en algún otro tipo más avanzado. Pero, en la teoría del crecimiento equilibrado, un proceso de este tipo no puede presentarse ya que le es difícil visualizar el rompimiento del ‘equilibrio del subdesarrollo’ en cualquiera de sus puntos”. Y, más adelante, señala que “uno de los aspectos más curiosos de la teoría es la forma en que combina una actitud derrotista sobre las aptitudes de las economías subdesarrolladas con las expectativas enteramente irreales sobre sus capacidades creadoras”. Por lo que la aplicación del crecimiento equilibrado requeriría precisamente de montos enormes de aquellas capacidades cuya oferta es muy limitada en los países subdesarrollados; es decir, generalmente, no existen los recursos iniciales necesarios para que aparezcan cambios simultáneos en muchos sectores.

La otra postura respecto al crecimiento en la Economía del desarrollo era la del crecimiento equilibrado, representada fundamentalmente por Rosenstein-Rodan (1963), Nurkse (1960) y Lewis (1963), que sostenían que dicho crecimiento es el que resulta de una distribución o reparto equitativo de la inversión entre los distintos sectores de la industria de bienes de consumo para sacar provecho de las interdependencias entre ellos y para acelerar el crecimiento. De este modo proponían la necesidad de aumentar el tamaño del mercado, la posibilidad de obtener economías de escala y el aprovechamiento de las economías externas

pecuniarias y de las complementariedades de la demanda. Para Nurkse (1960:20) la dificultad originada por la pequeña magnitud del mercado se refiere a los incentivos individuales a invertir en cualquier sector dado de producción tomado por sí mismo. Al menos en principio, "la dificultad desaparece en el caso de una aplicación más o menos sincronizada del capital a un grupo amplio de industrias diferentes. Aquí hay un escape del círculo; el resultado es una dilatación global del mercado. La gente que trabaja con más y mejores herramientas en un número de obras complementarias se convierten en clientes los unos de los otros. La mayoría de las industrias que abastecen el consumo de las masas son complementarias en el sentido de que se suministran mutuamente un mercado y así se apoyan unas a otras. En último análisis, esta complementariedad básica se origina en la diversidad de las necesidades humanas. El argumento a favor del 'crecimiento equilibrado' radica en la necesidad de una 'dieta equilibrada'".

La metáfora del despegue fue propuesta por Rosenstein-Rodan en el marco de la perspectiva del crecimiento equilibrado, cuando hablaba de que lanzar un país a un desarrollo autosostenido es en cierta forma como conseguir que despegue un aeroplano: hay que sobrepasar una velocidad crítica en el suelo para que el avión se eleve. Para este autor existía una trampa de subdesarrollo a bajo nivel, causada por el hecho de que la demanda insuficiente provocaba que la inversión en el sector moderno brillase por su ausencia o fuese incompleta, lo que hacía que ese sector no creciese lo necesario, provocando insuficiencia de demanda. Para romper con estos círculos viciosos proponía aumentar el tamaño del mercado, con objeto de incrementar la rentabilidad esperada, la inversión y el aprovechamiento de las economías de escala y movilizar los recursos existentes para canalizarlos hacia el sector moderno y/o generar más incentivos al ahorro, mediante, por ejemplo, controles sobre la demanda de consumo.

Nurkse (1960:21-22) afirma que el crecimiento equilibrado aparece en el presente contexto como un medio esencial de ampliar la magnitud del mercado y de crear estímulos a la inversión. Además, este autor plantea que la teoría de Schumpeter sobre el desarrollo económico le proporciona el patrón que debe seguir para lograr un crecimiento equilibrado,

aunque deba utilizar ingredientes ligeramente distintos[74]. Esta teoría asigna un papel central al empresario creador, o más bien a la acción de un número considerable de tales empresarios y sus imitadores, que llevan a cabo innovaciones, producen nuevas mercancías y proyectan nuevas combinaciones de factores productivos. Aun si una innovación tiende cada vez a originarse en una sola industria, los efectos monetarios de la inversión inicial –y de otras circunstancias también- son tales que promueven una onda de nuevas aplicaciones de capital a un grupo de varias industrias. Mientras el efecto de la inversión en el ingreso monetario explique, cuando menos en parte, el agrupamiento de las actividades de inversión en el curso del ciclo, "es su efecto sobre el nivel general de la productividad lo que aumenta el flujo de bienes de consumo y servicios. Este efecto sobre el ingreso real, aunque puede tener repercusiones monetarias depresivas a corto plazo, es en verdad la sustancia y suma de progreso a largo plazo con tal que, desde luego, la composición de la mayor producción de bienes de consumo corresponda, más o menos, a la estructura de la demanda de los consumidores. En el presente análisis me parece que el punto principal es reconocer cómo un ataque frontal de este tipo –una onda de inversiones de capital en varias industrias- puede tener buen éxito económicamente en tanto que una aplicación sustancial de capital por un empresario individual en cualquier industria particular, puede verse obstaculizada o desalentada por las limitaciones del mercado preexistente".

Nurkse sostiene que el aumento físico de la producción puede ser espectacular comparado con la producción existente, pero el valor de la productividad está limitado por el bajo poder de compra de la población. La productividad técnica física del capital puede realizarse en términos económicos solamente a través de un crecimiento equilibrado, ampliando la magnitud global del mercado y aumentando los estímulos a la inversión individual en general. En este punto se vale del concepto de economías externas, aunque no precisamente con el sentido que le daba comúnmente Marshall. Cada una entre un gran número de obras, al contribuir a un aumento de la magnitud total del mercado, puede decirse que crea economías externas a la empresa individual. Ésta es la razón por la que

[74] Para Nurkse (1960:168) apenas es posible abordar el tema del desarrollo sin remitirse a la obra de Schumpeter, pues "la reinversión de las ganancias del empresario ha sido históricamente la mayor fuente de acumulación de capital en el crecimiento económico del Occidente y, como tal, ocupa un lugar central en la teoría del desarrollo de Schumpeter".

desde un punto de vista económico una onda de nuevas inversiones en diferentes ramos de la producción puede tener buen éxito, aumentar el mercado total y así vencer los obstáculos del equilibrio estacionario de subdesarrollo, aumentando de este modo el nivel de productividad. Así, si en un país subdesarrollado crece la disponibilidad de factores productivos –y el desarrollo mediante el aumento de exportaciones a los centros industriales avanzados está siendo frenado u obstruido por una u otra razón- puede surgir la necesidad de promover aumentos en la producción, diversificándola de acuerdo con la elasticidad-ingreso de la demanda local[75].

La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones había sido ampliamente utilizada en América Latina en los años cincuenta, lo que se conoce como desarrollismo. Se adecuaba a la teoría del crecimiento equilibrado de Nurkse y a la del gran salto de Rosenstein-Rodan que preconizaban una industrialización multisectorial, organizada a través del Estado, con el fin de conseguir un umbral crítico. Estas medidas fueron el centro de las objeciones de los teóricos de la dependencia que les acusaban sobre todo de hacer el juego a las burguesías nacionales[76]. Una critica a esta teoría se centra en el hecho de que supone renunciar a todo tipo de especialización internacional, lo que es negativo ya que producir de todo es menos eficiente que importar determinados productos; además, esto implicaría disponer de recursos financieros abundantes y perfectamente divisibles, lo que pone en duda la capacidad privada y del Estado para encarar dichas inversiones.

Asimismo, para Nurkse (1960) existe un círculo vicioso en el problema de la formación del capital en los países pobres, que se debe al bajo nivel del ingreso real, lo que en definitiva refleja la baja productividad existente. Para superar estos círculos viciosos propone, al igual que Rosenstein-Rodan y con los mismos fines, aumentar el tamaño del mercado y movilizar los recursos existentes. Pues un mercado interno pequeño es un obstáculo para el desarrollo en general y el determinante decisivo de la magnitud del mercado está en la productividad. Nurkse (1960:15) plantea que "*el estímulo a invertir está limitado por la magnitud del*

[75] Sin embargo, Nurkse (1968) reconoce que existen límites para la diversificación de la producción, por lo que el crecimiento diversificado de la producción para el consumo interno no puede restringirse a límites nacionales. La producción industrial para satisfacer los mercados locales en los países menos desarrollados debe incluir también la producción para exportaciones recíprocas.
[76] Rist (2002).

mercado. Este enunciado es, en efecto, una variante moderna de la célebre tesis de Adam Smith de que 'la división del trabajo está limitada por la extensión del mercado' (...) en los países más pobres el empleo de equipo de capital en la producción de bienes y servicios para el mercado interno está obstruido por la pequeña magnitud del mercado, por la falta de poder de compra interno, no en términos monetarios, sino reales".

La teoría del crecimiento dualista y la acumulación de capital también surgió en el seno de la postura del crecimiento equilibrado, y tuvo, en su versión clásica, como principal representante a Lewis (1963). La insistencia en la acumulación, se repite a su modo en Lewis, cuando afirma que el factor esencial para el desarrollo económico es la acumulación de capital, que incluye también los conocimientos y las destrezas[77]. El modelo de Lewis se basaba en el dualismo, y planteaba que el objetivo del desarrollo era el de utilizar en el sector moderno la mano de obra excedente en el sector tradicional, formado por un alto número de subempleados agrícolas, con productividad marginal del trabajo muy baja o incluso nula. Para este autor, el crecimiento de los países subdesarrollados se ve frenado por la estrechez del sector moderno (capitalista) y no porque las clases de bajos ingresos tengan una incapacidad absoluta para ahorrar. Sin embargo, Lewis mantiene al ahorro en su papel tradicional como agente principal del crecimiento; y como desea relacionar al crecimiento con el tamaño del sector moderno y no con el de toda la economía, llega a la conclusión de que sólo los capitalistas ahorran (o que sus ahorros son los que cuentan)[78]. Asimismo, Lewis pensaba, como otros economistas del desarrollo, que la desigualdad aumentaría en las primeras fases del desarrollo, pues es la desigualdad que acompaña a los beneficios la que favorece la formación de capital. Como el hecho central del desarrollo es la acumulación rápida de capital, Lewis se centraba en el problema de la capacidad de ahorro e inversión de una economía.

Resumiendo, tanto para los partidarios del crecimiento equilibrado como para los del desequilibrado, aplicar de manera concertada el capital dentro del sector industrial exigía la intervención estatal. Para distribuir convenientemente la inversión entre todos los sectores de bienes de consumo (Rosenstein-Rodan o Nurkse) o para concentrarla en un número

[77] Rist (2002).

reducido de sectores industriales, los que tuviesen más efectos de arrastre (Hirschman o Perroux), o simplemente para superar el callejón sin salida del círculo vicioso de la pobreza (Nurkse) no se podía confiar en el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado. Estas se contemplaban con desconfianza, habida cuenta de la especificidad estructural del subdesarrollo y de la influencia en la Economía del desarrollo de las provechosas experiencias keynesianas de gestión pública de los años treinta y cuarenta en los países anglosajones, de los que eran originarios o en los que trabajaban casi todos los especialistas en desarrollo.

Tal y como hemos indicado anteriormente, de la economía del desarrollo surgió el estructuralismo latinoamericano, representando por el argentino Prebisch (1964; 1987), quien dirigía la CEPAL, organismo oficial de Naciones Unidas. De sus desarrollos surgió la teoría centro-periferia, la cual descansa, fundamentalmente, en una interpretación estructural y global del fenómeno del desarrollo del sistema mundial dentro del cual el centro y la periferia desempeñan funciones económicas diferentes. La dinámica de este sistema global viene definida por el patrón de desarrollo dominante, creando desarrollo en el centro del mismo y subdesarrollo en la periferia. De este modo el subdesarrollo no es considerado como un estado, sino como un proceso, siendo ambos extremos parte de un mismo sistema de relaciones. Las posibilidades de desarrollo de la periferia están determinadas, a largo plazo, por las condiciones que gobiernan las relaciones económicas entre el centro y la periferia y que definen funciones específicas para cada una de las partes del sistema. Dentro de este sistema de especialización internacional, es la periferia la que proporciona materias primas, mientras el centro produce bienes manufacturados.

La tesis de Prebisch-Singer[79] sobre la caída de la relación real de intercambio para los exportadores primarios -que implicaba no sólo una tendencia a la baja del poder adquisitivo en importaciones de las exportaciones, sino también una transferencia de los beneficios del progreso técnico de la periferia al centro- ponía en cuestión el mantenimiento del modelo primario exportador. El factor explicativo fundamental de este proceso asimétrico se encuentra en la forma como el progreso tecnológico se difunde en ambas partes del sistema,

[78] Hirschman (1961).

afectando la productividad de los diferentes sectores y, consecuentemente, la distribución sectorial del ingreso y el ritmo de acumulación de capital.

La concepción prebischiana, en cierta medida, también, reduce la noción de desarrollo a un incremento en el bienestar material, que se refleja en el nivel del producto nacional *per capita* y que está condicionado por la productividad media en los diferentes sectores. Por tanto, el desarrollo y la aplicación tecnológica al proceso productivo juegan un papel fundamental. Básicamente, el planteamiento de Prebisch y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se fundamenta en el hecho de que la innovación tecnológica se aplica y se expande en el centro más rápidamente y en forma más homogénea, hacia los sectores económicos, afectando estructuras de consumo y de producción casi simultáneamente, mientras que en la periferia el desarrollo científico y tecnológico sólo penetra en aquellos sectores que son importantes para la producción de materias primas y alimentos requeridos por el centro. Esta penetración diferenciada hacia los sectores primarios de exportación tiende a distorsionar la estructura productiva interna de los países periféricos, y a mantenerlos en una situación de abastecedores de materias primas.

El enfoque de Prebisch parte del planteamiento ricardiano de las ventajas comparativas, según el cual los países deberían especializarse en aquellos productos en los cuales están naturalmente mejor dotados. Este autor señala que la mejor dotación de recursos naturales y la penetración tecnológica que tiende a elevar la productividad en los sectores de exportación, por un lado, y la forma en que ese desarrollo tecnológico afecta la producción de bienes manufacturados que exporta el centro, por otro, se traducen en una tendencia persistente al deterioro de la relación de precios en el intercambio; es decir, que las relaciones de precios entre bienes primarios producidos por la periferia y los bienes manufacturados producidos por el centro, es desfavorable a los primeros.

Para Prebisch los aumentos de la productividad se han traducido, en los países centrales, en alzas de salarios que tienden a elevarse más en la fase expansiva, pero no regresan a sus

[79] Bustelo (1998).

niveles anteriores en los periodos de crisis. En este sentido, cada aumento de salarios es una posición adquirida en los países centrales. En los países periféricos, en cambio, el hecho de que el progreso tecnológico penetre, preferentemente, en los sectores de exportación, y de que exista una oferta constante de fuerza de trabajo, resulta en una baja en los precios y en una presión constante que permite mantener los salarios a niveles bajos. El análisis del deterioro de la relación de precios del intercambio se debe examinar además a la luz de los problemas de acumulación de capital y del proceso de industrialización de la periferia. La tesis de Prebisch es que el incremento de la productividad no se traslada al conjunto de la economía mediante reducciones de precios, entre otras cosas, porque la demanda tiende a exceder la disponibilidad de bienes finales. Esta situación permite a los poseedores de capital captar la mayor parte de los beneficios que resultan de los aumentos de productividad. Dicho excedente no es plenamente aprovechado por la economía periférica en el proceso de acumulación de capital. En realidad, el excedente se disipa en consumo superfluo de los estratos de altos ingresos; o es inutilizado en la absorción espuria de la fuerza del trabajo. El resultado de este proceso es que el ritmo de acumulación de capital de la periferia es insuficiente para hacer frente a los requerimientos del proceso de desarrollo.

La industrialización de la periferia se ve, en los enfoques cepalinos, como la resultante de un esfuerzo interno por cambiar el patrón de desarrollo, pasando de un modelo de crecimiento hacia afuera a un modelo de desarrollo hacia dentro. Es decir, se intenta suplir el centro dinámico que hasta entonces residía en el sector exportador -y más explícitamente en la demanda del bien exportable-, hacia una expansión de la producción industrial, tanto para abastecer la demanda interna como los mercados externos. Este proceso es denominado proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, ofrece ciertas limitaciones, la más importante es la incapacidad que ha mostrado para crear un centro dinámico interno que reemplace la dinámica proveniente del sector exportador. En realidad, el concepto de industrialización espontánea está en contradicción con el resto del modelo centro-periferia, ya que mientras dicho modelo tiende a examinar el problema del subdesarrollo según las funciones que desempeñan el centro y la periferia dentro del sistema, el análisis del proceso de industrialización se lleva a cabo prescindiendo del contexto mundial en que tal proceso se da. La industrialización es un fenómeno de alcance

mundial, que se presenta con características distintas en el centro y en la periferia. Históricamente, mediante un proceso de sustitución de importaciones, la periferia ha incorporado las actividades industriales que han dejado de ser dinámicas en el centro.

Del análisis estructuralista surgieron las teorías de la dependencia, influenciadas a su vez por la obra de Paul Baran[80]. El análisis del capitalismo moderno en obras como "La economía política del crecimiento" de Baran (1959) o "El capital monopolista" de Baran y Sweezy (1969) continua un tipo de razonamiento iniciado por Lenin[81]. Las teorías de Lenin y de Rosa Luxemburgo sobre el imperialismo constituyen un legado importante para la interpretación de la historia de los países subdesarrollados, que ha sido ampliamente utilizado por los "neomarxistas", advertidos por los teóricos del imperialismo de la importancia de los monopolios. Baran y Sweezy plantean que, como la teoría del imperialismo fue elaborada con anterioridad a la Primera Guerra Mundial, desde entonces han ocurrido ciertos cambios en las clases gobernantes de los países dominantes que deben tomarse en cuenta en el desarrollo de la teoría. Esto se debe a que los países menos desarrollados y subdesarrollados se encuentran en diversas relaciones de subordinación respecto a las clases dominantes de los países capitalistas más avanzados. Al analizar la composición e intereses de estas últimas, es evidente que ya no son los industriales y los banqueros los que constituyen el estrato superior. Baran y Sweezy ven en las grandes corporaciones monopólicas a las unidades básicas del capitalismo monopólico de su época y sus propietarios y funcionarios constituyen el estrato superior de la clase gobernante. Estas corporaciones multinacionales no sólo tienen una base de operaciones en el exterior, sino que sus administradores toman decisiones fundamentales sobre comercialización, producción e investigación en términos de las alternativas disponibles en cualquier parte del mundo.

La meta de las corporaciones multinacionales es promover los intereses de la propia compañía sin considerar los efectos de su accionar sobre los diversos países donde operan. Si bien tienen a menudo intereses opuestos entre ellas en materia de aranceles, subsidios a la exportación, inversión extranjera, etc., comparten el deseo de que el mundo de los países

[80] Bustelo (1998).

donde puedan operar sea lo más grande posible y que sus leyes e instituciones sean favorables para el desarrollo irrestricto de la empresa capitalista privada. Se oponen no sólo a las revoluciones que amenazan excluirlas por completo de ciertos países, sino que también se oponen a todas las formas de capitalismo estatal que pudieran obstruir sus propias operaciones. Por otra parte, Baran (1959) sostenía en su obra "La Economía política del crecimiento" que el subdesarrollo no es una fase previa al desarrollo, sino un producto histórico del colonialismo y del imperialismo, pues la extracción de excedente hacia los países desarrollados no sólo favoreció la acumulación de capital a escala mundial, sino que también interfirió con el crecimiento de las áreas atrasadas. Como queda en evidencia, este planteamiento se contradice con la teoría de las etapas de Rostow.

Baran argumentaba que la dependencia es el rasgo distintivo de los países capitalistas subdesarrollados y un freno para su desarrollo, pues las relaciones económicas internacionales de ninguna manera permiten un beneficio mutuo entre los países[82], tal como se desprende de las argumentaciones sostenidas por Hirschman. Por último, el capitalismo, que había sido históricamente un factor de progreso respecto de los modos de producción precapitalistas, se había convertido en un obstáculo para el progreso del Tercer Mundo, hecho que hacía obsoleta la idea de un sistema históricamente progresivo defendida por Marx y por los teóricos del imperialismo. A su vez, en contra de la idea de los teóricos del imperialismo de que el ritmo de acumulación en los países desarrollados tendería a disminuir a medida que avanzaba el imperialismo, argumentaba que los países centrales obtenían cada vez más beneficios de la explotación de la periferia.

Por último podemos decir que Baran aplicó certeramente el concepto marxista de excedente a una realidad subdesarrollada[83], ya que no había en el Tercer Mundo un problema de escasez de capital, sino que buena parte no se realizaba por las ineficiencias de la producción y los gastos derrochadores de las elites tradicionales y del estado. Además, el

[81] Lichtheim (1972).
[82] "El deterioro de los términos del intercambio se expresa, en la práctica, de una manera simple: los países subdesarrollados deben exportar más materias primas y productos básicos para importar las mismas cantidades de productos industriales. El problema es más grave en relación con la maquinaria y el equipo que son imprescindibles para el desarrollo agrícola e industrial" (Guevara, 1966:83).
[83] Bustelo (1998).

grueso del excedente real era transferido al exterior mediante la repatriación de beneficios de las empresas extranjeras, el pago de la deuda externa o la fuga de capitales. Al respecto, Baran y Sweezy publicaron en 1966 "El capital monopolista", obra en la que intentaban explicar la evolución económica de los Estados Unidos de 1900 a 1960, a partir de un amplio material histórico y resituándola en su contexto internacional. Para estos autores, el siglo XX estaba caracterizado por el establecimiento progresivo de la hegemonía norteamericana que sustituye a los imperios coloniales de los países europeos[84]. A la sombra del poder de los Estados Unidos, el capitalismo competitivo cedió su puesto a un capitalismo caracterizado, como había previsto Lenin, por la aparición de grandes empresas en las que el capital industrial estaba asociado al capital financiero. Por el mecanismo de las concentraciones, las sociedades controlan el mercado y, en consecuencia, los precios que no bajan, pese a los considerables incrementos de la productividad, y permiten la acumulación constante de un enorme excedente.

Desde entonces el problema más importante es absorber este excedente porque el capitalismo monopolista es incapaz de crear una demanda efectiva que asegure el pleno empleo del trabajo y del capital: dejado a sí mismo, el sistema se estancaría, produciendo de manera cada vez menos rentable unos bienes que dan lugar a un beneficio cada vez mayor. Dado que ni el consumo ni la inversión bastan para estimular la demanda es necesario recurrir a otro medio que no sea insuficiente para que el sistema no se derrumbe bajo el peso de sus propias contradicciones: el desarrollo por parte del Estado del sector militar-industrial. Estos gastos militares, ideológicamente justificados por la Guerra Fría, permiten a la vez la supervivencia del sistema y la lucha contra todos aquellos que buscan el triunfo del socialismo. Sin embargo, según Baran y Sweezy, lo que amenaza al imperio norteamericano son los movimientos revolucionarios que se desencadenan por un profundo deseo de independencia nacional y se mantienen por una necesidad cada vez más urgente

[84] "Desde fines del siglo pasado, esta tendencia expansionista y agresiva se ha traducido en innúmeras agresiones a distintos países de los continentes más atrasados, pero, fundamentalmente, se está traduciendo en la actualidad en el control por parte de las potencias desarrolladas de la producción y el comercio de materias primas en los países dependientes. En general, se manifiesta por la dependencia que un país dado tiene de un solo producto básico que, a su vez, va hacia un mercado determinado en las cantidades limitadas a las necesidades del mismo. Es la penetración de los capitales de los países desarrollados, la condición esencial para establecer la dependencia económica" (Guevara, 1966:76-77).

de desarrollo económico que no puede lograrse más que si las revoluciones nacionalistas son también revoluciones socialistas[85].

Las razones que explican la aparición del enfoque de la dependencia, que se haría popular en los años sesenta y setenta, especialmente en América Latina, son las siguientes[86]: 1) los límites del proceso de "industrialización por sustitución de importaciones" (ISI) defendido por los teóricos de la economía del desarrollo, y en particular por la CEPAL, impusieron un cambio de paradigma; 2) los años sesenta se caracterizaron por la agitación política propicia para el asentamiento de teorías radicales; 3) algunos economistas y sociólogos latinoamericanos se rebelaron contra los límites teóricos del estructuralismo de la CEPAL y del desarrollismo a que dio lugar, en particular la defensa de la industrialización como remedio de todos los males, la parcialidad de unos análisis estrictamente económicos, o la resistencia a proponer cambios radicales; 4) la crítica que suscitaron la teoría de la modernización y, en particular, la teoría de las etapas de Rostow, que negaba cualquier especificidad estructural al capitalismo subdesarrollado, y 5) la reacción contra las viejas teorías marxistas del imperialismo.

La teoría de la dependencia refleja principalmente los problemas latinoamericanos. Está fundada en el presupuesto de que el subdesarrollo de estos países se debe no sólo a factores internos, sino en gran medida a constricciones externas[87]. Por ello la escuela de la dependencia está interesada, en primer lugar, en los fenómenos históricos internos de los países latinoamericanos con la intención de explicar su relación con el sistema capitalista internacional. La existencia de una situación de dependencia económica de los países periféricos respecto al capitalismo central es un postulado compartido por todos los integrantes de esta escuela –incluyendo a los investigadores de la CEPAL-, pero sus investigaciones tienden, a partir de ahí, a entender de manera global las implicaciones de este fenómeno sobre la estructura social[88]. Se trata de pensar la relación entre desarrollo y

[85] "La única solución correcta a los problemas de la humanidad en el momento actual es la supresión absoluta de la explotación de los países dependientes por parte de los países capitalistas desarrollados, con todas las consecuencias implícitas en este hecho" (Guevara, 1966).
[86] Bustelo (1998).
[87] Sztompka (1995).
[88] Cardoso (1979).

subdesarrollo de manera global, en una perspectiva histórico-estructural, para poner de manifiesto que la dominación externa se superpone con una dominación interna y que las clases (o las alianzas de clases) cambien en función de la estructura interna de la economía. Entre estas clases que compiten por el poder, el estado juega el papel de árbitro. Por otro lado, la industrialización "dependiente asociada" implica una penetración de las economías por el capitalismo financiero y la tecnología del centro (internacionalización del mercado interior), lo que provoca distorsiones de la estructura económica, incrementa las desigualdades sociales, impide la acumulación necesaria para el desarrollo, obliga al estado a mantener –incluso mediante la toma del poder por parte de los militares- una cohesión social en constante desequilibrio y la transforma en elemento principal de un desarrollo basado en la exclusión, la concentración de las rentas y la satisfacción de las necesidades de las capas favorecidas de la población[89].

Concretamente, pueden distinguirse tres grupos principales de teorías en el enfoque de la dependencia[90]. **En primer lugar**, el planteamiento representado principalmente[91] por Frank (1971) y Amin (1974; 1985), que negaba la posibilidad misma de crecimiento económico sostenido (y por ende de desarrollo) en la periferia capitalista, en la que únicamente se podría producir la perpetuación del subdesarrollo. Frank enunció una visión pesimista del subdesarrollo permanente e irreversible de América Latina, de la intensificación o, al menos, petrificación de la explotación y del atraso. El subdesarrollo se debería a diversas razones, como a que hay unas relaciones completamente asimétricas entre las metrópolis capitalistas (particularmente los EE.UU y las corporaciones multinacionales dominadas por los EE.UU.) y los "satélites" dependientes. Los recursos locales son explotados, y mucho del producto excedente es apropiado por capital extranjero que fluye de los satélites a las metrópolis. Además, este tipo de estructura económica permanente engendra un tipo particular de intereses creados en las elites (empresariales, de negocios, profesionales, políticos) del país dependiente. Llegan a establecer sus oportunidades de vida, sus inversiones y sus oportunidades de compra fuera de su propio país, en la metrópolis dominante. De esta forma las elites dominantes son cooptadas al servicio del capital

[89] Arrighi (1986); Rist (2002).
[90] Bustelo (1999).
[91] Otros teóricos pertenecientes a esta postura son Dos Santos, Marini, Jaleé, Senghas, Arrighi y Galtung.

extranjero, convirtiéndose en verdaderos ejecutores de sus planes y proyectos. Aunque se quedan en el país, en sus aspiraciones, lealtades e identificaciones están bien lejos. Se vuelven los guardianes deseosos o, a veces, inconscientes del estatus de dependencia de su país.[92].

Frank sostenía que el desarrollo y el subdesarrollo son dos caras de una misma moneda, por lo que el capitalismo central y el capitalismo periférico no son fenómenos aislados sino partes integrantes de un único proceso histórico. Postulaba que no había posibilidad alguna de desarrollo dentro del sistema, por lo que el dilema era "subdesarrollo o revolución", tal como se titulaba una de sus obras. Criticó la interpretación de la teoría de las etapas de Rostow y los modelos de desarrollo dualistas como el de Lewis. Nunca se declaró abiertamente marxista, como sí lo hizo Amin, quien exploró la articulación, en la periferia, del capitalismo con modos de producción precapitalistas, destacando que la acumulación en el capitalismo periférico difería de la registrada en el capitalismo central por su carácter extravertido y desarticulado y por la hipertrofia del sector terciario. Afirmaba que el crecimiento a corto plazo desembocaba en bloqueos que provocaban "desarrollo desigual" en la economía mundial y "desarrollo del subdesarrollo" en la periferia. Fue el más claro defensor de la desconexión[93]. Por su parte, Dos Santos (1974), también neomarxista, criticó la teoría convencional del imperialismo. Destacó que había diversos tipos de dependencia, que generaban diferentes tipos de estructuras internas, en un intento de superar el problema central de todo el enfoque de la dependencia: la idea de la prioridad absoluta de los factores externos respecto de los internos[94].

En segundo lugar, la reformulación en clave dependentista de los planteamientos de la CEPAL, cuyos principales representantes fueron Furtado (1986) y Sunkel (1999). Estos autores no compartían con la anterior la idea de un estancamiento inevitable de los países subdesarrollados: si bien admitían la posibilidad de crecimiento económico, postulaban una contradicción inevitable entre dependencia y desarrollo nacional. Para Furtado el proceso de crecimiento económico en América Latina adoptaba un curso distinto al esperado por

[92] Sztompka (1995).
[93] Amin (1994).
[94] Bustelo (1998).

Prebisch y sus seguidores: desnacionalización en vez de creciente control nacional, agravamiento de los problemas de la balanza de pagos a causa de ISI, empeoramiento de la distribución de la renta, aumento del desempleo, sesgo industrial en vez de diversificación. Esta variante de la teoría de la dependencia contribuyó a poner de manifiesto la insuficiente carga crítica de los planteamientos de la CEPAL y su incapacidad para superar el paradigma neoclásico sobre el comercio internacional. En particular, la CEPAL, a juicio de esos autores, afirmaba sencillamente que tal comercio generaba un beneficio mayor en el centro que en la periferia, pero un beneficio al fin y al cabo, aunque parecía más razonable pensar, decían, en un efecto neto negativo. Esos economistas latinoamericanos insistieron en que era necesario un giro en las ciencias sociales latinoamericanas en dirección del antineoclasicismo y del anticapitalismo, así como del pesimismo en cuanto a las posibilidades del desarrollo nacional.

En tercer lugar, la tesis del desarrollo dependiente postulado por Cardoso[95] y Faletto (1987), que afirmaba que la dependencia no hacía imposible el desarrollo de la periferia sino que lo condicionaba hasta el punto de generar contradicciones y desigualdades específicas del capitalismo periférico. Para estos autores el principal problema es la falta de una tecnología autóctona y de un sector desarrollado de bienes capitales. Concretamente, la noción de dependencia alude directamente a las condiciones de existencia y funcionamiento del sistema económico y del sistema político, mostrando las vinculaciones entre ambos, tanto en lo que se refiere al plano interno de los países como al externo. La noción de subdesarrollo caracteriza a un estado o grado de diferenciación del sistema productivo –a pesar de que, como vimos, ello implique algunas consecuencias sociales- sin acentuar las pautas de control de las decisiones de producción y consumo, ya sea internamente (socialismo, capitalismo, etc.) o externamente (colonialismo, periferia del mercado

[95] Cardoso (1979) era muy severo con las interpretaciones de la CEPAL, pero también comenzó a serlo en la década de los setenta con la teoría de la dependencia de la cual fue uno de sus fundadores. Por un lado, plantea que los planteamientos de la CEPAL Tiene obvias raíces en el pensamiento económico clásico y en el marxismo y están empapados en un lenguaje keynesiano. Esta ambigüedad hace difícil determinar el cuadro teórico en que se mueve el análisis. Por otro, la perspectiva catastrofista, que más tarde llevó a la formulación de las teorías del *desarrollo del subdesarrollo*, estaba inserta en la misma explicación de la CEPAL. Por último, faltaba un mayor desarrollo del análisis de la explotación de la periferia por parte del centro. A pesar de los intentos de la CEPAL para elaborar un cuerpo adecuado de hipótesis que explica la situación económica internacional en los años cincuenta, carece de un análisis de las relaciones internacionales de

mundial, etc.). Las nociones de centro y periferia, por su parte, subrayan las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas en el mercado mundial, sin destacar para nada los factores político-sociales implicados en la situación de dependencia.

Sin embargo la condición de dependencia produce algunos efectos colaterales involuntarios, que lentamente van socavando su propia viabilidad. La inversión de capitales extranjeros crea islas de alto desarrollo, empresas modernas en el mar del atraso y el tradicionalismo. Éstas sirven como ejemplo: educan una clase obrera capacitada, preparan a una clase empresarial local, abren oportunidades para empresas subsidiarias de cooperación, producen incentivos par imitar su éxito económico. Las motivaciones empresariales nacen y se extienden, surge lentamente una clase media local, comienza la acumulación de capital local. A un determinado nivel, estos cambios graduales, cuantitativos, pueden producir un salto cualitativo, un despegue del crecimiento y del desarrollo indígena, que haga disminuir gradualmente la dependencia. Las interconexiones económicas globales aparecen como medios para una emancipación final en lugar de cómo instrumentos para un subyugación continua.

A finales de los años setenta el enfoque de la dependencia había perdido ya buena parte de su influencia intelectual, al menos entre los especialistas de los países anglosajones. Finkel (1994) plantea que las críticas a las teorías de la dependencia coinciden en señalar que esta teoría puso un énfasis excesivo en los factores externos que terminó relegando a un segundo plano las dinámicas internas de cada país, subestimando así la importancia de la estructura de las clases sociales y el papel del Estado, por lo que muchos teóricos han caído en el error de conceptualizar la periferia como una pasiva víctima del capitalismo, ofreciendo, de este modo, soluciones demasiado simplistas para problemas políticos sumamente complejos[96]. Para esta autora tampoco la relación causal entre dependencia y

explotación –del colonialismo y del imperialismo- que haga más consistente y transparente su posición crítica inicial.

[96] Gil Calvo (1995:339) señala que "debería pensarse que la primera modernización tuvo un origen endógeno, ya que no había ningún otro modelo externo anterior, mientras que todas las demás modernizaciones posteriores, que serían necesariamente *tardías* en relación a la primera, deberían poseer un origen exógeno: tanto porque conscientemente quisieran imitar o modificar el modelo precursor como porque se vieran obligadas a competir con él, tratando de resistirse a su influencia. Este problema resulta particularmente importante para todos aquellas teorías, como la llamada de *la dependencia* (...) que explican

atraso y su contrapartida, la relación causal entre riqueza de los países dominantes y la explotación de la periferia, parece tener solidez empírica como para plantearla como una tesis universal. Por último, otro problema deriva de la indeterminación de las categorías conceptuales, y puesto que se asimila la historia de la dependencia a la del capitalismo, no se sabe exactamente bajo qué formas de explotación se produce una situación de subordinación dependiente.

Hay que destacar el impacto, en la década de los setenta, del enfoque del sistema mundial de Wallerstein (1987; 1988), quien recoge los aportes de la teoría del imperialismo, la de la dependencia y la de la Escuela de los Annales en Historia. Wallerstein sostiene que la economía-mundo capitalista se creó, consolidó y desarrolló sobre la base del impulso de la acumulación incesante de capital[97], lo que genera una expansión desigual debido a que el lugar ocupado en la división internacional del trabajo determina las posibilidades de movilidad dentro del sistema. Wallerstein distingue tres estadios principales en la historia. El tercero de ellos es el denominado sistema mundial[98] que surge alrededor del siglo XVI. En ese tiempo el Estado es apeado como agencia reguladora y coordinadora y es reemplazado por el mercado. La única función que resta al Estado es salvaguardar la estructura de la actividad económica, la libre empresa y las condiciones favorables para el comercio.

---

el subdesarrollo de los países pobres por su relación de dependencia económica respecto al centro del neoimperialismo capitalista, es decir, por razones exógenas, y no endógenas. Sin embargo, este argumento también es válido para la primera modernización originaria (...) Una forma cómoda y elegante de resulver el problema de dónde localizar la primacía originaria, si en factores internos o externos, es partir del supuesto de que el origen sea relacional o *bilateral* (causado por las relaciones de interdependencia entre el interior y su marco externo): es decir, simultáneamente endógeno y exógeno, en la medida en que los factores endógenos sólo llegarían a movilizarse por su relación con el entorno exterior".

[97] La economía-mundo es "la entidad que se basa en el modo de producción capitalista. El criterio por el que se rige la producción es la obtención de beneficios y el incentivo fundamental del sistema es la acumulación del excedente en forma de capital. No hay una estructura dominante, ya que el mercado es, en definitiva, quien controla con frías riendas la competencia entre las diversas unidades de producción, por lo que la regla básica consiste en acumular o perecer. Así, en este sistema las unidades eficaces prosperan y acaban con las menos eficaces vendiendo más barato en el mercado. Este modo de producción es el que define a la economía-mundo" (Taylor y Flint, 2002:8). Véase, al respecto, Tortosa (1992).

[98] El sistema mundial emergió incorporando un creciente número de sociedades, aisladas y autosuficientes, en un sistema complejo de relaciones jerárquicas. El resultado de esta expansión fue que un pequeño número de estados centrales transformaron una arena externa inmensa, en una periferia. Entre estos Estados centrales y la periferia, los teóricos del sistema mundial identifican una semi periferia.

La lógica y la dinámica interna del sistema determinan el comportamiento de las economías nacionales, clasificándolas de acuerdo "con un esquema jerárquico de dominación: centro, semiperiferia y periferia. Los países centrales se caracterizan por un aparato de Estado fuerte mientras que los países periféricos cuentan con un Estado débil. La inclusión de la categoría de 'semiperiferia' lo diferencia de los análisis previos y, en su opinión, ello le permite tener en cuenta muchas situaciones que no encajan en la imagen polarizada de centro y periferia. Las áreas o países semiperiféricos, considerados como un elemento estructural en la economía mundial, se encuentran entre el centro y la periferia desde el punto de vista de una serie de dimensiones, tales como la complejidad de las actividades económicas, la fuerza del aparato estatal, las formas de control sobre el trabajo, la integridad cultural, etcétera. Su función es sobre todo política, puesto que mantienen la estabilidad de un sistema mundial que, de otra forma, estaría polarizado" (Finkel, 1994:56).

El trabajo de Wallerstein provee, así, una visión del desarrollo histórico del mundo, en el que todos los países son partes del "sistema", y en el interior del cual, para Finkel (1994), las naciones y áreas pueden cambiar su posición en el sistema mundial. Las áreas periféricas pueden llegar a formar parte de la semiperiferia y los Estados centrales pueden convertirse en semiperiféricos, y Wallerstein señala tres posibles vías de desarrollo que permiten el paso de la periferia a la semiperiferia: 1) la estrategia de aprovechar la oportunidad de desarrollar políticas claves, como, por ejemplo, la industrialización vía sustitución de importaciones, en el momento en que los países centrales atraviesen una fase de debilidad; 2) la estrategia de invitación, que fundamentalmente consiste en atraer inversiones de corporaciones multinacionales, y 3) la estrategia de desarrollo de la confianza en el propio país, con políticas claramente definidas. El otro tránsito posible dentro del sistema mundial, es decir, el paso de la semiperiferia al centro, se produce, según Wallerstein, cuando un país cuenta con un mercado interno que justifique la existencia de una tecnología avanzada[99].

Wallerstein señala, además, de que existen posibilidades limitadas de transformaciones dentro del sistema económico capitalista. Un cambio genuino necesitaría una

[99] Tortosa (1992).

transformación de sistema mundial en un gobierno socialista mundial, pero el sistema capitalista muestra un enorme potencial para la expansión. Sus dinámicas motrices internas y su habilidad para salvaguardar la abundancia de bienes le hacen muy atractivo para grandes segmentos de la población. También dispone de poder político y recursos militares que le permiten extender su dominio. Los desarrollos en el transporte, en la tecnología militar y en las comunicaciones aceleran su avance a lo largo del mundo. Partiendo del centro, las sociedades avanzadas de Europa occidental, el capitalismo se extiende hacia la semiperiferia y la periferia[100]. Las sociedades periféricas, pobres, fueron forzadas a entrar en el sistema mundial dominante dirigido por las sociedades centrales, pero quedaron en el extremo del sistema, al menos en términos de mero poder, y también en términos de los beneficios distribuidos por la economía mundial. En el siglo XX, la totalidad del globo se va incorporando gradualmente a un único sistema económico de interdependencias, aunque conserva el ritmo desigual del desarrollo y, por tanto, retiene la constitución asimétrica, muy desigualitaria, del sistema, con partes altamente desarrolladas, menos desarrolladas y relativamente subdesarrolladas[101].

Wallerstein comparte el escepticismo de Nisbet (1976) y Tilly (1992) en lo referente a la validez del paradigma social del siglo XIX[102], pero además es muy radical en su crítica y no sólo pide la revisión y la modificación del legado que los maestros de la sociología nos han dejado sino, por el contrario, el rechazo completo de los presupuestos típicos del pensamiento del siglo XIX. Por ello propone "despensar" la ciencia social del siglo XIX debido a que los presupuestos en que se basaban representan hoy en día una barrera intelectual para el análisis del mundo social. Uno de los conceptos centrales heredados es el de "desarrollo", y al modo de ver de Wallerstein es el más cuestionable, pues es incapaz de dar cuenta de la globalización como tendencia histórica dominante en el mundo moderno. Por un lado, porque por su propia definición el concepto de desarrollo refiere a un cambio

[100] "Muchas de las críticas que se realizan a la teoría de la dependencia se pueden extender a la teoría del sistema mundial, especialmente en lo que se refiere a la explicación de las dinámicas internas de cada país por la acción de fuerzas externas". Por otra parte, la "clasificación de países o áreas en centro, periferia y semiperiferia no deja de ser esquemática; incluso algunos autores como Zeitlin la consideran un mero 'sistema de estratificación funcionalista' " (Finkel, 1994:57-58).

[101] En este sentido, la teoría de Wallerstein sigue siendo la afirmación más radical de la idea de la globalización económica.

[102] Sztompka (1995).

inmanente, endógeno, generado desde dentro de la sociedad y que opera por medio del despliegue de potencialidades inherentes. Sin embargo, el mundo social real es diferente: muestra principalmente cambios exógenos, generados por fuentes externas[103]. Permanece estable hasta que es movido desde fuera. Por tanto, el papel central en la dinámica histórica es realizado por factores e influencias internacionales y globales. Ésta es la principal razón por la que resulta fútil pensar en términos de desarrollo.

Por otro, el otro aspecto tiene que ver con la imagen de cada Estado-nación como algo aislado o autónomo, que evoluciona de acuerdo con sus propias tendencias y direcciones. Esta idea de la fragmentación de la sociedad humana y de su articulación en unidades discretas, enraizada en el pensamiento desarrollista, es claramente insostenible en un mundo globalizado. Es fútil analizar los procesos de desarrollo societal de nuestras múltiples sociedades nacionales como si fueran estructuras autónomas que evolucionan internamente, cuando son y han sido primariamente estructuras creadas por procesos a escala mundial y que han tomado forma en respuesta a los mismos. Además, Wallerstein encuentra dos razones más por las que es necesario prescindir del concepto de desarrollo. La primera, está su íntima conexión con la más que cuestionable noción de progreso, aquella que sugiere una dirección constante en el cambio; por el contrario, su direccionalidad no puede presuponerse a priori. Otro defecto, es el presupuesto optimista de un mejoramiento sin fin producido por los procesos de desarrollo. Por el contrario, el análisis de los sistemas mundiales pretende apartar la idea de progreso del estatus de trayectoria y convertirla en una variable analítica. La segunda razón tiene que ver con la constitución interna de las disciplinas sociales científicas. A saber, la noción de desarrollo pertenece a aquellas que perpetúan el 'pecado original' de las ciencias sociales del siglo XIX, la distinción artificial e infundada en tres subcampos: el económico, el político y el social (cultural). Esto es un sinsentido en términos de cómo funciona realmente el mundo,

[103] Lo mismo es sostenido por Aguilar y Giner (2003:559), cuando sostienen que la noción de que los cambios importantes se generan en y por la propia estructura de una sociedad "se considera aplicable a unos pocos casos excepcionales (el paso del capitalismo industrial al posindustrialismo, por ejemplo). Es más habitual que sean resultado del influjo o impacto de ciertas intrusiones externas que suspenden o al menos interrumpen la vigencia de la norma (...) Son acontecimientos exógenos imprevistos (...) producto de la interacción social los que principalmente contribuyen a desencadenar el cambio social o imponen una mudanza súbita y radical".

por lo que la ciencia de la sociedad globalizada ha de ser interdisciplinar y ésta es la razón última por la que Wallerstein propone renunciar a la idea de desarrollo.

2.2.2. Modernización, crecimiento y desarrollo.

Antes que la Segunda Guerra Mundial acabase, la difunta Sociedad de Naciones había sido sustituida por la ONU, cuya sede principal se asentó en Nueva York y no en Ginebra. Desde su fundación en 1945, la Organización de Naciones Unidas tuvo tres grandes líneas de actuación: la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo de los pueblos en un marco de ordenamiento jurídico internacional a tales efectos[104]. La Carta de las Naciones Unidas acordada en 1945 concebía la paz no solamente como la regulación no violenta de los conflictos, sino como el resultado de un salto global hacia delante, y se consideraba que la violencia se desata cuando el progreso es bloqueado[105]. Esta era la conclusión que las potencias victoriosas sacaban de la experiencia pasada de depresión económica y del totalitarismo consiguiente[106]. En consecuencia, en el preámbulo de la Carta, las Naciones Unidas anunciaban solemnemente la determinación de promover el progreso social y el mejoramiento de los niveles de vida en una libertad mayor, y emplear la maquinaria internacional para la promoción del avance económico y social de todos los pueblos. Las historias del mundo eran vistas como convergentes en una sola historia, que tenía una dirección y las Naciones Unidas eran vistas como un motor que impulsaba a los países menos avanzados a moverse hacia delante.

[104] Peredo Pombo (1999).
[105] Sachs (1996).
[106] Sobre esta conclusión, también, se apoyará la teoría de la modernización del cambio social, y que pretendía responder "a cuatro problemas al mismo tiempo. (1) Parecía suministrar una explicación histórica de la emergencia de la economía capitalista y de la política democrática en la Europa noroccidental y en Norteamérica. (2) Parecía extraer de tal explicación histórica enseñanzas sobre las condiciones para el crecimiento económico y la democracia en otras partes del mundo, y hacerlo de modod que pudiera llegar a ser directriz para una política del desarrollo activa. (3) Parecía establecer la conexión interna entre los aspectos económicos, políticos y culturales de las sociedades modernas sin someterlas al esquema infraestructura-superestructura, y (4) parecía integrar todo el valioso potencial del legado de los clásicos (de 1890 a 1920) y traducido desde el plano teórico en grandes programas de investigación" (Joas, 2004:50).

Según Sachs (1996), Humanidad, Progreso y Paz han sido las piedras angulares, a nivel conceptual, para levantar el extenso edificio de las organizaciones de las Naciones Unidas. Tanto los padres fundadores de las Naciones Unidas como los arquitectos de la política internacional de desarrollo, consideraron que la mundialización de las relaciones de mercado serian la garantía de la paz en el mundo, y ello bajo la suposición de que el intercambio, al crear intereses recíprocos, inhibe la agresión. El espíritu del comercio, como fuente de pacificación, debía reinar en el mundo. En vez de la potencia bélica, la potencia productiva y comercial sería como fuente de paz, decisiva en el progreso de las naciones. En este sentido, es relevante observar como el orden global tras la Segunda Guerra Mundial fue concebido en términos de un mercado mundial unificado.

A consecuencia del planteamiento anterior hay que destacar el boom del crecimiento que experimentan las economías capitalistas a partir de la Segunda Guerra Mundial. Según Armstrong, Glyn y Harrison (1991), el crecimiento económico sólo pudo ocurrir gracias al mantenimiento de la tasa de ganancia, lo que implica garantizar a lo largo del tiempo una relación relativa favorable de la productividad del trabajo con respecto al salario real (lo cual no significa que necesariamente el aumento salarial absoluto atenta contra la ganancia). Pero para que se cerrara el círculo virtuoso fue necesario que la inversión privada se financiara a partir de la reinversión de las utilidades, como un modo de garantizar la acumulación ampliada del capital y el sostenimiento del beneficio capitalista.

Además el Estado de Bienestar, por medio del gasto público, contribuyó en el mantenimiento de la demanda efectiva, condición fundamental para sustentar al Estado keynesiano[107] y al fordismo. Como indica Gil Calvo (1995:357), a “fines del siglo XIX se produce (sobre todo en Alemania y Estados Unidos) la llamada *segunda revolución*

[107] La demanda efectiva es la que garantizaría la utilización completa de la capacidad instalada, ya que la crisis de la década del treinta se originó por una deficiencia de demanda. Lo que no quiere decir en forma alguna que todo el gasto público del Estado de bienestar haya favorecido la demanda efectiva. Al respecto, el sistema de la seguridad social se transformó en una política pública que no sólo implicaba transferencias masivas de ingresos entre los grupos sociales sino que también se relacionó con profundas cuestiones ideológicas y estructurales referentes a la distribución del poder en la sociedad, a la organización del control social y a una determinada relación entre el Estado y la sociedad. No hay que pasar por alto que los avances sociales que implicó el Estado de Bienestar, como una mayor educación, prevención y atención de la salud, deben considerarse como parte del desarrollo, dado que nos procuran una existencia más prolongada, libre y fructífera, además de estimular la productividad o el crecimiento económico.

industrial, basada en grandes empresas burocráticamente dirigidas que paractican economías de escala y exigen fuerte intervención gubernamental (sea directa, como el caso alemán, o sea indirecta, como en el proteccionismo norteamericano) a fin de garantizar su competencia frente al exterior". Esta segunda etapa es la que instaura el *fordismo*, y que va a extender "el capitalismo imperialista por todo el mundo colonial, agudiza la lucha de clases entre la burguesía propietaria y el movimiento obrero organizado y asiste a la quiebra del decimonónico Estado liberal, incapaz de impedir el estallido de dos guerras mundiales (separadas por el surgimiento reactivo de los dos totalitarismos estatalistas extremos: el bolchevique y el nazifascista). Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial, este sistema fordista es capaz de rehacerse a sí mismo mediante la edificación del llamado *Estado del bienestar* y, a través de políticas keynesianas de concertación social, logra instaurar la más larga etapa de crecimiento económico sostenido que ha presenciado el capitalismo occidental, bajo el nombre de *sociedad de la abundancia* o *sociedad de consumo de masas*. Simultáneamente, la denominación *revolución de los servicios* ha determinado la *terciarización* de la economía (...) concluyendo por desnaturalizar el viejo industrialismo hasta convertirlo en lo que se ha llamado *el advenimiento de la sociedad posindustrial*"[108].

Las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial han sido definidas como una suerte de "edad de oro" para la cuestión del desarrollo, tanto por la atención que recibió como por las esperanzas depositadas en las principales estrategias propuestas[109]. Éstas coincidían en hacer de la industrialización "la vía maestra para la superación del atraso y divergían respecto a cuál podía o debía ser la clave del progreso; unos la definían como el papel dirigente y protagónico del Estado, otros la concebían como el libre juego del mercado. Pero, por debajo de esa diferencia, subyacía la suposición compartida de que existe 'un' primer factor, que pone en marcha el proceso, asegura su continuidad y opera,

[108] Piore y Sabel (1990); Harrison (1994); Castells (2000).

[109] Por lo que se refiere a la sociología, Picó (2003:16-17) señala que "fue la guerra el factor precipitante que provocó el conocimiento y la expansión de esta disciplina novedosa e insegura, que pasará a explicarse al análisis de toda una serie de grupos, instituciones, comportamientos y cambios sociales dando pie a diferentes lecturas en función de los grupos de poder, las escuelas y los personajes que las promovieran. Las necesidades de la guerra primero y la gran expansión económica después impulsaron la tecnología y el desarrollo industrial, que llevó aparejados grandes cambios en los partidos políticos, la organización empresarial, los medios de comunicación de masas, la producción, el consumo y toda una serie de fenómenos nuevos cuyo conocimiento se hizo necesario para la clase gobernante y la Administración, lo cual impulsó la investigación

ante los diversos bloqueos, como una 'ganzúa' que abre todos los cerrojos. Esta hipótesis simplificadora, común a las concepciones 'estadocéntricas' y a las 'mercadocéntricas', configura a ambas como enfoques 'monistas', o modelos propiamente dichos" (Arocena y Sutz, 2003: 202).

La hipótesis simplificadora se resuelve si se asume que el Estado y el mercado se relacionan entre sí, y ambos son necesarios para el progreso modernizador. Como indica Gil Calvo, (1995:343), el "Estado es siempre obligatorio (impone el imperio de la ley), jerárquico (establece relaciones de autoridad y subordinación), centralizado (posee un capital que promulga normas, emite moneda, recauda impuestos y redistribuye recursos) y cerrado (dispone de fronteras externas claramente definidas, más allá de las cuales carece de poder). En cambio, los mercados son instituciones voluntarias (pues sus transacciones son libres), igualitarias (pues las relaciones son de simetría entre competidores o de complementariedad entre contraprestadores), distributivas o descentralizadas (pues todos los puntos de la red mercantil poseen la misma capacidad de transacción) y abiertas (pues todos sus actores pueden entrar y salir del mercado cuando quieran, contrayendo y revocando sus recíprocas relaciones de mutuo acuerdo, según la libre voluntad entre las partes). Ahora bien, los Estados (territorialmente contiguos pero separados unos de otros) y los mercados (difusamente superpuestos e interconectados) se interpenetran mutuamente, aunque no coincidan entre sí".

Cronológicamente, el papel modernizador del Estado es anterior al del mercado, de ahí que muchos autores[110] otorgan al Estado la primacía histórica como desencadenante o catalizador. He aquí las tres versiones posibles de causalidad estatal, ya que la modernización histórica europea pudo ser subproducto: "1º) de la centralización endógena de los estados (primera versión, que atiende al surgimiento de relaciones internas de cooperación o de mercado, como resultado de la pacificación impuesta mediante la centralización política); 2º) de la competencia bilateral entre los estados (segunda versión, que atiende a la necesidad de desarrollar la capacidad de movilización militar interna como

social aplicada y las técnicas americanas, que se extendieron como una mancha de aceite por toda Europa y se convirtieron, con el auge del positivismo, en fuente legitimadora de la disciplina".

[110] Veanse, por ejemplo, Elias (1982;1987); Jones (1990); Tilly (1992).

respuesta al desafío exterior), y 3º) de la pertenencia geoestratégica al sistema multilateral de estados (tercera versión, que atiende a la capacidad de que se difundan de unos Estados a otros las innovaciones políticas, económicas o culturales que surgen como resultado de las relaciones tanto de estrecha interdependencia como de competición generalizada que simultáneamente se establecen entre todos los Estados" (Gil Calvo, 1995:344).

Otros autores, consideran que el motor desencadenante de todos los procesos de desarrollo modernizados son los mercados. Así, cabe proponer la "existencia de tres modalidades explicativas o versiones diferentes (tipos ideales) de causalidad mercantil, según interpreten la modernización: 1º) como efecto *endógeno* del propio capitalismo: institución capaz de autodesarrollarse a sí misma generando la industrialización (modelo autárquico de desarrollo de las fuerzas productivas y de creación del mercado interno); 2º) como efecto *exógeno* de las relaciones *multilaterales* que se dan en un sistema abierto y plural de mercado, territorialmente jerarquizado (teoría del sistema mundial y modelo de libre comercio o mundialización)" (Gil Calvo, 1995:348).

El desarrollo, como efecto endógeno del propio capitalismo, ha sido, también, instrumentalizado como una poderosa metáfora de la capacidad y posibilidades de conseguir una mejora en las condiciones de vida de los pueblos y estableciéndose como el eje sobre el que orientaron las directrices de todos los países teniendo como referencia el destino alcanzado por los países desarrollados. Al respecto, la teoría funcionalista de la modernización y la teoría del industrialismo desarrollista, fueron muy influyente en el mundo subdesarrollado durante las décadas de los años 50 y 60, aunque en muchos países de América Latina fue despectivamente llamada desarrollismo[111]. Básicamente, ambos enfoques estaban enraizados en las teorías económicas de Keynes y en la sociología norteamericana inmediata a la posguerra, conocida como el estructrural-funcionalismo, cuyo principal representante fue Parsons (1974). Este autor, formuló las siguientes cinco pautas que diferencian a las sociedades modernas de las tradicionales y que impregnaron las posteriores teorías de la modernización: 1) en las sociedades tradicionales priman las relaciones entabladas sobre una base afectiva, mientras que en las sociedades modernas las

[111] Solé (1998).

relaciones tienen una mayor neutralidad en ese terreno; 2) en las sociedades tradicionales, las relaciones se ciñen a los miembros del mismo círculo social, mientras que en las modernas las relaciones tienden a ser más universales; 3) en las sociedades tradicionales el peso de lo colectivo es muy grande, al contrario de lo que ocurre en las sociedades modernas, marcadas por el individualismo; 4) en las sociedades tradicionales, las personas son valoradas por su adscripción a una familia o una comunidad, mientras que en las sociedades modernas lo son por sus méritos, y 5) en las sociedades tradicionales, los roles sociales tienden a abarcar muchos aspectos diferentes, mientras que en las modernas se ciñen a funciones más específicas[112].

Smelser (1991) consideró, al respecto, que el tipo de sociedades que arrancan del proceso de modernización adquieren, progresivamente, la forma de sociedades complejas, y ello porque son formas sociales con una multiplicidad enorme de instituciones y de actividades sociales y complicadas formas de vinculación entre ellas. Estas formas de sociedad evolucionan hasta llegar a generar las estructuras sociales de las sociedades avanzadas del presente. Por un lado, se las denomina complejas, porque se trata de sociedades que no sólo han multiplicado considerablemente la división del trabajo y el número de organizaciones e instituciones sociales que las componen, sino también porque tal multiplicación implica, de manera derivada, la generación de perturbaciones o conflictos sociales desconocidos hasta ese momento, que no encajan en el orden social en el que se producen y que demandan la plasmación de un nuevo orden social. Por ello, la imagen del cambio social que se sintetiza en este "tipo ideal" consiste en entender que el motor del desarrollo económico promueve una especialización de las actividades sociales tradicionales que llevan a cabo las viejas instituciones y, desde ahí, se ponen en marcha cambios estructurales, hasta alcanzar las formas estructurales propias de las sociedades avanzadas contemporáneas. Por otro lado, se las denomina sociedades complejas porque lo que sobresale es que está progresivamente creciendo la distancia entre el individuo y la sociedad o las múltiples mediaciones que intervienen en la relación individuo-sociedad, pues ni el individuo es directamente intervenido por ningún orden social, ni la sociedad puede ser directamente intervenida o conformada por una organización, una institución o individuos concretos. Además, en los

[112] Picó (2003).

procesos de conformación de las sociedades complejas se hace necesario el desarrollo de formas nuevas de vinculación entre individuo y sociedad, debido a que se produce un abismo en la mediación en esta relación que implica su desconexión. Por último, el término complejas también se refiere a estas nuevas formas de vinculación, pues el individuo de las sociedades avanzadas se vincula o conecta a ella por medio de nuevas formas de control, de orden y de comunicación sociales[113].

Parsons (1974:11) realizó el estudio de las sociedades utilizando perspectivas evolutivas y comparativas. Respecto a las primeras, concibe al hombre como parte integrante del mundo orgánico, y a la sociedad y a la cultura humana como conceptos que pueden analizarse apropiadamente dentro del marco adecuado para el proceso vital. De este modo, afirmó que utiliza para su análisis conceptos básicos de la evolución orgánica, tales como la variación, la selección, la adaptación, la diferenciación y la integración, siempre que se ajusten a cada contexto social y cultural. Así, cuando Parsons sostiene que "la evolución sociocultural, al igual que la orgánica, ha pasado, por medio de la variación y la diferenciación, de formas simples a otras cada vez más complejas", nos recuerda sin duda la ley de la complejidad creciente de Spencer. Pero Parsons dice que los primeros evolucionistas sociales estuvieron lejos de poder desarrollar una perspectiva verdaderamente evolutiva, al no considerar la importancia fundamental que tiene la variación como factor crucial de la evolución, que se aplica en todos y cada uno de los niveles del desarrollo. Por este motivo, el paso que ha experimentado la evolución sociocultural de formas simples a otras cada vez más complejas, no ha seguido una línea claramente definida, sino que ha incluido una variedad de formas y tipos distintos.

De acuerdo al enfoque evolutivo, Parsons plantea que los problemas teóricos a los cuales se enfrenta su estudio tienen cuatro aspectos a considerar: 1) utilizar el patrón conceptual general del sistema social; 2) considerar los problemas de la sociedad a partir de un análisis especial, pues el estudio de las sociedades, que es su tema, no es igual al de los sistemas sociales en general; 3) interesarse por el desarrollo evolutivo de las sociedades como conjuntos y en sus principales partes estructurales, las secuencias de patrones estructurales

[113] Eisenstadt (1970); Inkeles y Smith (1974).

cambiantes que caracterizan a las sociedades como sistemas sociales en el curso de su evolución y los procesos por medio de los que se han producido las transiciones, y 4) considerar la variabilidad como problema que, aunque interdependiente, es distinto de la etapa y la secuencia evolutiva. Pero, cuando Parsons se ocupa de lo que denomina sociedad total nos ofrece un panorama tan unilineal del cambio evolutivo como lo hizo cualquiera de los evolucionistas del siglo XIX a quienes Parsons criticó frecuentemente por sus esquemas monistas, necesarios y universales.

Parsons distingue entre lo que denomina cambios endógenos y exógenos que afectan al sistema social, siendo los primeros los que emergen desde dentro de la articulación de roles y normas que forman el sistema, y los segundos, los que surgen desde el exterior del sistema. Las premisas principales de la teoría evolutiva clásica del cambio, como la inmanencia, la continuidad genética, la diferenciación, la direccionalidad y la uniformidad de causas y efectos, aparecen asimismo en el análisis funcional. En suma, el libro de Parsons defiende la lenta, gradual y continua evolución de toda la humanidad a través de tres grandes niveles que forman la estructura de su libro y mediante los cuales distribuye los pueblos del mundo, pasados y presentes: primitivo, intermedio y moderno. Incorpora, de este modo, los procesos del desarrollo evolutivo como una distribución clasificadora, es decir, no interviene aquí el cambio en un sentido empírico sino una simple variación clasificadora. Se trata de una progresión de tipo, en los aspectos de variación y diferenciación, y de continuidad. Es decir, existe sólo una leve relación entre el panorama evolucionista que se expone y el proceso real de cambio[114].

Una ejemplificación del planteamiento de Parsons, es la teoría de la modernización de Smelser (1991), que centra el análisis del proceso de la "modernización en la especificación de los cambios sociales que acompañan al desarrollo económico (el motor o elemento determinante de este proceso)" (Bretones, 2001:40). Concretamente, los cambios sociales detectados por Smelser constituyen la caracterización abstracta de los núcleos relevantes del proceso de transformación a gran escala que se denomina modernización, y su propuesta del "tipo ideal" de ésta es, por un lado, que al desarrollo económico le acompaña

[114] Nisbet (1976).

un proceso de cambio de estructuras sociales y, por el otro, que los parámetros de este cambio se expresan en en nuevos rasgos estructurales, como pueden ser los siguientes: 1) el desarrollo de un conjunto de nuevas tecnologías fundadas en el saber científico que dejan atrás a las tecnologías basadas en técnicas simples y tradicionales o manuales; 2) el conjunto de nuevas tecnologías posibilita el desarrollo de una forma de producción industrial por la que se establecen nuevas condiciones de trabajo y formas de relación vinculadas al trabajo, que tiene como resultado la aparición de la empresa capitalista, como nueva forma organizativa; 3) el proceso de industrialización requiere y genera nuevas formas de ordenación de las ubicaciones donde los individuos desarrollan sus vidas, proceso que culmina en la aparición de los centros urbanos.

Para Smelser el proceso de modernización se produce a causa de estos cuatro procesos básicos en su conjunto, y que interconectados provocan la emergencia de tres soportes de la dinámica del cambio estructural específico del proceso de modernización: la diferenciación o especialización estructural, la integración de las unidades especializadas y la emergencia de perturbaciones sociales que acompañan a estos dos cambios estructurales, lo que provoca la creación de nuevas unidades especializadas en la organización social y nuevas unidades de integración de la organización social, actuando sobre la nueva organización social que surge cmo respuesta a la manifestación social o surgiendo para la superación de dichas perturbaciones sociales.

Las doctrinas económicas del industrialismo desarrollista fueron encabezadas por la teoría del crecimiento de Rostow (1973), cuya obra *Las Etapas del desarrollo económico. Un manifiesto no comunista*, tuvo una gran influencia en la opinión pública de aquel entonces. Se trata de un libro que muestra cómo los países en proceso de descolonización podían dar lugar a un crecimiento que les condujese al desarrollo industrial y por qué el comunismo no podía ofrecer los medios para conseguir este objetivo. Algunas propuestas teóricas de la modernización confiaban poco en una simple dicotomía, por lo cual preferían demarcar una serie de etapas de desarrollo histórico que sirviera de base para saber por cual de ellas iba transitando un país en desarrollo o subdesarrollado. Según Rostow (1973) el desarrollo constaba de cinco etapas históricas que conducirían a cualquier país desde una economía

tradicional hasta una economía de consumo de masas, a partir del grado de desarrollo económico en que se encontraran[115]. Esta teoría y sus variantes trataban de dar respuesta a tres problemas básicos: (1) las características estructurales que determinan el subdesarrollo de un país, (2) las causas que determinan dicha estructura y (3) los factores determinantes para superarlo. El desarrollo era medido en términos de renta per cápita y en la tasa de crecimiento y sólo unos pocos autores otorgaron relevancia a factores socioeconómicos o políticos. La sociedad tradicional corresponde con un estado de atraso y de un bajo nivel de productividad[116].

Durante el periodo en el que se cumplen las condiciones previas al despegue, no sólo se propaga la idea de que es posible el progreso económico, sino también que es una de las condiciones necesarias para la consecusión de otros objetivos igualmente convenientes como los beneficios privados y bienestar general; el despegue es el periodo durante el cual la sociedad supera finalmente los obstáculos y las resistencias contrarias a su crecimiento permanente, por lo que el crecimiento se convierte en condición normal de la economía; viene después el progreso hacia la madurez que se alcanza unos sesenta años más tarde del comienzo del despegue y en el curso del cual la sociedad se adapta a las necesidades de una mayor producción; la quinta etapa es la era del consumo de masas, caracterizada por el fordismo americano, es decir, la redistribución a los trabajadores de los beneficios de la productividad a fin de incrementar el consumo, y la llegada del Estado de bienestar que proporcionará a todos importantes beneficios. El análisis de Rostow se centra en la idea de crear una tasa de inversión de capital en la sociedad, que alcance un punto en que el crecimiento (o proceso de desarrollo) se vuelva "automático" (lo que hoy día llamaríamos un proceso de desarrollo sostenido). La propuesta de Rostow en gran medida apela a un desarrollo endógeno, es decir, a partir de recursos propios del país. Para promocionar el crecimiento, los elementos medulares eran de acumulación de capital (ahorro e inversión) y el aumento de la productividad del trabajo (progreso técnico y formación de capital humano).

[115] Sachs (1996).
[116] Rist (2002).

Podemos observar que en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial apareció el término opuesto, "subdesarrollo", conectado a los países del Tercer Mundo, donde los recursos de capital y tecnología eran insuficientes para la eficiente explotación de sus materias primas y para el uso de los recursos naturales. Bajo la asunción de que era deseable y posible, mediante la apropiada utilización de la ciencia y la tecnología, alcanzar el nivel de vida de los países occidentales, surgieron las instituciones y políticas, nacionales e internacionales, de reversión del subdesarrollo. El proceso de descolonización que siguió a la Segunda Guerra Mundial "se acompañó de forma generalizada de la adopción en los países emergentes de políticas nacionales para salir del subdesarrollo que producían la dependencia de las antiguas colonias de ayuda externa. En este proceso fue importante, como anticipó Frank Fanon, la colaboración de las burguesías ligadas al aparato del estado de los emergentes países que fueron abandonando la lucha de liberación y aceptando las posibilidades que ofrecía la revolución tecnológica. (Gimeno y Monreal, 1999:5-7).

Se consolidó, así, un camino de una sola vía que hizo del desarrollo una institución universal, el mecanismo privilegiado de encuentro entre la sociedad y el Estado dentro de un determinado orden mundial caracterizado por una nueva regulación basada en las relaciones entre los Estados nacionales por medio de las instituciones mundiales como Naciones Unidas y sus agencias afines. Rist (2002:84-85) señala que a finales de 1948, la política exterior de Estados Unidos estaba en plena efervescencia, obligada a hacer frente a los numerosos cambios que se sucedían por todo el mundo, y argumenta que "en aquellos días, el redactor de los discursos presidenciales se esforzaba en definir algunas líneas precisas que estructurasen el tradicional 'Discurso sobre el estado de la Unión' que el presidente Truman debía pronunciar el 20 de enero de 1949. Una primera reunión dejó claras tres ideas en torno a las que hubo rápidamente unanimidad: los Estados Unidos continuarían apoyando la nueva Organización de las Naciones Unidas; continuarían su esfuerzo de reconstrucción europea mediante el Plan Marshall y, finalmente, iban a crear una organización común de defensa (la OTAN) para hacer frente a la amenaza soviética. A estos tres primeros puntos, un funcionario sugirió que se añadiese la extensión a las naciones desfavorecidas de la ayuda técnica que se había concedido hasta entonces a algunos países de América Latina. Después de algunas dudas, la idea se mantuvo al fin

porque era original y suponía un *public relations gimmick*, frente a los tres primeros puntos, bastante convencionales. Como era de esperar, al día siguiente del discurso presidencial, la prensa americana dedicó sus principales titulares al 'Punto IV', aunque nadie, ni el propio presidente, ni el secretario de Estado pudieran decir sobre ello algo más que lo que habían leído. Pese a todo, con independencia del carácter anecdótico del episodio, el 'Punto IV' inaugura la 'era del desarrollo' y es significativo que la idea fuese proclamada en primer lugar por un presidente estadounidense".

La efervescencia a la que hace referencia Rist se explica si retomamos el análisis de Arrighi (1999), cuando distingue entre economías nacionales extrovertidas y autocéntricas, para identificar la diferencia estructural existente entre el régimen de acumulación británico y el régimen estadounidense que le sucedió. En el régimen británico, la extroversión de la economía dominante y líder se convirtió en el zócalo de un proceso de formación del mercado mundial en el que las ramas más importantes de la actividad económica británica desarrollaron vínculos más fuertes de complementariedad con las economías de los países coloniales y extranjeros que los que establecieron entre sí. En el régimen estadounidense, la naturaleza autocéntrica de la economía nacional dominante y líder se convirtió en el zócalo de un proceso de "internalización" del mercado mundial en el interior de los dominios organizativos de corporaciones empresariales gigantes, mientras que las actividades económicas desarrolladas en los Estados Unidos siguieron estando orgánicamente integradas en una única realidad nacional en un grado mucho mayor al que nunca lo estuvieron las actividades económicas desarrolladas en la Gran Bretaña del siglo XIX. Esta diferencia entre ambos regímenes fue el resultado de un dilatado proceso histórico a lo largo del cual el régimen estadounidense se configuró como un componente esencial y subordinado de las estructuras de acumulación del régimen británico dominante, a cuya desestabilización y destrucción contribuyó después, para emerger finalmente como el nuevo régimen dominante. Hasta su crisis terminal, el régimen británico fue y siguió siendo principalmente un sistema de pequeñas y medianas empresas comerciales. Una vez que las grandes compañías estatutarias por acciones hicieron el trabajo de abrir nuevas esferas de comercio e inversión exterior para la empresa británica, fueron liquidadas. En particular, la integración vertical de los procesos de producción e intercambio, que se convirtió en el

rasgo específico más importante del régimen de acumulación estadounidense, no desempeñó función alguna en la formación y expansión del régimen británico del siglo XIX.

Por el contrario la principal dinámica de este régimen fue la fisión vertical y no la integración de subprocesos de producción e intercambio secuenciales, que vinculaban la producción primaria con el consumo final. Como conjunto nacional, las corporaciones estadounidenses combinaban las ventajas de una división "técnica" del trabajo extensiva (economías internas) con las ventajas de una división "social" del trabajo extensiva (economías externas) en un grado mucho mayor que las empresas unidepartamentales británicas o que las empresas alemanas horizontalmente integradas. Por otro lado, acometiendo la expansión transnacional una vez que habían completado su integración doméstica continental, las corporaciones estadounidenses actuaban en los mercados domésticos de otros Estados movilizando recursos y poder de compra extranjeros en beneficio de su propia expansión burocrática, y se beneficiaron mediante sus superiores capacidades para neutralizar y aprovechar el proteccionismo de otros Estados mediante la inversión exterior directa. Sin embargo, una vez que la destrucción y la centralización alcanzaron el límite de sus posibilidades, la empresa corporativa estadounidense se mostró impotente para crear las condiciones de su propia autoexpansión en un mundo caótico. Tras la Segunda Guerra Mundial, esta paralización se rompió mediante la estrategia de la Guerra Fría y la reconstrucción de Europa occidental y de Japón, los cuales se convirtieron en los modelos del mundo libre.

El discurso Truman posicionaba a su país como líder en un nuevo programa que pudiera hacer que los beneficios de los avances científicos y el progreso industrial fueran utilizados para el crecimiento de las áreas subdesarrollados y para la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones en todo el mundo[117]. Pero hay que destacar que Truman indica que sus intenciones no tienen nada que ver con el antiguo imperialismo, que implicaba la explotación al servicio del beneficio exterior. Que lo que pretende es poner en funcionamiento un programa de desarrollo basado en las ideas de una negociación

[117] Gimeno y Monreal (1999).

equitativa y democrática. Por tanto, este discurso sintetiza un cierto número de ideas que, de forma manifiesta, correspondían con el espíritu de su tiempo; innova en el terreno conceptual y propone una nueva forma de entender las relaciones internacionales[118]. El adjetivo subdesarrollado aparece al comienzo del primer párrafo del Punto IV. Es la primera vez que se utiliza en un texto destinado a una difusión semejante como sinónimo de regiones económicamente atrasadas[119]. Esta innovación terminológica modifica el sentido del término desarrollo, introduciendo una relación inédita entre desarrollo y subdesarrollo.

Benson, quien fuera miembro del Secretariado de la Oficina Internacional del Trabajo, se refirió, por primera vez, a las áreas subdesarrolladas al escribir sobre las bases económicas de la paz en 1942. Pero la expresión no tuvo mayor eco, ni en el público ni en los expertos. Por ejemplo, en 1944, Rosenstein-Rodan hablaba de áreas económicamente atrasadas mientras que Lewis se refería a la brecha entre las naciones ricas y las pobres. La Carta de Naciones Unidas en 1947 insinuaba la meta de alcanzar el crecimiento del ingreso en las áreas económicamente atrasadas. Finalmente, en diciembre de 1948 la Asamblea General de Naciones Unidas votó dos resoluciones tituladas “Desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados” y “Asistencia técnica con vistas al desarrollo económico”. A lo largo de la década, la expresión apareció ocasionalmente en libros técnicos o en documentos de Naciones Unidas. Sólo adquirió relevancia cuando Truman la presentó como emblema de su propia política[120].

[118] Hay que retener que en el periodo que va de la guerra de Corea y cerrado por los acuerdos de Paz de París que pusieron fin a la guerra de Vietnam, fue el periodo más rentable y sostenido del crecimiento económico de la historia del capitalismo mundial. En esta época, la tasa de ganancia del conjunto de la economía-mundo capitalista fue, según Arreghi (1999), excepcional de acuerdo con criterios históricos. Si bien fue el mejor de los tiempos para el capitalismo histórico, como se desprende de su designación como la edad de oro del capitalismo, no está del todo claro si fue una edad más dorada que la “Era del Capital”, del período 1848-1875. En todo caso, las décadas de 1950 y 1960, como las de 1850 y 1860, constituyen fases de expansión material de la economía-mundo capitalista, pues el capital excedente se reinvirtió de nuevo en ercio y la producción de mercancías a una escala lo suficientemente amplia como para crear las condiciones de una cooperación y una división del trabajo renovadas en el interior de las organizaciones gubernamentales y empresariales (y entre ellas mismas también) de la economía-mundo capitalista.
[119] Rist (2002).
[120] Sachs (1996); Esteva (1996); Rist (2002).

De esta manera doscientos años de construcción social del significado histórico-político del término desarrollo fueron eclipsados y descartados. Con el discurso de Truman la idea de desarrollo tal como se venía definiendo desde el siglo XVIII cambió por completo: el esfuerzo para fundamentar el progreso de la civilización en el pensamiento social, y más específicamente el desarrollo progresivo, había comenzado con hombres como Leibniz, Kant, Hegel o Condorcet. El concepto de desarrollo lo habían utilizado, al igual que Marx y los clásicos de la economía política, Lenin y Schumpeter. Luego apareció en el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones donde se afirmaba además que existían grados de desarrollo. Así, cuando Truman utilizó públicamente el término de subdesarrollo catalogó a amplias zonas del mundo, ya no como exóticas o primitivas como había hecho el imperialismo en el siglo XIX, sino como subdesarrolladas.

Un nuevo problema fue definido, la zona precaria de las zonas atrasadas, y a la vez aparecieron los caminos para solucionarlo. Al definir el subdesarrollo como la ausencia de desarrollo y caracterizar a éste por medio de una serie de indicadores cuantitativos asociados con la riqueza de los países del Norte, "se creó el ámbito donde las instituciones de ayuda, tales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, se concibieron como instrumentos 'adecuados' para revertir tal situación de ausencia de riqueza. En efecto, lo que faltaba en un país 'pobre' sólo podía ser conseguido por medio de la ayuda externa, haciendo depender las estrategias de ayuda de las instituciones externas ligadas a los intereses de los países del Norte. La gestión de los espacios nacionales, la formulación de los objetivos a alcanzar y de los caminos por medio de los cuales alcanzarlos se ligaron a la intrincada maquinaria del desarrollo que quedaba definida, no desde las necesidades sentidas de las poblaciones del Sur, sino desde las acciones de las instituciones de ayuda destinadas a satisfacer necesidades que eran definidas en relación al tipo de desarrollo alcanzado en el Norte. De esta manera la problemática del desarrollo ha estado siempre vinculada a la industria de ayuda y la cooperación, a la vez que las ideas y prácticas que entretejen sus engranajes están directamente relacionadas con la experiencia histórica de la vía mediante la que los países del Norte alcanzaron su desarrollo" (Gimeno y Monreal, 1999:10-11).

La aparición del concepto de subdesarrollo sugiere no solamente la idea de un cambio posible dirigido hacia un estado final, sino, también, la posibilidad de provocar este cambio, de que los países podrán desarrollarse, y la legitimación de este planteamiento está en la teoría funcionalista de la modernización y en el industrialismo desarrollista. De acuerdo con Arocena y Sutz (2003:145), fue muy profunda la influencia de dos concepciones que, desde entonces hasta hoy, han ocupado con frecuencia, en un vaivén recurrente, la posición de primacía en las ideas y las prácticas acerca del desarrollo: la "teoría de la escalera" y la "teoría del motor". La primera de esas concepciones "caracteriza la situación de los países periféricos como atraso con respecto a los países industrializados; estos últimos ejemplifican lo que es el desarrollo; su trayectoria histórica reciente muestra cómo se alcanza ese estadio de evolución social. Se trata pues de ascender desde el atraso al desarrollo –o desde la tradición a la modernidad-, subiendo los peldaños de una escalera, en lo esencial única y ya conocida. La segunda concepción afirma que el motor para alcanzar las condiciones de vida características de los países desarrollados es el crecimiento económico. Un corolario de esa tesis es que la clave del avance consiste en lograr niveles elevados de inversión, mediante el ahorro interno y/o la inversión y la ayuda externas. Así se aumenta de manera sustancial la producción, poniendo en marcha un proceso sostenido cuya dinámica misma va mejorando la situación social en general. En esta óptica, el desarrollo llega a identificarse con el crecimiento económico".

De este modo el desarrollo toma un sentido transitivo, el de una acción ejercida por un agente sobre alguien distinto a él. Mientras que el subdesarrollo será considerado como un estado que existe naturalmente, sin causa aparente[121]. Así, pues, cambia radicalmente la visión del mundo, la antigua relación jerárquica de las colonias sometidas a su metrópoli es sustituida por un mundo en el que todos los Estados son iguales en derecho, aunque ahora se diferencien en desarrollados y subdesarrollados. De este modo, "la vieja dicotomía desacreditaba el sistema colonial de manera mucho más eficaz que el sistema de mandatos, que estaba basado en la creencia en una 'civilización' que un grupo de privilegiados tenía la misión de difundir. Incluyendo a toda la humanidad en el paradigma del 'desarrollo' –considerado como el requisito compartido por todos- la legitimación se hacía 'natural',

[121] Rist (2002).

afianzada en una ‘universalidad’ mucho menos discutible que las antiguas políticas de una organización llamada internacional (...) los americanos afirman su hegemonía gracias a una propuesta generosa que se pretende por encima del enfrentamiento ideológico capitalismo/ comunismo; la clave de la prosperidad y de la felicidad es el crecimiento de la producción y no un debate sin final en torno a la organización social, de la propiedad de los medios de producción o del papel del Estado” (Rist, 2002:90-91).

Según Rist (2002), a pesar de que con el Punto IV Estados Unidos encuentra una forma de afianzar sus intereses particulares en el escenario global, aparenta no preocuparse más que del bien común, y presenta al desarrollo como un conjunto de medidas técnicas y situadas al margen del debate político. Nunca antes una palabra había sido universalmente aceptada el mismo día de su acuñación política. Una nueva percepción, de uno mismo y del otro, quedó establecida de pronto. Definiendo al subdesarrollo como un estado de carencia, más que como el resultado de circunstancias históricas, y a los subdesarrollados como pobres, sin preguntarse por las razones de su indigencia, se hace del crecimiento y de la ayuda la única respuesta posible. De esta forma, el desarrollo se transforma en una meta que hay que alcanzar y comenzaron a aparecer diferentes explicaciones del subdesarrollo. Algunos, como Hirschman (1961), no dieron importancia al periodo de gestación. Otros, por el contrario, conviertieron este aspecto en el elemento central de sus elaboraciones, y describieron con penoso detalle la explotación colonial en todas sus variantes y la acumulación originaria de capital[122]. Comenzó también a prestarse atención pragmática a los factores internos o externos que parecían ser causa actual de subdesarrollo: relación de precios del intercambio, intercambio desigual, dependencia, proteccionismo, imperfecciones del mercado, corrupción, falta de democracia o de espíritu empresarial. Así, pues, mientras que la idea de desarrollo se iba imponiendo, la planificación estatal empezó a tener penetrantes efectos, no sólo en el Tercer Mundo sino también en Occidente. Las concepciones de la planificación y las rutinas introducidas en el Tercer Mundo durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial son el resultado acumulado de la acción intelectual, económica y política, contribuyó grandemente a la producción de la configuración socioeconómica y cultural que hoy describimos como subdesarrollo.

[122] Esteva (1996).

La expresión Tercer Mundo fue presentada por Sauvy en un artículo titulado Tercer Mundo, un planeta, en 1952, en el que comparaba a los países colonizados, o anteriormente colonizados, con el Tercer Mundo del Antiguo Régimen[123]. Para describir el mundo tras la Segunda Guerra, Sauvy recurrió a una comparación con la época de la Revolución Francesa, cuando los dos estamentos o estados dominantes, el clero y la nobleza, se encontraron con el desafío del resto, ese tercer estado del que se dijo en su momento que no es nada y quiere serlo todo; análogamente, frente al Primer Mundo del capitalismo industrial y al recién surgido Segundo Mundo del modo de industrialización soviético, emergía un Tercer Mundo que abarcaba a la gran mayoría de la humanidad y a casi todo lo que se había conformado durante un siglo como periferia[124].

Por último, este Tercer Mundo, ignorado, explotado, despreciado, como el Tercer Estado, quiere, él también ser algo. Y es que sobre la periferia "concentraron la atención los grandes procesos sociopolíticos del período, la descolonización y la guerra fría. La disparidad en las condiciones de vida en el planeta se convirtió en un eje fundamental de los debates y de las políticas. Se empezaron a dedicar esfuerzos significativamente mayores que antes a estudiar y comparar la diversidad de situaciones en materia de alimentación, vivienda, salud, esperanza de vida, educación, niveles de ingresos. Entre los tomadores de decisiones, los forjadores de opinión y los sectores más informados en general, cobraron cierta fuerza la angustia y aún la indignación ante la comprobación del atraso y la miseria; crecieron tanto los temores como las expectativas de que esas situaciones pudieses generar grandes transformaciones sociales y políticas; muchos creían llegada la hora del Tercer Mundo, y que allí se definiría el enfrentamiento entre el Primer y el Segundo Mundo; en torno a todo este tema se multiplicaron las interpretaciones y las recomendaciones, las intervenciones de los gobiernos y la activación de colectivos diversos. La cuestión del desarrollo llegó a ocupar los primeros planos de la reflexión y de la acción" (Arocena y Sutz, 2003:145).

[123] Rist (2002).
[124] Arocena y Sutz (2003).

La guerra fría, para Rist (2002), tuvo al menos dos consecuencias: 1) convirtió al Tercer Mundo en el campo de batalla ideológico de las grandes potencias, permitiendo a los nuevos Estados, o a los movimientos de independencia nacional, beneficiarse –a veces alternativamente- del apoyo de protectores influyentes; 2) bloqueó completamente el sistema de decisión política de la ONU, porque el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad impedía toda acción en caso de amenaza contra la paz, de ruptura de la paz y de acto de agresión en el marco del capítulo VII de la Carta. La organización se vio obligada a ocuparse de asuntos más consensuales, entre los que el desarrollo ocupó un lugar importante. Es decir, que la noción y la política de la cooperación internacional nacieran en el contexto de descolonización y guerra fría tuvo consecuencias importantes[125]. Los principales actores institucionales del régimen poscolonial, que comenzó en los años cincuenta y duró hasta los setenta, se declararon interesados sobre todo por reducir la pobreza en el Sur mediante el fomento del crecimiento económico basado en la inversión y en la difusión de la ciencia y la tecnología[126]. Los medios para conseguirlo fueron la planificación, la intervención estatal y la redistribución económica.

De esta forma la Asamblea General de la ONU estaba preocupada por el desarrollo desde finales del año 1948. Por ejemplo, el artículo 55 de la Carta obligaba a Naciones Unidas a favorecer el aumento del nivel de vida, el pleno empleo y las condiciones de progreso y de desarrollo en el orden económico y social. Sin embargo, no existía ninguna estructura especializada en este nuevo ámbito y era la Secretaría General de la organización quien era responsable, en colaboración con el Consejo Económico y Social y las instituciones miembros del sistema de Naciones Unidas, de la puesta en práctica de estas medidas. El denominado Punto IV del presidente Truman iba a dar el impulso necesario para la creación de una serie de instituciones enteramente consagradas a la promoción del desarrollo[127].

[125] Vernières (1998).
[126] Duffield (2004).
[127] "Así, el 16 de noviembre de 1949, la Asamblea General aprueba la creación del 'Programa Ampliado de Asistencia Técnica' alimentado por contribuciones voluntarias de sus miembros. Los fondos se destinan principalmente a financiar el envío de expertos, a conceder becas a naturales del Tercer Mundo y a formar cuadros. Los gobiernos debían plantear sus peticiones de asistencia y una oficina de asistencia técnica, integrada por los directores de las agencias especializadas, organiza los programas y vigila la imparcialidad en la asignación de los fondos disponibles. Además, un Comité Permanente de Asistencia Técnica, compuesto por miembros del Consejo Económico y Social examina los proyectos presentados y se asegura que no constituyan ninguna forma de injerencia. Este mecanismo es todavía modesto, pero permite interesar en el

Una de estas instituciones, el Fondo Monetario Internacional (FMI), se fundó con la misión de organizar y gestionar el sistema monetario internacional[128].

El FMI puso en funcionamiento, hasta mediados de los años 70, un sistema de tasas de cambio fijas, a fin de evitar que acciones unilaterales de países miembros provoquen una vuelta a la práctica de las devaluaciones competitivas de antes de la guerra y de competencia salvaje por medio de las tasas de cambio calculadas fuertemente a la baja. Además, los Estados miembros podían recibir créditos del FMI proporcionalmente a su aportación de capital inicial, para solucionar sus dificultades temporales de equilibrio de su balanza de pagos. Así, pues, cada país disponía de un derecho de giro de este Fondo. Sin embargo, para Vernières (1998:51), la utilización de este derecho dependía de un cierto número de condiciones que le otorgaban un poder económico a esta institución, capaz de imponer sus concepciones a los países en dificultad: "Al FMI se le había asignado también la misión de permitir y facilitar la libre convertibilidad de las monedas. Pero no se trata de una institución independiente. Su consejo de administración está compuesto de representantes de los estados miembros con una capacidad de voto proporcional a sus cuotas. Como éstas se determinan en función del peso económico de los diversos países, se trata de una institución en la que el poder se encuentra en manos de los países más ricos".

El Banco Mundial fue creado paralelamente al FMI, con el nombre de Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD). Como indica este nombre, "su vocación, a diferencia del Fondo, centrado en problemas económicos a corto plazo, es cooperar al desarrollo económico a largo plazo de sus miembros. Por ello, su misión principal es favorecer proyectos, considerados rentables o beneficiosos para el desarrollo a largo plazo, que de otra manera no podrían ser financiados con un costo razonable. El Banco toma dinero prestado en los mercados internacionales de capitales a los precios más favorables porque su firma es considerada como de primer orden. Los fondos así reunidos se prestan a los países en desarrollo que no habrían podido obtener semejantes condiciones. Desempeña además de su función de asistencia técnica a los países ayudados, un papel bastante clásico

'desarrollo' del Tercer Mundo –conforme a los deseos del presidente Truman- a países sin responsabilidades coloniales e *internacionaliza la concesión de la ayuda*" (Rist, 2002:106).

[128] Peet (2005).

de intermediario financiero, a la inversa del FMI. En efecto, éste, para mantener sus reservas, no puede tomar prestado más allá del 60% del valor total de las aportaciones de sus socios" (Vernières, 1998:53)[129].

En 1952 se publicó el primer Informe sobre la Situación Social Mundial, despertando un inusitado interés tanto dentro como fuera de las instituciones de Naciones Unidas. El informe se concentró en la descripción de las condiciones sociales y sólo de modo incidental abordó los programas para mejorarlas[130]. Las preocupaciones pragmáticas de alivio de la pobreza estaban eclipsadas por la obsesión general con la industrialización generalizada y el crecimiento del PNB que dominaba en la década de 1950: el progreso social, desde esta óptica, no era sino la consecuencia natural del crecimiento rápido del PNB. Además al no ser suficiente la asistencia técnica para la ayuda al desarrollo, debía ser completada con la transferencia de capitales. El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas buscó, en primer lugar, resolver el problema mediante el Banco Mundial, pero éste rechazaba intervenir porque la remuneración del capital invertido era insuficiente. Según Rist (2002:107), había que encontrar otros medios para financiar los proyectos poco rentables, en especial en el ámbito de las infraestructuras, y "un primer intento de crear un Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico fracasó en 1953. El problema se resolvió finalmente de dos maneras distintas: por una parte, el Banco Mundial creó sucesivamente la Sociedad Financiera Internacional (1956) para apoyar las inversiones privadas, más tarde, en 1960, la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID) encargada de otorgar préstamos en condiciones más favorables que las del mercado a los países más pobres. Por otra la Asamblea General (resolución 1240/XII de 14 de octubre de 1958) estableció un Fondo Especial a fin de recoger contribuciones voluntarias destinadas a financiar proyectos importantes en los países más desfavorecidos. Este Fondo Especial y el Programa Ampliado de Asistencia Técnica se integraron en 1965 en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo".

[129] A pesar de sus grandes diferencias, el FMI y el Banco Mundial , tienen como actividad común intervenir en los países con dificultades financieras, a lo que se suma que la frontera entre problemas a corto y mediano plazo no es siempre evidente. Vease Peet (2005).
[130] Esteva (1996).

Los proyectos de desarrollo aplicados a los países subdesarrollados ya adoptaban un carácter vertical, siendo diseñados y realizados por técnicos expertos que tenían poco conocimiento e interés por las condiciones, capacidades o necesidades de las áreas y comunidades donde se centraban las intervenciones desarrollistas. Este tipo de planes fracasaban por no estar orientadas a alentar la participación en los procesos de diseño y decisión, suponiendo, a su vez, un despilfarro de los fondos destinados a los proyectos de desarrollo[131]. A medida que las elites del Tercer Mundo se apropiaban del ideal del progreso, traducido básicamente en desarrollo y crecimiento económico, la planificación se transformaba en una herramienta para el cambio social controlado. Mientras tanto, diversos activistas sociales empezaron a abogar por el fin de las estrategias de acción de "arriba hacia abajo" y por la inclusión de la participación y los métodos participativos de interacción como una dimensión esencial del desarrollo. De este modo las palabras participación y participativo aparecieron por vez primera en la jerga del desarrollo a fines de la década de 1950.

En 1955, algunos gobiernos convocaron la Conferencia de Bandung para poner en marcha una política común favorable al desarrollo de los países afroasiáticos. Esta conferencia internacional marcó el comienzo del movimiento de los "no alineados" y de las reivindicaciones del Tercer Mundo en el marco de las organizaciones internacionales. Esta conferencia se situaba en el marco de la Guerra Fría, dado que muchos de los países participantes estaban ligados a las potencias occidentales por medio de alianzas militares, mientras que otros pertenecían al otro campo. De este modo lo que establecía una de las bases del no alineamiento era la negativa a recurrir a pactos de defensa mutua destinados a servir a los intereses particulares de las grandes potencias. Por otro lado, esta conferencia marcó el comienzo de una reivindicación colectiva de los países del Tercer Mundo en el ámbito político (descolonización) y en el del desarrollo, pidiendo, a su vez, la admisión en la ONU para aquellos de sus miembros que estaban todavía excluidos. Sin embargo, esta conferencia era esencialmente asiática: si la ausencia de numerosos países africanos se explica por el hecho de que estaban todavía colonizados, la de los latinoamericanos parece difícilmente comprensible. Así, la mayoría de las exigencias que se formularon allí fueron

[131] Rahnema (1996); Gimeno y Monreal (1999).

continuamente retomadas por las resoluciones de Naciones Unidas y progresivamente aceptadas. Sin embargo, es significativo que los diez principios del comunicado final no difieren apenas del derecho internacional existente, ni de lo establecido en la Carta de Naciones Unidas[132].

En 1962 U. Thant, secretario general interino de Naciones Unidas, pidió a la Asamblea General que proclamase la Década de Naciones Unidas para el Desarrollo. En el prólogo de su informe, U. Thant no promete, ciertamente, que los problemas del subdesarrollo se resuelvan en diez años, pero introduce una serie de temas que, constantemente retomados y repetidos, constituyeron la argumentación de base para todos los discursos sobre el "desarrollo". Algunos de ellos son los siguientes: 1) el desarrollo no es simplemente sinónimo de crecimiento económico: es un crecimiento económico acompañado de transformaciones, lo que implica un claro desacuerdo con el reduccionismo económico, pero sin negar, pese a ello, el carácter determinante de lo económico. Sin embargo, núcleo duro del desarrollo sigue siendo el crecimiento, al que hay que añadir en este caso "unas transformaciones", que quedan sin definir; 2) la decepcionante evolución del comercio exterior en los países en vías de desarrollo se debe en parte a los obstáculos que se oponen a la entrada de sus productos en los mercados de los países industriales. Se considera al comercio siempre, de manera general y sin distinguir entre situaciones diferentes, como uno de los motores del crecimiento. Se podría añadir también la importancia del factor humano y la necesidad urgente de movilizar los recursos humanos.

De esta manera la expresión desarrollo social, lentamente introducida en los informes de Naciones Unidas sobre la situación social, apareció sin definición, como una vaga contraparte del desarrollo económico, y como un sustituto de la noción estática de situación social. Según Esteva (1996), se percibió lo social y lo económico como realidades distintas.

[132] "En el terreno del 'desarrollo' la principal contribución de la Conferencia de Bandung será acelerar la aparición de nuevas instituciones internacionales (o influir en las ya existentes) encargadas de fomentar el modelo de 'desarrollo' propuesto por los Estados industriales y, especialmente, por los Estados Unidos. Puede añadirse en el plano político el impulso que se dio a la intensa actividad diplomática de los países del Tercer Mundo que multiplicaron sus encuentros para armonizar sus puntos de vista. Esto conducirá a definir la noción de 'no alineamiento' en la Conferencia de Belgrado (1961), dirigida por Tito, Nasser y Nehru y, un año más tarde, a la creación del 'grupo de los 77', con ocasión de la conferencia económica de los países no

La idea de cierto equilibrio entre estos aspectos se convirtió primero en un desideratum y más tarde en el objeto de un examen sistemático. El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (Ecosoc) recomendó en 1962 la integración de ambos aspectos en el desarrollo. Ese mismo año, las Propuestas de Acción de la Primera Década del Desarrollo de Naciones Unidas (1960-1970) establecieron que el problema de los países subdesarrollados no es mero crecimiento, sino desarrollo. El desarrollo es crecimiento más cambio, añadieron. El cambio, a su vez, es social y cultural tanto como económico, y cualitativo tanto como cuantitativo. El concepto clave debe ser mejorar la calidad de vida de la gente[133].

Por otra parte, la Iglesia católica no estuvo al margen respecto a la idea de desarrollo y al interés en el Tercer Mundo. La consecución del Concilio Vaticano II, con el acercamiento social que supuso para la Iglesia católica, y la elaboración de las encíclicas *Pacem in terris* y, sobre todo, la *Poppulorum progressio*, que avivaron el interés de los católicos por los problemas socio-económicos del planeta e impulsaron la lucha por encontrar soluciones a los mismos, significaron la creación, en la década de los sesenta, de un clima de opinión católico comprometido con las desigualdades internacionales, que incorporó a los tradicionales apoyos de las labores misionales, la colaboración de numerosas organizaciones de creyentes laicos, en torno a labores de ayuda y concienciación de la opinión pública en cuestiones relacionadas con el subdesarrollo del Tercer Mundo.

La propia encíclica *Poppularum Progressio,* después de reconocer en el preámbulo el deber de la Iglesia de intervenir y seguir con atención el desarrollo de los pueblos más necesitados, afirma: "El desarrollo si ha de ser auténtico, tiene que ser completo: de todo el hombre y de todos los hombres. Responde al propósito de Dios. Y es el hombre el

---

alineados de El Cairo. En cuanto a los países más 'revolucionarios', se identificaron –tras la victoria de Castro en 1959- con lo que se llamará la Tricontinental" (Rist, 2002:105-106).

[133] Esteva (1996) señala que la creación del Instituto de Investigaciones de Naciones Unidas para el Desarrollo Social (Unrisd) en 1963, fue en sí misma una ilustración de las preocupaciones del periodo. Otra resolución del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, en 1966, reconoció la interdependencia de los factores económicos y sociales y la necesidad de armonizar la planeación económica con la social. A pesar de este cambio gradual, a lo largo de la Primera Década del Desarrollo de Naciones Unidas el desarrollo siguió siendo percibido como un camino definible de crecimiento económico, que pasaba por varias etapas, y la integración fue la palabra clave que vinculaba el aspecto social con el económico. En la década de 1960,

responsable y el artífice principal del éxito o el fracaso de su propio desarrollo. El desarrollo completo del hombre no puede darse sin el desarrollo solidario de la humanidad". Asimismo, el texto se muestra, como decimos, enormemente crítico con la visión economicista de los planteamientos de la época: "abandonada a sí misma, la economía moderna, lejos de atenuar, agranda la disparidad de los niveles de vida de los pueblos". Desde esta reformulación socio-religiosa del problema, "se entendió, en efecto, que el desarrollo, planteado como una mejora de las condiciones económicas, desenfocaba una realidad mucho más compleja, cual era la humana, donde, desde el punto de vista cristiano, el aspecto que primaba era el progreso vital en la búsqueda de Dios y el comportamiento acorde con las normas ejemplificadas por Jesucristo. En este sentido, el cristiano debía estar cerca del pobre y, por tanto, de los países donde más pobres había, para ampararle en su realidad y, desde el Concilio, para ayudarle a superar su injusta situación. Asimismo, se entendían como erróneos los comportamientos economicistas y consumistas de los años del desarrollo, según los cuales la acumulación material de comodidades (o lujos) era el paradigma de la felicidad" (Peredo Pombo, 1999:31-32).

Hay que destacar que, también, en América Latina, el Cuerpo de Paz, el Programa del Cuatro, la Guerra contra la Pobreza, y la Alianza para el Progreso contribuyeron a enraizar la noción de subdesarrollo en la percepción popular, y a profundizar la invalidez creada con ella. Sin embargo, ninguna de esas campañas fue comparable en su efecto al que lograron, en el mismo sentido, los teóricos latinoamericanos de la dependencia y otros intelectuales de izquierda, dedicados a criticar todas y cada una de las estrategias de desarrollo que los norteamericanos pusieron sucesivamente de moda[134]. Por su parte, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (CNUCED) nació en 1964, y era una tribuna privilegiada del Grupo de los 77. En 1967 este grupo de países adoptó la *Carta de Argel*, en el curso de una reunión preparatoria de la Segunda Conferencia del CNUCED a realizarse en Nueva Delhi en 1968, y resumía el conjunto de reivindicaciones de los países del Sur respecto de los países industrializados.

---

como el Unrisd reconoció más tarde, el desarrollo social fue visto en parte como una precondición del crecimiento económico y en parte como la justificación moral de este y de los sacrificios que implicaba.

[134] Esteva (1996).

En representación de Cuba, asistió el Che Guevara, quien declaraba que en la conferencia de "Bretton-Woods, se originaron una serie de organismos internacionales cuya acción ha sido nefasta para los intereses de los países dependientes del mundo contemporáneo" (Guevara, 1966:66). Además, dio la visión que su gobierno revolucionario tenía sobre el escenario político existente: "Vivimos en un mundo que está profunda y antagónicamente dividido en agrupaciones de naciones que representan tendencias económicas, sociales y políticas muy disímiles. En este mundo de contradicciones, se expresa como la fundamental de nuestra época la que existe entre los países socialistas y los países capitalistas desarrollados. El hecho de que la guerra fría, concebida por el Occidente guerrerista haya demostrado su ineficacia práctica y su falta de realismo político, es uno de los factores que presuponen esta Conferencia. Pero con ser aquella la más importante contradicción, no es, sin embargo, la única; existe también la contradicción entre los países capitalistas desarrollados y los pueblos subdesarrollados del mundo y en esta *Conferencia para el Comercio y el Desarrollo*, las contradicciones existentes entre estos grupos de naciones, tienen también una importancia fundamental. Además existe la contradicción propia entre los distintos países capitalistas desarrollados, que luchan incesantemente entre sí por el reparto del mundo y la posesión estable de sus mercados, que les permita un desarrollo amplio, basado, desgraciadamente, en el hambre y la explotación del mundo dependiente" (Guevara, 1966:69-70).

El presidente tanzano Julius Nyerere decidió afrontar el problema del subdesarrollo invitando a sus conciudadanos a basarse en sus propias fuerzas. La Declaración de Arusha –que hacía implícita esta nueva manera de salir de la pobreza- fue adoptada por la Tanganyika African National Union (TANU) el 5 de febrero de 1967. La Declaración de Arusha es un discurso normativo, una declaración de intenciones, un catálogo de prescripciones[135]. De esta forma, la idea de self-reliance, de autonomía o de desarrollo autocentrado hacía su entrada en el lenguaje del desarrollo. Autonomía no significa autarquía. No se excluyen la ayuda, ni las inversiones privadas, pero ambas deben estimular los esfuerzos propios y no invitar a la pereza. Según Rist (2002) la *self-reliance*: 1) intenta redefinir las prioridades económicas para producir los bienes útiles al conjunto de la

[135] Rist (2002).

población más que basarse en el comercio internacional para importar bienes de consumo (o armas) que sólo benefician a una minoría. El control democrático de la producción es una condición fundamental de la *self-reliance*; 2) se basa en la utilización prioritaria de los factores de producción disponibles localmente, en lugar de considerar al comercio internacional como un sustituto de la investigación; 3) armoniza el modo de vida con el medio ambiente y los factores locales en presencia, lo que lleva consigo repercusiones ecológicas y culturales positivas. 4) implica una diversidad de modelos de 'desarrollo' y rechaza la imitación de los modelos importados; 5) disminuye la alienación resultante de la falta de control sobre el proceso económico y favorece la solidaridad horizontal; 6) permite alcanzar un mejor equilibrio ecológico: impide que un grupo se apodere o agote los recursos de otro, o que los desechos contaminantes se exporten fuera del lugar en el que se producen; 7) obliga a reinventar en lugar de imitar lo que se hace en otros sitios; supone un proceso permanente de aprendizaje.

2.3. Tercer periodo: la Segunda Década del Desarrollo.

La década de los setenta fue un punto de inflexión en la historia de la naturaleza del sistema mundial capitalista[136] y, por tanto, en la historia del Estado[137]. Desde ese momento, se observa una rebelión generalizada contra las definiciones económicas del desarrollo, que constreñían sus metas a indicadores cuantitativos mas o menos irrelevantes. Por ejemplo, Robert McNamara, quien fuera el presidente del Banco Mundial por aquel entonces, tras reconocer en 1970 que una alta tasa de crecimiento no había traído consigo un progreso satisfactorio en el desarrollo durante la Primera Década del Desarrollo, insistió en que la de 1970 debía contener algo más que medidas burdas de crecimiento económico. Sin embargo, el "destronamiento del PNB"[138], como se llamó entonces a esta cruzada, no llegó muy lejos, ya que no fue posible lograr consenso internacional o académico sobre cualquier otra definición. Así, mientras que la Primer Década consideraba separadamente los aspectos sociales y económicos del desarrollo, la Segunda comprendió la mezcla de las dos. De esta

[136] Concretamente, las regiones centrales del sistema capitalista mundial fueron consolidando y fortaleciendo lazos entre ellas, a costa de las zonas periféricas.
[137] Duffield (2004).

manera, la Asamblea General de Naciones Unidas había proclamado en 1970 la Segunda Década para el Desarrollo, dotada de una estrategia, término nuevo que indicaba que el desarrollo debía ser concebido de manera global e integrada. Se formuló un nuevo paradigma, el de la integración, tras reconocer la necesaria integración de los recursos físicos, los procesos técnicos, los aspectos económicos y el cambio social.

Según Esteva (1996), la Estrategia para el Desarrollo Internacional, proclamada el 24 de octubre de 1970, demandó una estrategia global, basada en la acción conjunta y concentrada en todas las esferas de la vida económica y social. El punto de flexión, sin embargo, no estuvo en la Estrategia para el Desarrollo Internacional, sino en una resolución casi simultánea de Naciones Unidas, que estableció un proyecto para la identificación de un enfoque unificado de desarrollo y planeación, que debía integrar plenamente los componentes económicos y sociales en la formulación de políticas y programas. Comenzó, así, una búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planeación del desarrollo, que examinó simultáneamente la integración intrasectorial y espacial, regional, y el desarrollo participativo. Sin embargo, fue un proyecto frustrante y de corta vida, como empresa de Naciones Unidas. Su crítica de las ideas y métodos de desarrollo económico dominantes encontró gran resistencia. Y su incapacidad de ofrecer remedios universales simples lo condenó a una rápida extinción. El proyecto, empero, incubó la mayor parte de las ideas y lemas que animaron el debate sobre el desarrollo durante los siguientes años.

Pero la Segunda Década, que se inició con la preocupación por encontrar un enfoque unificado, evolucionó de hecho en la dirección opuesta: la dispersión. Se trajeron en rápida sucesión, al centro de las preocupaciones, problemas básicos, como el ambiente, la población, el hambre, la mujer, el habitat o el empleo. Cada “problema” siguió por un tiempo su carrera independiente, concentrando la atención publica e institucional. Mas tarde, se demostró la compleja relación de cada problema con todos los demás, y comenzó el ejercicio pertinente de unificación, colocando a uno de los problemas en el centro del proceso. Los candidatos clave para la unificación fueron objeto de constante disputa,

[138] Esteva (1996).

derivada de las viejas controversias sobre prioridades y de los pleitos cotidianos entre los cuerpos burocráticos por su supervivencia y la asignación de recursos.

Además, en los años setenta, los límites naturales de los recursos se convirtieron en una de las censuras más certeras y preocupantes que se hicieron al desarrollismo, y que más resonancia obtuvieron tanto dentro de la comunidad científica como en el seno de las sociedades de los países desarrollados. Por ejemplo, fue "el Club de Roma quien encargó un proyecto de estudio para analizar las causas y consecuencias a largo plazo del crecimiento de la población, el capital industrial, la producción de alimentos, el consumo de recursos y la contaminación. El informe final dio lugar a un libro, *Los límites del crecimiento*, que llamó como pocos a la conciencia entre las élites y la propia opinión pública, sobre las fatales consecuencias en términos de agotamiento de recursos y deterioros humanos y medioambientales, que padecería el planeta en caso de mantenerse los sistemas de crecimiento" (Peredo Pombo, 1999:33). Al respecto, es importante señalar la existencia de dos informes "que intentaron en aquel momento plantear la visión socialdemócrata de un 'nuevo orden'. Se trata, en primer lugar, del informe RIO (*Reshaping the international order*) presentado al Club de Roma por Jan Timbergen. La idea central era proseguir la vía trazada por la economía dominante, liberalizando los movimientos de capitales y los intercambios, pero poniendo mayor atención en las condiciones de vida de los pobres, de manera que pudiera reducirse la diferencia entre los más ricos y los más pobres" (Rist, 2002:185).

El informe de Timbergen estaba inspirado en los puntos de vista predominantes en los medios ligados con el desarrollo de los países nórdicos y de los Países Bajos y tenía en cuenta también la nueva prioridad que se otorgaba a la satisfacción de las necesidades fundamentales. El otro informe –que en cierta forma clausura el decenio- "fue preparado por una comisión independiente de Naciones Unidas colocado bajo la presidencia de Willy Brandt y se llamó *Norte-Sur: un programa de supervivencia*. Inauguraba una nueva forma de abordar los problemas, conforme a una idea lanzada por Robert McNamara entonces presidente del Banco Mundial: el Secretario General de la ONU nombra una comisión independiente, confía la presidencia a una personalidad respetada por todos (Willy Brandt

había sido canciller de la República Federal de Alemana, pero también premio Nobel de la Paz en 1971); los miembros de la Comisión celebran una serie de reuniones en las distintas partes del mundo y se entrevistan sobre el terreno con numerosas personalidades; un secretariado reúne el resultado de los trabajos, redacta un informe, prologado por el presidente, que finalmente es enviado al Secretario General de Naciones Unidas. Los costes se cubren con las contribuciones voluntarias de algunos gobiernos y con fondos privados" (Rist, 2002:186).

De este modo se ofrecía una oportunidad para hacer propuestas nuevas, basadas en las experiencias adquiridas en el ámbito del desarrollo, sin olvidar la inmensa literatura disponible. Hay que admitir, sin embargo, que el resultado fue decepcionante, pues "pese a que su repercusión en las discusiones internacionales sobre el 'desarrollo' fue efímera, el Informe Brandt marca una etapa: se sitúa al final de una época en la que se esperaba actuar sobre las causas del 'subdesarrollo' y el comienzo de otra en la que se decidirá multiplicar –en nombre de esos mismos valores- las ayudas paliativas, que se calificarán más tarde de 'humanitarias' " (Rist, 2002:188). El desarrollo, interpretado tan solo como una realidad económica, hacía aguas en el seno de una opinión pública confundida, que tan sólo era capaz de destruir un mito sin conseguir crear consensos analíticos suficientemente sólidos para elaborar un concepto universalmente aceptado[139].

Hay que destacar que Naciones Unidas convocó una conferencia sobre medio ambiente en Estocolmo en 1972 que, por primera vez, llamó la atención en todo el mundo sobre los peligros de la contaminación, el agotamiento de los recursos, la desertificación, etc[140]. Un año después, la IV Conferencia de Jefes de Estado de los Países no Alineados, reunida en Argel, propuso la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), propuesta ratificada por la Asamblea de Naciones Unidas en mayo de 1974. Se examinaban los problemas relativos a las materias primas y al desarrollo, centrándose en el crecimiento económico, la expansión del comercio internacional y el incremento de la ayuda otorgada por los países industrializados. A partir de esta sesión extraordinaria de la Asamblea se hizo pública la *Declaración relativa a la instauración de un nuevo orden económico*

[139] Peredo Pombo (1999).

internacional, dotada de un Programa de Acción, y también se sumó la *Carta de los derechos y deberes económicos de los Estados*, como resultado de los trabajos de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED). Era el grito final de unos países que llevaban años reclamando una modificación de la estructura económica mundial y, por tanto, de sus paradigmas, aunque también reclamando su derecho a participar en el desarrollo económico de la época. Sin embargo, la puesta en práctica del NOEI nunca se llevó adelante.

Los Estados del Sur, enardecidos por el impulso que nacía del éxito de la retórica del NOEI, buscaron diversificar sus ámbitos de aplicación, en especial a través de la Declaración de Lima sobre el Desarrollo Industrial y la Cooperación, publicada por la Conferencia de la ONUDI, el 26 de marzo de 1975. En la Declaración se calculaba en el 25 por ciento la participación de los países de la periferia en la producción industrial mundial a alcanzar desde esa fecha hasta el año 2000, pero sin interrogarse sobre el tipo de industrialización deseable, ni sobre sus efectos medioambientales, ni sobre los mecanismos de la industrialización dependiente. En 1976 la V Conferencia de los no alineados, reunida en Colombo, lanza la idea de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación, idea que es incorporada a los programas de Trabajo de la UNESCO. Se trató de unos debates sobre la verticalidad de la información, la carencia de fuentes informativas en el Tercer Mundo y la dependencia cultural que suponía para los países del Sur con respecto a los del Norte este imperialismo mediático. Estos debates añadieron nuevos matices al concepto de desarrollo pero, sobre todo, afirmaron al Tercer Mundo en una posición: el rechazo a asumir los enfoques desarrollistas occidentales si ello suponía una alienación cultural progresiva de sus pueblos[1]. Sin embargo sus esfuerzos no produjeron apenas resultados concretos salvo el de abrir una crisis mayor en la UNESCO, causado por abandono intencionado de la organización de los dos principales contribuyentes económicos en 1985: los Estados Unidos y Gran Bretaña. Sin embargo, los debates de la V Conferencia de los no alineados sobre la creación de un nuevo orden

[140] Peredo Pombo (1999); Rist (2002).

mundial de la información y la comunicación los materializó la UNESCO en el Informe MacBride en 1980[141].

Desde nuestra perspectiva de análisis, nos interesa destacar que en 1974 fue redactada la Declaración de Cocoyac (México) por un grupo de intelectuales, entre los que se encontraban Amin, Nerfin y Galtung. Esta declaración planteaba que cualquier proceso de crecimiento que no conduzca a la satisfacción (de las necesidades básicas) o que, aun peor, la perturbe es una parodia de la idea de desarrollo[142]. La Declaración también subrayó la necesidad de la diversidad y de seguir muy diferentes caminos al desarrollo, así como la meta de la autosuficiencia y el requerimiento de cambios económicos, sociales y políticos fundamentales. Hay que destacar que en la 11.ª Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID) que se celebró en Nueva Delhi en 1969[1], Dudley Seers presentó las líneas maestras de un enfoque con un alto contenido social (empleo, distribución y pobreza), que luego daría lugar a la estrategia de las necesidades básicas.

La orientación de los estudios del desarrollo hacia temas sociales se reforzó con el Programa sobre el Empleo Mundial de la OIT también de 1969, con especialistas como el mismo Seers y Singer. A la importancia otorgada al crecimiento sucedió una preocupación por los objetivos propiamente dichos del desarrollo, esto es, por los fines (la mejora en la calidad de vida de la población) y no tanto por los medios (la expansión de la renta per cápita). Tal cambio implicaba una percepción distinta sobre la naturaleza del proceso de desarrollo económico. De este modo, la preocupación por los aspectos sociales del desarrollo se centró en los problemas crecientes de empleo, distribución y pobreza en el Tercer Mundo, pues el crecimiento económico no suponía necesariamente la disminución de la desigualdad. Esto fue así porque comenzó a ser patente que crear empleos productivos no era suficiente, por lo que desde este enfoque se centraron también en la redistribución de la renta hacia los sectores menos favorecidos. Por otro lado, surgió el enfoque de las necesidades básicas, que planteaba objetivos menos abstractos y generales, y promovía soluciones de forma positiva, como por ejemplo alcanzar la satisfacción universal de las necesidades básicas. Éstas fueron definidas por la OIT como las que aseguraban un nivel

[141] Veanse Peredo Pombo (1999); Duffield (2004); Rist (2002).

de vida mínimo que toda sociedad debería establecer para los grupos más pobres de sus habitantes.

El enfoque de las necesidades básicas tiene tres antecedentes teóricos: la primera idea se remonta al discurso anual de McNamara ante el consejo de Gobernadores del Banco Mundial de 1972, donde plantea que, como las poblaciones de los países del Sur no son capaces de asumir su propio destino y de satisfacer sus necesidades más esenciales, los gobiernos de los países en desarrollo deben preocuparse más de las necesidades humanas esenciales; esta idea había aparecido también en la Declaración de Cocoyoc, integrada en gran parte por intelectuales miembros del Foro del Tercer Mundo; y por último, la satisfacción de las necesidades fundamentales estaba presente en el informe Hammarskjöld[143]. Este triple patrocinio (Banco Mundial, OIT y Foro del Tercer Mundo) "tuvo como consecuencia no sólo proporcionar a la aproximación a las 'necesidades' fundamentales una audiencia considerable, sino también reconciliar (aunque fuese de manera provisional) a las organizaciones no gubernamentales con el *establishment* del 'desarrollo' y especialmente con el Banco Mundial" (Rist, 2002:192).

Este enfoque buscaba potenciar los medios para alcanzar determinados objetivos de bienestar, y creía necesario promover más el desarrollo rural y confiar menos en la planificación del desarrollo, en aras de una administración descentralizada. De este modo el enfoque de las necesidades básicas propuso la idea de ocuparse directamente de satisfacer esas necesidades, en vez de esperar su satisfacción como resultado del proceso de desarrollo. Los teóricos del desarrollo acunaron la noción de las necesidades básicas con el propósito de proveer un marco de referencia coherente que pudiera acomodar los crecientemente refinados conjuntos de objetivos de desarrollo que fueron evolucionando y

[142] Esteva (1996); Rist (2002); Held (2005).

[143] El informe Hammarskjöld "intenta plantear un 'desarrollo distinto' basado en la satisfacción de las necesidades, la self-reliance, la armonía con la naturaleza y los cambios estructurales. Estos elementos no son necesariamente nuevos, pero están a partir de ese momento combinados y colocados en un contexto político inequívoco" (Rist, 2002:181-182). La otra novedad del informe Hammarskjöld deriva de su consideración del 'desarrollo' como un fenómeno global que no atañe solamente a los países del Tercer Mundo, sino también a los países industrializados. Finalmente, el informe recomienda el refuerzo de la autonomía colectiva de los países del Tercer Mundo, como lo había hecho el NOEI, y la participación selectiva de los países del Sur en el sistema internacional, única fórmula, según el informe, capaz de garantizarles un estilo propio de desarrollo y la independencia nacional.

pueda sistemáticamente relacionar estos objetivos con diversos tipos de políticas, incluyendo al crecimiento. Los puntos clave de intervención eran la educación primaria, la salud, la nutrición, la vivienda, la planificación familiar y el desarrollo rural. La estrategia de las necesidades básicas tuvo la virtud de atraer la atención de los economistas hacia los variados aspectos del desarrollo, tales como su dimensión social, en términos generales, y fenómenos como la participación y el agotamiento de los recursos naturales. Sin embargo, esta visión social sobre el desarrollo adolecía de algunos inconvenientes, como que los objetivos propuestos resultaban en ocasiones poco realistas y escasamente operativos y que no resultaba claro cómo afectaría la adopción de una estrategia de las necesidades básicas al crecimiento y al cambio estructural[144].

En 1975, algunas de las ideas de la Declaración de Cocoyoc se ampliaron en el informe *¿Qué hacer?* de la Fundación Dag Hammarskjöld, el cual fue patrocinado por el BM, la OIT y el Foro del Tercer Mundo. Los expertos juzgaron que el hombre debe tener mayor influencia en el proceso de desarrollo y que este debe ser, como insistía Unesco, desarrollo integrado: un proceso total y multirelacional, que incluye todos los aspectos de la vida de una colectividad, de sus relaciones con el mundo exterior y de su propia conciencia[145]. Concretamente Rist (2000:181) plantea los siguientes cinco aspectos: 1) considerar al desarrollo como un todo –y no sólo como un proceso económico- que debe ser endógeno, es decir, surgir del fuero interno de cada sociedad. Nace de la cultura y no se reduce a la imitación de las sociedades desarrolladas. No hay, por tanto, una fórmula universal de desarrollo; 2) el desarrollo debe dirigirse a la satisfacción de las necesidades esenciales de las poblaciones más pobres; para conseguirlo deberán basarse en sus propias fuerzas; 3) hay que reconocer que la situación actual está ligada a unas estructuras de explotación que tienen su origen en el Norte, pero que están representadas en el Sur por unas clases dirigentes que son, a la vez, cómplices y rivales de los privilegiados de los países industrializados. Debe otorgarse, así, la ayuda internacional con prioridad a los Estados comprometidos en corregir las desigualdades internas y negarse a aquellos otros que no respetan los derechos humanos; 4) el desarrollo debe tener en cuenta los límites ecológicos, ligados a los sistemas sociales y a las tecnologías. En consecuencia, los países del Norte

[144] Alguacil (2000).

deben transformar sus estilos de vida reajustando sus economías y orientándolas hacia una mayor justicia en las relaciones comerciales internacionales, y 5) el sistema de Naciones Unidas debe modificarse para tener en cuenta las profundas transformaciones políticas que han tenido lugar desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y los que han tenido lugar a partir del final de la Guerra Fría.

El final de la guerra fría ha producido un número significativo de cambios en la estructura organizativa de las organizaciones multilaterales. Durante los años noventa, la burocracia gubernamental de la ayuda creció y cambió su función. Las agencias especializadas de la ONU, por ejemplo, al tener cada una sus propias historias institucionales, sus distintas culturas de organización y sus diferentes modos de financiación, tendían a funcionar de forma separada. De esta forma, Naciones Unidas ha ido construyendo con los años un verdadero entramado organizacional en torno al estudio del desarrollo y la gestión de su ayuda[1]. Y es que "la llegada de las emergencias complejas y, sobre todo, la demanda de operaciones de amplio alcance, ha hecho que las agencias especializadas de la ONU busquen formas de mejorar su coordinación. Esta exigencia surgió claramente en el periodo posterior a la guerra del Golfo y llevó a la creación, a finales de 1991, del Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU (DHA; ahora OCAH) para coordinar mejor a las agencias de ayuda en las situaciones de emergencia. Aunque el objetivo era mejorar la coordinación inter-ONU, en la mayoría de las emergencias complejas esto ha seguido siendo problemático" (Duffield, 2004: 105-106). A la par del crecimiento de las responsabilidades y los cambios de mandato de algunas agencias de Naciones Unidas durante los noventa, la labor de análisis del sistema de Naciones Unidas y sus experiencias sobre el terreno han contribuido a la reelaboración del concepto de desarrollo en los últimos años. En efecto, estas décadas de trabajo ponen sobre la mesa de Naciones Unidas la cuestión de cuál es la "verdadera" dimensión del desarrollo, hecho que no hace sino pensar en la cambiante retórica sobre el desarrollo de los últimos cincuenta años.

[145] Esteva (1996).

En los ochenta, surgieron una serie de preocupaciones en torno al significado del desarrollo y su relación con los derechos humanos y el medio ambiente[146]. Por un lado, en la UNESCO se comenzó a interpretar el desarrollo desde su aspecto cultural, pues se entendía que en una sociedad heterogénea culturalmente no podía haber "un concepto unívoco de desarrollo pero, además, se buscaba una idea que fuera lo suficientemente moldeable, asimilable a cada una de las culturas, sin perder los objetivos comunes de mejorar las condiciones de vida de la sociedad, avanzar en la lucha contra la pobreza, etc. En la conferencia sobre políticas culturales que tuvo lugar en Méjico D.F. en 1982, se estableció la dimensión cultural del desarrollo, que versaba: *La dimensión cultural del desarrollo agrupa todos los componentes psico-sociológicos, sí como los factores económicos, tecnológicos y científicos que ayudan a mejorar la vida material e intelectual de las poblaciones, sin introducir cambios violentos en sus creencias y modos de vivir*" (Peredo Pombo, 1999:36). La UNESCO recogió las siguientes dimensiones para elaborar un concepto de desarrollo: 1) constatar que el desarrollo seguía significando, además, un crecimiento, una mejora económica para los pueblos y, por tanto, ésta debía perseguirse, y 2) ante esta diversidad social y cultural, el único común denominador es el hombre y, por tanto, el hombre debe ser el centro de análisis de ese largo proceso que es el desarrollo, y no inmediato y lineal como se había pretendido.

Por otro, la reactivación en los ochenta del planteamiento del progreso de los pueblos como un objetivo inalienable y con un discurso en defensa de los derechos humanos (como planteaba el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 o el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, dentro del seno de las Naciones Unidas) desembocó finalmente en la Resolución 41/128, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986. Es decir,

[146] Alguacil (2000:30) afirma que "la nueva teoría del desarrollo, que se podría denominar de corte radical humanista ecologista, podemos ubicarla de forma más explícita en la declaración de Cocoyoc, que entiende el 'desarrollo' en el sentido de desarrollo de los seres humanos, no en el desarrollo de países, de la producción de objetos, de su distribución dentro de sistemas sociales ni de transformación de las estructuras sociales. Este último tipo de desarrollo puede constituir el medio de alcanzar un fin, pero no debe confundirse con ese fin, que es el desarrollo de la totalidad del ser humano y de todos los seres humanos. Igualmente se recoge el postulado básico del Ecodesarrollo que supondría satisfacer los 'límites interiores' del hombre sin transgredir los límites 'exteriores', o, dicho en palabras de Galtung: 'satisfacer las necesidades fundamentales, materiales y no materiales, de los seres humanos, sin destruir al mismo tiempo el equilibrio ecológico de la naturaleza, sino quizá incluso mejorándola".

Naciones Unidas planteaba un concepto de desarrollo situado en el origen y el fin de la actividad humana, pues el hombre debe buscar y lograr ese derecho. Por ejemplo, en el informe de la Comisión Sur, de acuerdo con Rist (2002:232), además de examinarse los problemas por los que atraviesa el Sur y de trazarse un "programa planetario de acción inmediata en seis puntos", se define el desarrollo de la siguiente manera como "un proceso que permite a los seres humanos desarrollar su personalidad, lograr confianza en sí mismos y conseguir una existencia digna y armoniosa. Es un proceso que libera a las poblaciones del miedo, de la pobreza, de la explotación y que hace retroceder la opresión política, económica y social. Es mediante el desarrollo como la independencia política adquiere su auténtico sentido. Se presenta como un proceso de crecimiento, un movimiento que toma sus raíces en la misma sociedad que está cambiando. [...] El desarrollo de una nación debe basarse en sus propios recursos, tanto humanos como materiales, explotados plenamente para la satisfacción de las necesidades propias. [...] El desarrollo debe ser, por tanto, un esfuerzo del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. El verdadero desarrollo se orienta hacia los seres humanos". Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó en 1990 el primer informe sobre el Desarrollo Humano. Reinvindicó la necesidad de superar el desarrollo económico, definido de manera estrecha, para ubicar al individuo, con sus necesidades, aspiraciones y capacidades, en el centro de los esfuerzos para el desarrollo; al mismo tiempo, puso el acento en el carácter inaceptable de las discriminaciones generadas por la clase social, el sexo, la raza, la nacionalidad, la religión, la comunidad, la edad.

Pero, además, "el desarrollo pasó a ser también un deber, es decir, una contraprestación del derecho, que consiste en vincularse individual y colectivamente con ese proceso universal y centrado definitivamente en el hombre" (Peredo Pombo, 1999:47) El PNUD definió el "desarrollo humano" como el proceso de ampliación de las opciones de la gente, en un intento de dotar de toda su amplitud y humanidad al concepto. Se trataba de proponer, para escapar a la tiranía del PNB, un nuevo indicador del desarrollo humano que, en cada país, combinara la renta, la esperanza de vida y el nivel de educación como tres variables de análisis. Además, a partir del informe se puede valorar la asignación de los fondos disponibles, tanto en los presupuestos nacionales como en la ayuda pública para el

desarrollo. Más concretamente, en el informe se presenta el desarrollo humano por medio de un nivel internacionalmente comparativo de privación, que muestra cuan lejos del caso nacional más exitoso se encuentran los demás países. La meta mas ambiciosa del informe es generar un Indice de Desarrollo Humano, que sintetice, en una escala numérica, el nivel global de desarrollo humano en 130 países. El informe Brundtland también incluye el análisis de las condiciones sociales existentes en esos países para el periodo 1960-1988, tras reunir datos sobre una amplia colección de variables y una serie de proyecciones, que presentan "metas sociales viables" a alcanzarse para el año 2000[147].

La reacción pública de Europa a las hambrunas de Etiopía y Sudán durante mediados de los ochenta proporcionó, también, un gran empuje moral y financiero a las agencias que suministraban ayuda de emergencia. Comenzó una etapa de rápido crecimiento y progresiva influencia de las ONG dedicadas a operaciones de emergencia" (Duffield, 2004: 113). No hay que olvidar que en esta época, más concretamente, en 1985, se creó Médicos sin Fronteras. De hecho, al final de la década de los ochenta, las ONG se encontraron a sí mismas al frente de un movimiento que ponía su obligación de salvar vidas por encima de cualquier consideración política o de cualquier restricción burocrática. La ONU, aunque sin poder para acabar con las guerras, durante los primeros años de la década de los noventa, mediante el acceso negociado y con el establecimiento de nuevas relaciones estratégicas con las agencias de ayuda y el establishment militar, intentó desarrollar nuevas formas de suministrar ayuda humanitaria a todas las poblaciones afectadas por la guerra. Así, "mientras que los políticos se habían puesto a la defensiva por el populismo suscitado por la ayuda humanitaria a mediados de los ochenta, a principios de los noventa ya habían aprendido a cómo aprovechar la fuerza irresistible del humanitarismo, la atención que le dedicaban los medios de comunicación y la influencia que esto conllevaba" (Duffield, 2004: 115).

En lo que se refiere a la problemática medio ambiental, se creó en 1983 una Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo "para investigar las interacciones entre ambos fenómenos y aportar soluciones que permitieran una aplicación equilibrada y óptima entre

[147] Esteva (1996).

los dos. Esta activación del fenómeno medio ambiental o ecológico fue naturalmente impulsado por sectores cada vez más concientizados y comprometidos con el entorno natural. El denominado 'movimiento verde' –que se manifestaba entonces a través de partidos o agrupaciones políticas y organizaciones no gubernamentales distribuidas, sobre todo, por Europa y Norteamérica- cobraba inusitadas fuerzas aglutinando tendencias sociales de rechazo al armamentismo, a la energía nuclear, al deterioro de la naturaleza o al descenso de la calidad de vida en las ciudades" (Peredo Pombo, 1999:40-41). Por su parte, la Comisión Brundtland consiguió encontrar una ligazón entre desarrollo y medio ambiente en su informe final, "titulado *Nuestro futuro común*, publicado en 1987. Esta ligazón es el nuevo concepto de 'desarrollo sostenible': *Es aquel que satisface las necesidades del presente sin limitar el potencial para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras*. Es decir, se planteó la idea de la limitación del desarrollo, cual es la de no agotar, ni tan siquiera comprometer, a las siguientes generaciones dejándoles en herencia un planeta desfigurado en la naturaleza y sus recursos" (Peredo Pombo, 1999:41).

Alguacil (2000) advierte que la definición del concepto del informe Brundtland abre interrogantes, pues la ambigüedad respecto de lo que son las necesidades básicas y de cómo se satisfacen hace que el concepto de desarrollo sostenible no esté exento de críticas y que haya suscitado una fuerte controversia que contribuyó a un continuo enriquecimiento del concepto. Así, pues, el sentido crítico de la idea de desarrollo sostenible construida en este informe ha sido puesto en tela de juicio al no explicitar la incompatibilidad entre crecimiento y sostenibilidad, o lo que es lo mismo, al confundirse el término desarrollo con el término crecimiento, que ha significado un mantenimiento de la idea de crecimiento "sostenible". Por ello Alguacil plantea que algunos autores afirman que: 1) el desarrollo sostenible lo que realmente intenta es hacer sostenible el desarrollo económico corriente; 2) el crecimiento económico implícito del informe puede llevar, contrariamente a su enunciación, a infravalorar las necesidades futuras y a una mayor degradación ambiental; 3) es una apuesta por la adaptación de los problemas ambientales al modelo global neoliberal y en ningún caso proclive a la redistribución de la riqueza; 4) existe una imposibilidad de definir la operatividad del desarrollo sostenible desde la lógica de la modernidad y, 5) se

omite las contradicciones sociales que genera el sistema industrial y que inciden directamente sobre la crisis ecológica.

El Informe Brundtland da por descontada la unidad, pero una unidad que es, ahora, resultado de una amenaza. La Tierra es una, pero el mundo no lo es. Todos dependemos de una biosfera para sustentar nuestras vidas, concluye Sanchs (1996). De hehco, las cosas cambiaron mucho desde la promulgación de la Carta de las Naciones Unidas -desde la esperanza moral de una humanidad unida por la razón y el progreso, a la noción económica de países enlazándose entre sí mediante relaciones comerciales y, finalmente, al espectro de la unidad en la autodestrucción global. A finales de los '80, "el debilitamiento de las competencias del Estado-nación en el Sur había comenzado a extenderse desde la esfera económica a la política, con la aparición de varias formas de condicionalidad a la ayuda (...) Esto quiere decir que la ayuda al desarrollo estaba cada vez más ligada al progreso de la liberalización económica, pero también a la creación y al mantenimiento de instituciones democráticas y pluralistas" (Duffield, 2004:60).

El informe Bruntland indica que la imagen directa desde el espacio permite mostrarla como una naturaleza desvinculada de la actividad humana y se convierte en el punto de partida para la gestión y control de la Tierra como globalidad. La caracterización de esta globalidad como pequeña, frágil y limitada transmite una imagen de escasez. En este sentido, "si el mapa nacional representa la segmentación del territorio y facilita y precisa la creación de instituciones para la gestión y el control desde una administración centralizada, la imagen de la Tierra como una totalidad se relaciona con una problemática (económica) de carácter general que lleva a conectarla con una actuación de carácter global y a instituciones de gestión (técnica) y control mundial, más que regionales o nacionales, desplazando la lógica nacional (y política), como eje privilegiado de actuación. Los problemas que amenazarían al mundo exigirían soluciones de carácter global gestionadas por instituciones (también) globales" (Gimeno y Monreal, 1999: 248).

El Informe Bruntland acababa sugiriendo a las Naciones Unidas "la organización de 'una conferencia internacional para examinar los progresos conseguidos y promover los

acuerdos complementarios que se necesitarán para establecer indicadores sobre la senda del progreso humano y mantenerlo dentro de unas normas en armonía con las necesidades del hombre y las leyes naturales'. Fue sin duda esta última recomendación la mejor aplicada porque más de un centenar de Jefes de Estado, millares de delegados llegados de todos los países del mundo, 1.400 ONG y 8.000 periodistas –casi un total de 30.000 personas- se desplazaron a Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992, para participar en la Cumbre de la Tierra, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)." (Rist, 2002:217-218). Pero, Pombo Peredo (1999) sostiene que estas llamadas a la comunidad internacional que se han sucedido en los años noventa desde los más diversos foros, tienden a no profundizar en la realidad humana de los más necesitados y en sus culturas. Paralelamente a la Cumbre de la Tierra, las ONGs organizaron, también en Río, una conferencia denominada "Foro global", a la cual asistieron casi 20.000 personas. Tanto esta conferencia como la de Copenhague en 1995, fueron la arena donde se impulsó la construcción de un significado y prácticas dominantes del desarrollo en la década del noventa[148].

Por su parte, García (2004:91) reconoce que "antes recurrí al artificio de considerar 1972 –fecha de la conferencia de Estocolmo- como punto de partida de la sociología medioambiental. De una forma no menos convencional, podría decirse que 1992 –fecha de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro- marca la consolidación de la subdisciplina. Dicha reunión significó el reconocimiento solemne de la importancia de la problemática del medioambiente y el desarrollo por parte de gobiernos e instituciones de todo el mundo, con el consiguiente efecto de difusión tanto sobre el conocimiento como sobre las prácticas sociales. En la sociología medioambiental, la década de los noventa del siglo pasado –y sobre todo su segunda mitad- fue una etapa de proliferación de las publicaciones y de aparición de nuevas revistas especializadas, de consolidación de grupos y programas de investigación, de multiplicación de cursos y actividades docentes, de frecuente convocatoria de congresos y conferencias...".

[148] Gimeno y Monreal (1999).

El discurso del desarrollo, vinculado con los derechos humanos y el medio ambiente, adopta, de forma implícita, un enfoque social evolucionista con respecto a los problemas del Sur. Mientras que África y América Latina se estudian como áreas que afrontan el desafío del desarrollo, la Europa del Este se estudia como un problema de transición. Sin embargo, en la práctica se considera que estas zonas están en un proceso, a menudo interrumpido, de evolución hacia un futuro domocrático-liberal. En este sentido, se considera que fomentar la reforma del mercado, promover la privatización y ayudar a crear instituciones públicas efectivas y representativas son partes esenciales de este proceso de evolución. Sin embargo, estas afirmaciones que consideran el progreso como una serie de estadios intermedios que conducen a una forma más elevada tienen serias limitaciones, pues el paradigma desarrollista es mecanicista en el aspecto en el que implica que las sociedades y los grupos sociales no tienen ni voluntad ni deseos propios, y se establece que si todo transcurre según lo previsto, es decir, con unas condiciones determinadas, éstos conducirán a unos estados predecibles de antemano.

La paradoja del desarrollo es que “los resultados reales y el comportamiento existente contradicen el esquema esperado y son una amenaza continua para su cadena causal. Más que un cambio fundamental de paradigma, la principal consecuencia del fracaso de estas políticas ha sido el centrar los estudios de desarrollo en análisis normativo y en la obligación de resolver los problemas. El paradigma desarrollista se presenta como un cuerpo de conocimiento que crece basándose en los fallos del pasado. Es como si, durante cincuenta años, sucecivas generaciones de expertos en desarrollo hubiesen tratado de solucionar lo que hicieron mal para así poder hacerlo mejor la próxima vez” (Duffield, 2004:208). Así, ni en 1989 ni en 1991, en los momentos cruciales del cambio político que enterraba el comunismo en Europa central y oriental, “el gobierno de George Bush tuvo la capacidad para lanzar esquemas de ayuda económica que fueran siquiera comparables al Plan Marshall de la administración Truman. En menos de medio siglo muchas cosas habían cambiado. Los recursos disponibles para la generosidad hacia el resto del mundo representaban ya una cantidad mezquina y además había dejado de ser fácil ser generosos en un contexto internacional competitivo en el que la hegemonía [norte]americana hace tiempo había dejado de ser eje indiscutible de la organización del mundo. [Norte]América

sigue estando en el centro político y económico del mundo sin que en realidad esté hoy claro si el país puede permitirse ese desgaste de energías y atenciones y siendo, sin embargo, bastante claro que este hecho se ha convertido en un factor de demora en la necesaria construcción de un orden mundial más correspondiente a los datos de la realidad contemporánea" (Pipitone, 2000:72-73).

En la última década del siglo XX e inicios del siglo XXI ha aumentado el número de ONG. De hecho existen muchas redes internacionales de ONG y de plataformas que cubren todo el campo de la ayuda al desarrollo, y fue el encuentro de ONGs en el Foro Global la expresión internacional más importante del proceso de construcción práctica y teórica de una plataforma alternativa común. Se debatieron, negociaron y firmaron tratados o compromisos entre organizaciones no gubernamentales de todo el mundo, en búsqueda de alternativas a las concepciones desarrollistas que prevalecían en la conferencia oficial[149]. Por su parte, los organismos internacionales van orientando sus informes y declaraciones a este nuevo discurso del desarrollo. Así, en el informe del secretario general de Naciones Unidas titulado *Un programa de desarrollo*, presentado el año 1994 a la Asamblea General durante el cuadragésimo octavo período de sesiones, se reconocen cuatro dimensiones que condicionan al desarrollo humano y sobre las que éste interactúa: progreso económico, medio ambiente, justicia social y democracia[150].

Los principales organismos internacionales con competencia en materia de desarrollo (el Fondo Monetario Internacional, la Secretaría General de Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OCDE), reunidos en Ginebra en 1995 con motivo de la revisión de los acuerdos de la Cumbre de Copenhegue, "suscribieron un documento conjunto bajo el

[149] En el discurso alternativo "el objetivo fundamental de la organización económica es satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, tales como alimento, techo, vestido, educación, salud y disfrute de la cultura. La organización de la vida económica en torno a economías locales, relativamente autosuficientes, descentralizadas, controlando y administrando sus propios recursos productivos y con derecho a salvaguardar su propio nivel ambiental y social, se convierte en algo esencial para la sustentabilidad. Ello contribuiría al apego al lugar, estimularía la administración ambiental, aumentaría la seguridad local de los alimentos y serviría para reforzar las identidades culturales distintivas. De esta forma la comunidad sería la base de la construcción de la democracia directa y participativa para asegurar la descentralización del poder y de los medios que dan poder para la formación de la nación humana universal, donde se realice la armonía de la familia humana y de los demás seres y ecosistemas, con solidaridad y cooperación, en el respeto profundo de las diferencias, excluyendo todo tipo de dominación" (Gimeno y Monreal, 1999:245-246).

[150] Peredo Pombo (1999).

expresivo rótulo de *2000. Un mundo mejor para todos*, en el que se reafirmaba el compromiso de los firmantes con las llamadas Metas Internacionales de Desarrollo que recogen, con ligeros matices, las aprobadas previamente por el CAD. En ese documento se expresa, además, que al aceptar esos objetivos 'la comunidad internacional contrae un compromiso con los sectores más pobres y desvalidos de la tierra, y consigo misma' " (Alonso y FitzGerald, 2003:11). Por último, un año más tarde, en la Cumbre del Milenio convocada por Naciones Unidas, "esos mismos objetivos son respaldados por el conjunto de los países participantes –desarrollados y en desarrollo-, integrándolos dentro de lo que se va a conocer como la 'Declaración del Milenio'. El ímpetu renovador que estos nuevos compromisos expresan debían tener su continuidad en la Conferencia Intergubernamental que Naciones Unidas programaba realizar para comienzos de 2002, con el objetivo de debatir los problemas relacionados con la 'Financiación para el Desarrollo'. Había muchas razones para que la convocatoria de esa Conferencia despertara notables expectativas. En primer lugar, era una forma de comprobar hasta qué punto las declaraciones de los donantes se traducían en compromisos efectivos en materia financiera" (Alonso y FitzGerald, 2003:11-12).

La amplia agenda prevista para la Conferencia integraba aspectos como el comercio, la inversión, la deuda externa, la ayuda internacional o la movilización de recursos domésticos, todos ellos aspectos de crucial relevancia para las posibilidades de progreso de los países en desarrollo. Animado por la voluntad de otorgar mayores holguras a las políticas nacionales de los países en desarrollo, el documento, elaborado por una comisión de expertos y presentado en diciembre de 2000, demandaba unas menores dosis de doctrinarismo por parte de las instituciones internacionales, especialmente en los ámbitos relacionados con la liberalización financiera, al tiempo que sugería propuestas de reforma tanto en los países en desarrollo como en el marco normativo internacional en el que aquellos se insertan[151]. Sin embargo, el documento finalmente acordado, que fue negociado previamente a la realización de la Conferencia en el denominado Consenso de Monterrey,

[151] "Desde sus orígenes, la iniciativa de la Conferencia se enfrentó a la resistencia de diversos países –particularmente, de Estados Unidos-, que veían con prevención que Naciones Unidas se inmiscuyese, de forma abierta y pública, en un terreno tan sensible como el que se regiere a las relaciones económicas internacionales" (Alonso y FitzGerald, 2003:12).

confirmó una vez más que la comunidad internacional es más proclive a la formulación de declaraciones que a la adopción de compromisos, pues apenas contiene acuerdos efectivos que trasciendan la mera expresión de intenciones. En el entorno de 1996, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE elabora uno de los documentos de mayor alcance estratégico de los últimos años relativo a la política de ayuda al desarrollo. Su título *El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI* "da idea del tono de manifiesto fundacional que se le quiere otorgar al texto aludido. En realidad, en ese documento se condensa el esfuerzo de revisión doctrinal de la ayuda al desarrollo que había puesto en marcha el CAD unos años antes y que había dado como primer subproducto la declaración titulada 'Hacia una asociación para el desarrollo en el nuevo contexto mundial', que fue suscrita en 1995 por la comunidad de donantes. Son muy diversas las aportaciones que se contienen en el documento citado, unas referidas a aspectos doctrinales básicos de la política de ayuda al desarrollo, otras a las formas de enfocar la acción de los donantes. En conjunto comportan una seria revisión en las formas previas de proceder que, lamentablemente, sólo en muy pequeña medida han sido trasladadas al ámbito de las realizaciones efectivas" (Alonso y FitzGerald, 2003:9).

Hay que destacar que dentro de las redes estratégicas de las que son ahora parte los Gobiernos tienen un papel único. Entre otras cosas, su implicación es capaz de transmitir legitimidad a los actores no estatales y de conseguir formas de acceso que de otra manera sería denegadas. Al mismo tiempo, "los Gobiernos controlan las Fuerzas Armadas, cuyo despliegue va cada vez más ligado a las actividades de las agencias de ayuda y de las compañías privadas. Mientras que el gasto general en desarrollo está bajando, los Gobiernos todavía controlan considerables presupuestos para la ayuda que pueden financiar muchas redes y actores estratégicos. Desde esta perspectiva, no es tanto que el poder de los Estados haya caído, sino que los Gobiernos están tratando de usar su posición oficial y los recursos que controlan para asegurar su autoridad de nuevas maneras" (Duffield, 2004: 107-108)[152].

[152] Kaldor (2005) describe las siguientes nuevas formas de guerra generadas por el fin de la Guerra Frías: 1) la guerra de redes, como aquella forma de guerra que libran las redes armadas de actores no estatales y estatales, que se hicieron más visibles debido al fin de la Guerra Fría y su número aumentó durante este periodo, provocando un sufrimiento civil mucho más acusado; 2) la guerra espectáculo, practicada principalmente por Estados Unidos, se caracteriza por realizarse a larga distancia, utilizando aviación avanzada y tecnología de

misil, o bien aliados locales sobre el terreno para evitar víctimas propias. La guerra espectáculo es el instrumento que tienen las estructuras heredadas de la Guerra Fría de retener su poder en un contexto en el que los ciudadanos estadounidenses ya no aceptarían las condiciones de un contrato nacional anterior, es decir, la disposición a morir en la guerra, y 3) la guerra neomoderna, derivada de la evolución de las fuerzas militares clásicas dentro de grandes Estados en transición. Estados que están viviendo la transición de una economía centralizada a un sistema orientado al mercado, más abierto internacionalmente, y que, sin embargo, son lo bastante grandes como para conservar un abultado sector público e impedir la desmembración, como son los casos de Rusia, India y China. Para este autor, estos tres tipos de fuerzas armadas al emprender guerras provocan sufrimiento indiscriminado para los civiles sin que con su accionar resuelvan los conflictos.

III. DESARROLLO LOCAL ENDÓGENO Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

"Hoy, ante el patético fracaso de los estados para regular los procesos globales y su subordinación a un imperialismo mesiánico que ha emprendido una cruzada violenta contra el mundo entero y ante la inoperancia o la culpabilidad manifiesta de los organismos internacionales para defender los derechos universales de los pueblos y de las personas, se nos abre el espacio de esperanza de las ciudades, este 'deber terrible de la esperanza' que Borges atribuye a la ciudad como 'amor secreto del porvenir'. ¿El dilema es hoy civilización o barbarie? ¿O socialismo o barbarie? Mejor ciudadanía o barbarie" (Borja, 2003:354).

La crisis estructural de los años setenta, la reestructuración consiguiente y la emergencia de un nuevo orden mundial ha condicionado las estrategias desarrollistas de los distintos estados del denominado Tercer Mundo, al plantearse la cuestión de cómo escapar de la trampa del subdesarrollo y lograr iniciar sendas duraderas de crecimiento autosostenido. El punto de partida de esta situación hay que situarla en la expansión del capitalismo a nivel mundial y el logro de un rápido proceso de innovación tecnológica. Estas fuerzas vienen observándose en cierta medida desde hace siglos, pero han aumentado su intensidad y escala en las décadas recientes[153]. Basándose en estas fuerzas se destacan las nuevas estrategias de desarrollo, y ello bajo el paraguas ideológico del neoliberalismo. Así, en los años ochenta, resurgió con vigor el pensamiento neoclásico entre los economistas del desarrollo, criticando fuertemente la intervención gubernamental y las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones y defendiendo la redefinición del Estado y la apertura comercial y financiera en los países del Tercer Mundo.

La redefinición del papel del Estado alude a la progresiva reducción de la intervención del Estado en el proceso económico, cuyo aspecto más visible es el desarrollo del proceso de privatización. La promoción del proceso privatizador se ha efectuado bajo el ideologema "reinventar el gobierno". Dicho ideologema ha sido formulado por Osborne y Gaebler (1997) y Gore (1993) bajo la idea de que la Administración ha de volverse más empresarial, más managerial y en base al supuesto de la existencia de una creciente desconfianza de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar lo público y satisfacer las necesidades sociales básicas. Además, este ideologema ve en la descentralización una oportunidad de promover la competencia entre las dependencias gubernamentales. Entre las ventajas que se consiguen se encuentra la introducción de alternativas (similares a las del mercado) a los procesos políticos. Si el ciudadano dispone de varias unidades políticas que se encarguen de la misma actividad colectiva, podría servirse de esto en sus decisiones ocasionales. Esta posibilidad de elección surge en un contexto en el que “están cambiando la arquitectura de los Estados-nación y que están forzando a una reelaboración de la política pública así como a la imposición de recortes en los gastos internos de bienestar” (Duffield, 2004: 79). Y es en este contexto dónde emerge, se consolida y aplica la teoría de la gestión

[153] Emmerij y Núñez (1998).

estratégica de las ciudades, que emerge en la Segunda Década del Desarrollo y ello en una realidad urbana más diversa y compleja. Una realidad en la que la estructura social y su expresión territorial se segmentan y polarizan, y la cultura experimenta una progresiva diversificación dando lugar a la dialéctica integración-exclusión. A su vez, cambian la interrelación entre lo local y lo global, el uso de la ciudad y de la vida cotidianta, la significación de los espacios públicos y privados y las características de la gobernanza, de la dinámica ciudadana y de los movimientos ciudadanos[154].

3.1. La autonomía del capital financiero y ortodoxia neoclásica.

A mediados de los años setenta la crisis del petróleo desencadenó desequilibrios económicos a nivel mundial, haciendo quiebra tanto el sistema fordista de relaciones laborales como el pacto socialdemócrata que hizo posible el Estado keynesiano del bienestar, e instaurando un nuevo sistema productivo denominado por algunos autores "especialización flexible"[155], abriendo paso a la autonomía del mundo financiero y a la búsqueda constante de fuerza de trabajo más barata y de nuevos mercados. Así si en los años 60 el objetivo era corregir los fallos del mercado mediante la intervención pública, en los 70 y 80 devolver al mercado todo su protagonismo va a pasar a ser el objetivo a cumplir, con lo que el desmantelamiento del Estado se convierte en la variable clave de desarrollo neoclásico o neoliberal[156].

Dore (2005:15) utiliza la etiqueta de "marketinización más financiarización" para explicar el cambio gradual común a todas las sociedades industriales. Las características más destacadas de este cambio son tres: "primero, la decisión de apartar en buena medida al Estado del negocio del cuidado de los ancianos; segundo, la preocupación por la 'competitividad', esto es, arriesgar el orgullo y el bienestar de la nación en aras de su posición en la tabla clasificatoria del crecimiento internacional; y tercero, adoptar a modo

[154] Castells (2000); Alabart (2003).
[155] Piore y Sabel (1990).
[156] Gil Calvo (1995); Bauman (2004); Bustillo (2005).

de principio universal la idea smithiana de que la mano invisible –con la ayuda de un conjunto de organismos reguladores de las telecomunicaciones, agencias de servicios financieros, organismos reguladores de la electricidad, etc.- guiará a los buscadores de ganancias para que, en competencia unos con otros, aporten más al total de la felicidad humana que los funcionarios públicos a sueldo".

Las tendencias resultantes de estos cambios resultan ser, para Dore (2005), las siguientes: 1) la actividad económica está cada vez más determinada por la competencia de mercado y menos por la regulación; 2) los mercados financieros empiezan a ser los que marcan la pauta de todos los mercados, al tiempo que los efectos de riqueza, positivos y negativos, juegan un papel cada vez mayor en los ciclos económicos; 3) los activos financieros adquieren tanta importancia para una parte cada vez mayor de la población como el valor de mercado de la casa que posee; 4) esa importancia de las rentas del capital empieza a recibir en los medios de comunicación un tratamiento tan destacado como la participación en las rentas del trabajo; las "finanzas familiares" empiezan a ocupar más páginas que las de "empleo"; 5) jugar en la bolsa se convierte en una forma de ocupar el tiempo libre, o de robarle tiempo al empresario, en competencia con casinos, loterías, carreras de caballos, etc. Como otro juego de azar; 6) ya sea provocando una diversión lúdica o un serio problema de ansiedad, jugar con la incertidumbre de los mercados financieros llega a ser una condición de vida para quienes cuentan con envejecer y tener que vivir de los ahorros de sus cuentas de pensiones, y 7) los servicios vinculados a ese juego, como los de análisis, asesoramiento, evaluación y publicidad, y el cargo de comisiones se convierten en una importante industria en auge, que –al mismo tiempo que se deshace de la mano de obra no cualificada que puede sustituirse por ordenadores, a un ritmo más rápido que en la mayoría de las industrias- absorve una parte creciente de los recursos de inteligencia y elocuencia de la nación y le supone a sus máximos exponentes proporciones crecientes del poder adquisitivo de la misma.

La supremacía de lo financiero se organiza basándose en la dinámica, según Castells (2000:202), del informacionalismo que se distingue "por el desarrollo de una nueva lógica organizativa que está relacionada con el proceso actual de cambio tecnológico, pero que no

depende de él. La convergencia e interacción entre un nuevo paradigma tecnológico y una nueva lógica organizativa es la que constituye el cimiento histórico de la economía informacional"[157]. Esta lógica organizativa se ha manifestado en tendencias diferentes en la transformación organizativa, pero todas ellas se basan "en redes. Las *redes son el elemento fundamental del que están y estarán hechas las nuevas organizaciones*. Y son capaces de formarse y expandirse por todas las calles principales y los callejones traseros de la economía global porque se basan en el poder de la información, proporcionado por el nuevo paradigma tecnológico" (Castells, 2000, 218). Sin embargo, estos nuevas trayectorias organizativas no son una consecuencia necesaria del cambio tecnológico sino de lo que se ha denominado nueva división internacional del trabajo o descentralización productiva hacia la periferia y que "se debe a que las nuevas tecnologías hacen posible, por una parte, la descentralización espacial y, por otra, permiten una elevada división del trabajo, que diferencia los centros de innovación, de fabricación cualificada y de ensamblaje" (Finkel, 1995:63)[158].

El surgimiento de las redes internacionales de empresas y de subunidades de empresas constituye la forma de organización básica de la economía informacional/global. En estas redes internacionales, las empresas multinacionales son las poderosas poseedoras de la riqueza y la tecnología en la economía global, ya que la mayoría de las redes están estructuradas a su alrededor. Redes básicamente asimétricas, pero "cada elemento particular apenas puede sobrevivir por sí mismo o imponer su dictado. La lógica de la red es más poderosa que los poderes de la red. La gestión de la incertidumbre se vuelve crítica en una

[157] "En esta perspectiva, las sociedades serán informacionales no porque encajen en un modelo particular de estructura social, sino porque organizan su sistema de producción en torno a los principios de maximización de la productividad basada en el conocimiento mediante el desarrollo y la difusión de las tecnologías de la información y mediante el cumplimiento de los prerequisitos para su utilización (fundamentalmente, recursos humanos e infraestructura de comunicaciones" (Castells, 2000:259).

[158] Finkel (1995) argumenta que aunque el ritmo de descentralización productiva que preveía la teoría de la nueva división internacional del trabajo parece haberse moderado en los últimos años, en la actualidad asistimos a un incremento de la industrialización periférica que se deriva de ese fenómeno. En este sentido, este nuevo fenómeno desafía a la teoría de la nueva división internacional del trabajo en varios aspectos: 1) los países en donde se da una industrialización periférica no compiten exclusivamente sobre la base de una mano de obra barata que ahorra costes, sino por su infraestructura tecnológica, particularmente en lo referente a la calidad técnica de su fuerza de trabajo y al nivel educativo general, y 2) la industrialización periférica no se deriva exclusivamente de la incorporación de empresas multinacionales, como supone la teoría de la nueva división internacional del trabajo, sino que también puede reforzarse a través de políticas gubernamentales y de la actuación de empresas locales.

situación de interdependencia asimétrica" (Castells, 2000: 247). Una interdependencia regulada por el imperio de la creación de valor y que es esencialmente un producto del mercado financiero. Es este aspecto que explica que tanto en el Norte como en el Sur, los mercados financieros y la autonomía del capital financiero, se hayan convertido en sinónimo de presión. Una presión que ha cambiado la arquitectura de los Estados-nación y forzando una reelaboración de la política pública, así como imponiendo recortes en los gastos internos de bienestar.

Esta presión se concreta en el paradigma de la Nueva Gestión Pública. Paradigma que legitima la introducción de principios económicos y/o de tipo empresarial en el sector público. Así, desde la Nueva Gestión Pública, se empezó a cuestionar la superioridad técnica de la burocracia, planteándose el agotamiento de esta forma organizativa en base, por un lado, a que el desarrollo del Estado social ha comportado la proliferación de un hiperburocratismo que estimula la extensión y proliferación de niveles organizativos que introducen ineficiencia en la gestión y un uso desmesurado de recursos públicos. Por otro, la organización burocrática actuaría de manera ciega o indiferente a través del procedimiento formalizado, para lograr el cumplimiento de los objetivos fijados por la línea de mando o ámbito de decisión política, pero lo más grave se argumenta que los burócratas tienen conquistada una posición de dominio dentro de la administración.

La autonomía del capital financiero implicó disparidades cada vez mayores en la renta, polarizando las oportunidades vitales, y ello a causa de la combinación de una extrema movilidad del capital y una creciente automatización y racionalización de la producción. Factores que provocan en las naciones industriales avanzadas un desempleo cada vez mayor. Incluso allí donde el empleo ha crecido, como en EE.UU, "la mano de obra debe afrontar otro tipo de inseguridad. Los frecuentes cambios de trabajo y la obsolescencia de los conocimientos adquiridos han obligado a casi todos los tipos de trabajadores a soportar un porcentaje desproporcionado de los costes, económicos y sociales, de ese crecimiento del empleo. Simplemente, conservar el puesto de trabajo es mucho más difícil en todas partes; la adquisición de nuevos conocimientos, también; y mantener una carrera profesional suele serlo aún más" (Birnbaum, 2003:189). Un hecho a resaltar en la década de

los años setenta es el establecimiento del dólar "flotante", producto del Tratado de Bretton Woods, que eliminó al patrón oro como equivalente del dólar[159]. De ahí en adelante, este último se transformó en un equivalente artificial sin respaldo en oro en el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. El fin del régimen de cambios fijos obligó a interrogarse sobre el papel del FMI, que había sido su guardián. Pero los grandes cambios financieros y las dificultades encontradas por los países en desarrollo no productores de petróleo, a causa de la subida del precio de este producto, desembocaron en una redefinición de las misiones prioritarias del Fondo, reforzando su papel de asistencia a dichos países[160]. En este contexto, la Conferencia de Lomé de 1975, que reunió a la Unión Europea con sus socios en África, el Caribe y el Pacífico, es un ejemplo que refleja la presión del Tercer Mundo por llegar a acuerdos preferenciales y por acceder a los mercados europeos.

La hegemonía intelectual de la contrarrevolución neoclásica en los estudios del desarrollo obedeció en gran medida al descrédito del análisis keynesiano, a la crisis del estructuralismo latinoamericano y a la decadencia de las perspectivas críticas –marxistas- del desarrollo. Además, el pensamiento neoclásico influyó claramente en las ideas y los programas de los principales organismos internacionales cuyas críticas al intervencionismo gubernamental y el culto a las virtudes del libre mercado procuraron una redefinición del Estado en todos sus frentes, tal y como se refleja en el denominado Consenso de Washington. Un consenso que ensalzaba "el desarrollo y el uso del mercado en lugar de censurarlo, reprimirlo o distorsionarlo (principio éste en el que coincidían liberales y neoliberales), y asimismo incorporaba la cuestión de la privatización, una aportación personal de Teacher a la política económica 'sensata' " (Williamson, 1998:52-53). De Bustillo (2005:123) argumenta que "el énfasis en la planificación y la sustitución de importaciones había conducido, en muchos casos, a una hipertrofia del sector público y a una utilización partidista de lo público, ampliando las posibilidades de corrupción y generando industrias ineficientes y sobredimensionadas sin mejorar, al tiempo, los niveles de pobreza y la distribución de la renta. Sin embargo, una vez más, en la práctica, la política económica inspirada en dicho 'consenso' se centró en algunos aspectos –liberalización, privatización y apertura al exterior- olvidando otros, tanto considerados en el

[159] Peet (2005).

consenso –reestructuración del gasto-, como ausentes de éste –fortalecimiento de las instituciones-".

Se revierte a la concepción de raíz liberal de primacía de la libertad individual y el mercado, propugnándose la introducción de los métodos de gestión privados en el sector público por razones de eficacia y eficiencia, y ello a pesar de que la Administración Pública presenta importantes diferencias respecto a las empresas privadas en cuanto a entorno, objetivos, procesos y resultados. La crítica a la intervención del Estado y a la expansión del sector público según criterios neoliberales supone que la función del Estado es la tutela de las leyes del mercado en cuyo contexto se realiza la competitividad. En base a esta tutela, un "buen" Estado ha de optar por un funcionamiento similar al del mercado, de ahí que se considere que existe una forma eficiente de planificar y llevar a cabo objetivos políticos, y se plantee por qué no se adopta la mejor estrategia para desarrollar un curso de acción específico que garantice la eficiencia de las políticas públicas. Una eficiencia basada en objetivos, resultados y rendición de cuentas para lograr un "buen" gobierno, y para ello no basta una buena gestión macroeconómica. Hay que cambiar la manera como se diseñan las instituciones públicas, definir claramente su misión y objetivos, dentro de la política que les corresponde, y asignar mejor los recursos para que obtengan los resultados esperados[161].

Se promueve la más vasta operación de privatizaciones de las empresas públicas, se asocia el progreso a la liberalización del comercio y a la libertad de actuación total de las empresas y se identifican las ideas de progreso y desarrollo social con el simple crecimiento económico. Un crecimiento que viene de la mano de lo que el Grupo de Lisboa (1995) llamó "evangelio de la competencia". Un evangelio para el cual la globalización tiende a llevar la competencia a nivel mundial. De ahí que se considere la competencia como "la respuesta a casi todos los problemas económicos. Si empeora el problema del desempleo, entonces es necesario aumentar la competitividad. Si existe un problema creciente de pobreza en algunos países, entonces hay que ser más competitivo. Asimismo, la educación y la capacitación deben orientarse más a la panacea de la competencia. Este debate nos trae a la memoria la propuesta de la campaña presidencial del año 1996 en los Estados Unidos

[160] Vernières (1998); Chancellar (2000).

de aplicar un 'impuesta uniforme'. En ambos casos, esto supone que un solo remedio puede curar todas las enfermedades de la sociedad. La competencia está en proceso de convertirse en la única solución al problema de la globalización. Como resultado, las sociedades se ven progresivamente implicadas en una batalla económica despiadada. Hallamos cada vez más informes con títulos tales como 'Ganar en la economía mundial', y el culto a la competencia dispone incluso de su propio instrumento 'científico', el llamado 'índice de competitividad mundial', publicado anuelmente por el *Word Economic Forum*, mediante el cual se evalúa la competitividad de los países de manera similar a la que la Asociación de Tenis Internacional califica a sus jugadores profesionales" (Emmerij, 1998:15).

El enfoque neoclásico aplicado a los estudios del desarrollo supuso una ruptura radical con la evolución anterior de la economía del desarrollo, ya que sostenía que los estudios de los países del Tercer Mundo exigía únicamente la aplicación del análisis convencional neoclásico y no uno particular ajustado a las especificidades de los países subdesarrollados. Sin embargo, puede demostrase, según Emmerij (1998), que el proceso del desarrollo económico en el mundo ha sido multifacético y no lineal, pues históricamente se pueden distinguir patrones de desarrollo diferentes, tales como el patrón autónomo de industrialización basado en las exportaciones, el patrón de industrialización basado en el gobierno y en la industrialización hacia adentro, el patrón de crecimiento equilibrado con una economía abierta y una intervención limitada del gobierno, el patrón dualista orientado a la exportación de productos agrícolas básicos con abundancia de tierras y los países de elevada densidad de población. Por lo tanto, la experiencia histórica del desarrollo sugiere que las condiciones iniciales económicas e institucionales son importantes, y, por otra parte, que un esquema teórico simple posiblemente no ofrezca una buena explicación de todos los aspectos del proceso de desarrollo y que una teoría del desarrollo basada en un solo factor sería aplicable a un pequeño número de países.

Sin embargo, las recomendaciones de desarrollo van a tender aplicar una teoría del desarrollo basada en un solo factor. Así, la insistencia del paradigma neoliberal de desarrollo en la eficacia del mercado como mecanismo de asignación de recursos (y por

[161] Veanse, también, Perdiguero (2003); Anisi (2005).

ende la crítica a la intervención estatal), y las ventajas de una participación plena en un comercio mundial liberal (y por ende la crítica a las políticas de industrialización por sustitución de importaciones), llevó a la aplicación generalizada de una liberalización interna y otra externa. La primera consistía en reducir el intervencionismo estatal, considerado ineficaz, costoso y contraproducente, con el objeto de disminuir o eliminar las distorsiones exógenas de los bienes de los precios y los factores, restringiéndolo únicamente a la creación de un marco macroeconómico estable y un sistema legal moderno, así como para eliminar las distorsiones en el sistema de precios. En cuanto a la liberalización externa, se basaba en la reducción del grado de protección del mercado interior, para que la apertura a la economía mundial suponga un incentivo de eficiencia y competitividad y para cancelar el sesgo contrario a las exportaciones inherentes a la protección.

Williamson (1998) señala que en América Latina se han hecho grandes progresos en materia de liberalización de las importaciones, y ha habido momentos en los que habría acogido de buen grado una relentización en el proceso de liberalización comercial dadas las adversas condiciones macroeconómicas existentes. A pesar de estas adversas condiciones, Williamson concluye que el paso de una reducción unilateral de los aranceles a la adopción de acuerdos regionales para establecer el libre comercio (Mercosur, TLCAN y otros acuerdos bilaterales) ha demostrado ser una estrategia muy sensata, y que, en un contexto caracterizado por la constante liberalización de los acuerdos comerciales a escala mundial, parece lógico que semejante proceso desemboque en la tan ansiada “área de libre comercio de las Américas”. Esta práctica de liberalización refleja una estrategia consciente perseguida con éxito por las administraciones norteamericanas con el fin de mantener la hegemonía de EE.UU. en la era posterior a la guerra fría. De hecho, la propia denominación de estas políticas –Consenso de Washington- es sintomática, advierte Callinicos (2003a:15), del papel desempeñado en su implementación por el complejo institucional que une al Departamento del Tesoro de Estados Unidos, el FMI y el Banco Mundial. Pero lo que realmente subraya el triunfo de estas ideas “es su aceptación por un amplio sector de la izquierda internacional. La Tercera Vía nació como un lema que perseguía diferenciar a los Nuevos Demócratas de Bill Clinton, no ya del republicanismo reaganita, sino de las

aproximación estadista a los problemas económicos y sociales representada por anteriores presidentes demócratas como Franklin Roosevelt y Lyndon Johnson. De hecho, el compromiso de la administración de Clinton con el programa neoliberal se vio pronto confirmado por sus extenuantes esfuerzos, en estrecha alianza con los grandes negocios y la derecha republicana, por convencer al Congreso para que aprobase el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), esfuerzos que culminaron con éxito en 1993".

Desde el punto de vista teórico sorprende el énfasis puesto en los procesos de apertura al exterior, ya que la propia Teoría Económica concede al comercio internacional sólo ventajas en términos de eficiencia asignativa estática, sin que, en principio, se siga de ello una mejora del crecimiento en el largo plazo. Difícilmente la apertura exterior, en la línea propuesta por el Consenso de Washington de liberalización unilateral, es responsable de los éxitos de crecimiento en aquellos países donde éste se ha producido con mayor intensidad, pues, aunque los países que crecen rápido tienden a experimentar aumentos en su tasa de exportación con respecto al PIB, lo contrario no es cierto en términos generales[162]. Por lo tanto, a largo plazo las diferencias de crecimiento se explican por las variables tradicionales de inversión, tanto en capital físico como humano, demografía, el "efecto alcance", etc., y las reformas en política comercial tienen sólo un efecto débil sobre el crecimiento. Además, hay que mencionar el fuerte coste en términos de crecimiento y renta *per capita* perdida que ha tenido para los Países Menos Desarrollados (PMD) la liberalización financiera defendida desde las instituciones financieras internacionales y las sucesivas crisis financieras sufridas por éstos como consecuencia de una apertura financiera que les ha dejado inermes ante los "cambios de humor" de los mercados financieros internacionales. Por último, tras la decepción con los resultados en términos de desarrollo derivados de la aplicación del Consenso de Washington, o al menos de algunos de sus preceptos, han aparecido nuevas voces que defienden una interpretación menos fundamentalista del mismo y su ampliación para incorporar aspectos como la creación de redes de protección social, la lucha contra la corrupción, el dar prioridad a la lucha contra la pobreza, el fortalecimiento de las instituciones públicas, la potenciación del capital social, etc.

[162] Bustillo (2005).

Si bien la contrarrevolución neoclásica supuso algunas contribuciones para la economía del desarrollo, pues hacían notar algunos problemas de ineficiencia y centralización de las políticas de desarrollo anteriores, a su vez, implicaba pasar por alto los aspectos inherentes al propio desarrollo y asumir costos sociales enormes. En todo caso, la teoría neoclásica del desarrollo económico ampliará el concepto de capital para dar cabida al capital humano, como elemento clave de desarrollo. Desde esta perspectiva teórica, la educación influye sobre el crecimiento por tres vías distintas: 1) como factor de producción, 2) como determinante del proceso de adopción de innovaciones, y 3) por los efectos externos asociados a la educación que permiten compensar total o parcialmente los rendimientos decrecientes generados por la acumulación de factores. De ahí la prioridad respecto a la calidad de los recursos humanos, y que se especifica a nivel de educación. Williamson (1998), señala, al respecto, que una fuerza de trabajo cualificada es el requisito previo fundamental para el rápido desarrollo de un país, y es más importante que variables como el ahorro, el tipo de cambio y la infraestructura, que hasta cierto punto son endógenas. Si junto con el capital y la infraestructura existiera una fuerza de trabajo bien formada y capacitada para la producción de bienes destinados al mercado mundial, los beneficios serían enormes, porque la infraestructura y el capital pueden proporcionarse mucho antes de lo que tarda en educarse a toda una fuerza de trabajo sin formación previa, y esto a su vez redundaría en el impulso del bienestar general. Sin embargo, la educación no ha sido el punto fuerte en la política latinoamericana de los últimos años, por lo que es necesario aumentar, señala Williamson, los gastos educativos e invertirlos en la enseñanza primaria y secundaria, y esos pocos afortunados que acceden a los estudios universitarios bien podrían financiar su educación a través de préstamos. De este modo, esta reforma tendría una vocación claramente igualitaria, aunque no haría más que eliminar una serie de privilegios que perpetúa la desigualdad social.

Hay que destacar que a principios de los años noventa se produjo un nuevo giro –aunque mucho menos radical que el anterior- en los estudios ortodoxos sobre el desarrollo, originados en el seno del Banco Mundial. Ese cambio fue el resultado de un cada vez mayor excepticismo sobre la bondad de las recetas propugnadas por la contrarrevolución neoclásica. Se trató, también, de un enfoque favorable al mercado, aunque se justificaba la

intervención estatal sólo en el caso de que el mercado estuviera insuficientemente desarrollado o si su libre funcionamiento fuera insuficiente. Admite, asimismo, la necesidad de políticas deliberadas para mantener la estabilidad macroeconómica, crear un entorno competitivo para las empresas, efectuar inversiones en infraestructuras y en educación y sanidad y potenciar el desarrollo institucional para un mejoramiento de la eficacia de la administración pública.

Desde el enfoque de las capacidades de Sen (1999) el capital humano constituye un elemento definitorio del propio desarrollo, de ahí que se insista en el incremento de los gastos educativos, sobre todo alrededor de la enseñanza primaria y secundaria. En palabras de Sen (1999), el énfasis que se ha asignado al capital humano –en particular al desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población- ha contribuido a suavizar y humanizar la concepción del desarrollo. Y es que la ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuiría a controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, afectaría al ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas. Por ello, si bien la interpretación tradicional del concepto de capital humano tiende a concentrarse en la función de generar ingresos, este autor plantea que es necesario añadir a los ingresos los beneficios y las ventajas de tipo directo o primario. El supuesto básico de este enfoque es considerar que el patrón de crecimiento económico está en la reducción de la pobreza y la creación de empleo. La argumentación de Sen (1999) es la siguiente: la primacía del concepto de acumulación de capital ha sido una característica permanente del pensamiento económico de posguerra, remontándose cuando menos a Nurkse, Lewis y Baran. En aquel entonces reinaba, advierte Sen, una perfecta armonía en la literatura sobre el “óptimo de acumulación”, y las “trayectorias de crecimiento óptimo” implicaban a menudo limitar los niveles de bienestar a corto plazo para obtener mayores beneficios en el futuro. Sin embargo, ciertas variantes de este enfoque equiparaban la noción de acumulación de capital con la formación de capital físico, obviando la importancia de los recursos humanos.

Tales reevaluaciones parciales se entienden en gran medida por la necesidad del Banco Mundial de ofrecer una explicación al éxito experimentado por los "dragones asiáticos" y su marcado intervencionismo estatal. Pero el consenso del Banco Mundial sobre desarrollo, basado en el enfoque favorable al mercado, no ha supuesto un cambio de paradigma respecto a la ortodoxia neoclásica de los años ochenta. Concretamente, nos estamos refiriendo a la teoría del desarrollo endógeno o postdesarrollismo, y que sugiere "una nueva aproximación al progreso social (1) como una capacidad potencial, en lugar de cómo un logro último, (2) como una cualidad dinámica, en evolución, relativa a un proceso concreto, en lugar de cómo un patrón absoluto, universal y externo, (3) como una posibilidad histórica, como una oportunidad, una opción abierta en lugar de una tendencia necesaria, inevitable, e inexorable, y (4) como un producto, a menudo involuntario e incluso no reconocido, de las acciones plurales y colectivas humanas, en lugar del resultado de la voluntad divina, las buenas intenciones de individuos excepcionales ('los grandes hombres') o el funcionamiento de mecanismos sociales automáticos. Esto proporciona el entramado de una noción radicalmente nueva de progreso". Una nosión que para ser efectiva requiere de "la combinación de: (1) actores creativos, autónomos y autoconscientes, (2) estructuras ricas y flexibles, (3) un medio natural benigno y activamente confrontado, (4) una tradición continua y orgullosamente afirmada, y (5) una anticipación, una planificación optimista y a gran escala del futuro. Éste es el tipo ideal de una 'sociedad activa' (...) que genera una agencia orientada hacia el progreso, una sociedad situada en la vía de autotransformaciones progresivas" (Sztompka, 1995:60-62).

Las reevaluaciones se explican, también, en tanto que la crisis de la deuda y las políticas de ajuste promovidas por el FMI han reducido en todo el mundo la contribución de los Estados al bienestar social de los grupos desfavorecidos (mujeres, campesinos, indígenas y pobres), "con una gran incidencia en los países del Tercer Mundo, incentivando, como consecuencia, la participación directa de estos grupos en la resolución de sus problemas y apareciendo nuevas formas de concertación social y política entre los individuos, las comunidades, los estados y las entidades supranacionales" (Gimeno y Monreal, 1999:5-

7)[163]. Según Rahnema (1996), las grandes Agencias del Desarrollo se vieron obligadas a reconocer una crisis estructural. Los donantes y los gobiernos nacionales beneficiarios fueron testigos del hecho que los miles de millones gastados en proyectos de desarrollo no habían producido los resultados esperados, a menudo incluso añadiendo nuevos problemas a los antiguos. Hasta McNamara, el entonces presidente del Banco Mundial, tuvo que admitir, en 1973, que el crecimiento no estaba llegando equitativamente a los pobres. En su opinión, el crecimiento había venido acompañado de una mayor desigualdad del ingreso en muchos países en desarrollo, ya que la estrategia económica nacional se ha ido transformado en una restricción del presupuesto doméstico paralela a una liberalización del mercado global[164].

Desde comienzos de los ochenta este modelo ha adquirido una posición predominante entre los países de la OCDE y, con los esfuerzos del Banco Mundial y del FMI, es el modelo a seguir también en el Sur. La liberalización de los mercados mundiales ha aumentado en gran medida el poder y la influencia del capital transnacional en relación al de los Estados. Significativamente, "la liberalización ha otorgado a las grandes compañías un mayor grado de elección sobre el terreno en el que quieren operar. En otras palabras, las autoridades políticas se han dado cuenta de que las inversiones interiores están amenazadas por las políticas nacionales que entran en conflicto con los intereses transnacionales. En el intento de conservar el nivel de vida se ha generado una enorme presión para mantener económicamente competitivos los servicios públicos y los compromisos de bienestar" (Duffield, 2004:80).

[163] Rodríguez-Carmona (2002:219), sostiene que "como consecuencia del repliegue de los estados experimentado en los años 80 y 90, las zonas rurales se han visto excluidas de la prestación de servicios públicos, los flujos de inversión y, en definitiva, de los procesos de desarrollo económico y social". Por lo cual, " la cooperación internacional para el desarrollo puede desempeñar un papel dinamizador".

[164] Por otra parte, con la intención de proseguir las discusiones fuera del marco de la ONU, dominada por los países del Sur, el presidente Giscard d'Estaing convocó en París la Conferencia sobre la Cooperación Económica Internacional, llamada del 'Diálogo Norte-Sur' de febrero 1976 a junio 1977. En este diálogo "no invitaron a los países llamados socialistas; ocho países industrializados y diecinueve países del Sur se consideraron representantes de todos los demás para discutir en torno a cuatro temas clave: la energía; las materias primas y el comercio; el desarrollo, y los problemas monetarios y financieros. Tras dieciocho meses de 'diálogo' difícil, se consiguió solamente un acuerdo que permitía crear un fondo de ayuda especial para los países más desfavorecidos y continuar la negociación en el marco del sistema de Naciones Unidas. Los países occidentales no lograron nada sustancial en los temas en los que estaban más interesados: el aprovisionamiento de petróleo y la seguridad de sus inversiones" (Rist, 2002:185).

3.2. La gobernanza global.

Las presiones para llevar a cabo la privatización y la internacionalización han supuesto una reevaluación y una disminución de varias de las funciones del Estado. Vallespín (2003) habla de un Estado post-soberano o de un Estado posmoderno en lo que se refiere a su capacidad para imponer políticas "desde un centro" (dimensión de la soberanía interna), pero también en lo que hace a la limitación de su capacidad para actuar de forma aislada en el ámbito internacional, que le obliga a implicarse más activamente en procesos de integración regional o en más amplios sistemas de cooperación internacional sectorial. Así, el modelo westfaliano de Estado-nación, que venía definiendo su soberanía externa, está dejando paso a uno mucho más moldeable, el cual se caracteriza por hacer cada vez más borrosa la diferencia entre política exterior y política interna, lo que implica que, dadas las consecuencias que la actividad exterior de los Estados entraña para la propia vida política y organizativa interior, se hable a menudo de política exterior interna.

La pérdida de autonomía del Estado obedece a eso que se llama la complejidad organizada, que se entiende como todo ese conjunto de nuevas formas de organización y vertebración de los procesos sociales que se desvían de la nítida separación entre Estado y sociedad. Vallespín considera que fenómenos tales como la presencia de distintas lógicas o criterios de racionalidad o la presencia de otros actores y procesos aún más inmunes a su control directo, pueden ser enfrentados por el Estado únicamente por medio de los siguientes instrumentos: 1) reajustando internamente la acción del gobierno mediante eso que ahora se llama la nueva gobernanza, o 2) entrando en estrategias de cooperación con otros Estados, actores u organizaciones internacionales para proceder a una gestión colectiva de las interdependencias globales y facilitar así, mediante la cooperación internacional, aquello que no es capaz de resolver por sí mismo.

En la nueva gobernanza la autoridad política se ejerce cada vez en más niveles y de forma asimétrica. Según Duffield (2004), la creciente importancia de las redes y de las conexiones

es vital para la transición de las estructuras jerárquicas de gobierno hacia unas pautas de gobernación más poliárquicas y radiales, con el nacimiento de tipos de negociación cooperativos y en forma de red. Y es que aunque los Estados y los gobiernos siguen siendo importantes, y continuarán siéndolo, lo cierto es que ejercen su autoridad a través de complejas redes de gobernación nacionales, internacionales y subnacionales que unen a los actores estatales y no estatales. Ésta es una característica común de la mediación política tanto en el Norte como en el Sur. En lo que respecta al Sur, la modificación de las funciones del Estado en el sentido tradicional del término casi ha desaparecido. De forma más general en el Sur, este debilitamiento se puede interpretar como una consecuencia de la destreza de las instituciones financieras internacionales para determinar la política macroeconómica de estos países. Política de ajuste que significó para muchos países abandonar o desmantelar, en nombre del libre mercado, la mayor parte de sus logros previos.

En la década de los ochenta se asistió a la sacralización del libre mercado como parte del nuevo Consenso de Washington –entre el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos- sobre las políticas "correctas" para los países subdesarrollados. Por otra parte, para Duffield (2004), la asociación del subdesarrollo como un alto riesgo de conflicto es una afirmación central dentro del discurso del desarrollo de mercado. Esta asociación cobró relevancia a principios de los ochenta como resultado de su victoria en la lucha política contra las interpretaciones del tercermundismo y del socialismo. Interpretaciones que argumentaban que el principal problema residía fuera del Sur. Es decir, que el conflicto estaba relacionado con el legado del colonialismo, con el declive en términos comerciales y con un sistema internacional de comercio poco equitativo. De hecho, los más radicales de esta alternativa afirmaban que el subdesarrollo era una consecuencia del modo en que los países desarrollados acumulaban su riqueza y mantenían su posición.

Sin embargo, desde los ochenta hasta la actualidad la idea de que el conflicto es el resultado de una enfermedad endógena al desarrollo del Sur parece evidente y natural. Desde esta perspectiva, analizar la prevención a nivel estructural es sencillamente debatir sobre

desarrollo y, si el conflicto y la pobreza están profundamente relacionados, entonces está claro que una estrategia de desarrollo anti-pobreza reducirá los riesgos de conflicto. Así, "desde el comienzo del discurso del desarrollo al final de la Segunda Guerra Mundial, el subdesarrollo y la pobreza se han relacionado estrechamente. De hecho, en términos internacionales se han utilizado indistintamente como si fuesen efectivamente intercambiables. La reinvención del desarrollo como una forma de prevención de conflictos es una parte importante de la radicalización de las políticas desarrollistas (...) La *idea* de que el conflicto destroza el desarrollo y profundiza la pobreza representa un papel importante a la hora de movilizar los complejos estratégicos de la paz liberal" (Duffield, 2004:161-163).

Kaldor (2005) plantea que la llegada de la globalización propicia la posibilidad de un sistema de gobierno global, no un Estado mundial, sino un marco de normas que implican competencias que se solapan entre organizaciones internacionales, gobierno local y regional y Estados. Un sistema tal de gobierno global ha dado pie, en la década de los noventa, como el humanitarismo y el ambientalismo, a un nuevo ethos desarrollista, que ha seguido dos direcciones claramente distintas. En el Norte, se exige el redesarrollo, es decir, desarrollar de nuevo lo que se había desarrollado mal o resultaba ya obsoleto.[165] En el Sur, el redesarrollo exige también desmantelar lo que había quedado del "proceso de ajuste" de la década de 1980. La obsesión por la competitividad, el temor a ser dejado fuera de la carrera, compele a aceptar la destrucción de secciones completas de lo que fue "desarrollado" en los últimos 30 años. Sacrificado en el altar del redesarrollo, se le insertará en diseños transnacionales congruentes con la demanda del mercado mundial, y con la necesidad de implementar una gobernanza global.

Con respecto a la evolución económica de América Latina, la década del noventa se caracterizó por el drástico incremento en la gravitación del mercado y disminuyó sensiblemente el papel del Estado. Además, fueron privatizadas gran parte de las empresas públicas, se facilitó un rápido crecimiento de las importaciones y se ofrecieron amplias

[165] En Estados Unidos y lo que fue la Unión Soviética, en España o Suiza, en Austria, Polonia o Inglaterra, la atención publica se concentra en la velocidad y condiciones bajo las cuales se podrá destruir, desmantelar, exportar o sustituir lo que estaba previamente desarrollado.

oportunidades a la inversión extranjera. Tales procesos generaron nuevas tendencias de especialización productiva; en líneas generales, ésta se basa en los productos primarios y en los bienes manufacturados de bajo contenido tecnológico. En este sentido, en "América Latina, como en otras áreas del Sur, se ha configurado una reinserción o una nueva inserción en el mundo, que es más estrecha que en el pasado reciente, más directamente sujeta a los vaivenes del acontecer internacional, más condicionada de forma inmediata por las dinámicas de la economía global. En tal proceso se insinúa una reproducción con transformación del antiguo sistema de la 'división internacional del trabajo' entre países productores de bienes industriales y zonas productoras de materias primas. La inserción periférica de estas últimas en dicho 'sistema mundial' promovió la concentración y especialización de sus esfuerzos en actividades en las que era comparativamente baja la importancia de la investigación, los aprendizajes y la innovación de carácter endógeno. La globalización contemporánea de la producción mundial tiende a estructurarla como un reparto de naturaleza dual, concentrando en el Norte las tareas intensivas en educación avanzada, ciencia y tecnología, mientras que se despliegan por el Sur gran parte de las labores productivas con baja participación de actividades locales intensivas en conocimiento. En este sentido, el Sur latinoamericano parece vivir una *reinseción neoperiférica* en la economía internacional" (Arocena y Sutz, 2003:167).

Los problemas sobre los que deben actuar los Estados en el marco de una gobernanza global no se reducen a una defensa de la competitividad económica propia en un mercado internacionalizado, sino a aquellos que no pueden ser satisfechos por cada Estado de forma individual, sino que exigen la colaboración entre ellos, como es el caso de los problemas medioambientales. Campos como éste están regulados por una infinidad de normas internacionales sancionadas por tratados bilaterales o multilaterales, de ámbito global o regional, que tejen una compleja y espesa red de disposiciones normativas que restringen la acción de los Estados, pero que les facultan también para recuperar parte del control perdido. De ahí que la nueva gobernanza es la capacidad de realizar valores sociales y ambientales en el ámbito global sin presión legal y sin las instituciones estatales encargadas de aplicar el derecho, y la gobernanza está imbuida en las instituciones públicas y privadas que son capaces de obligar a las personas de estas organizaciones sobre una base, por el

hecho de ser miembro. En el ámbito de la política superior a cada Estado-nación nos encontramos con un régimen internacional que opera con una gobernanza entre Estados y mediante organizaciones internacionales y otro, paralelo, transnacional que necesariamente debe operar con los Estados, pero que no está exclusivamente integrado por ellos y por organizaciones e instituciones internacionales[166].

Una nueva forma del ethos desarrollista es el desarrollo sostenible, por "nuestro futuro común", tal como prescribió la Comisión Brundtland. O bien, lo promueven activamente, como redesarrollo verde y democrático, quienes asumen que la lucha contra el comunismo, el tema básico del discurso de Truman, ha quedado atrás. En esta interpretación convencional, empero, se ha concebido el desarrollo sostenible como una estrategia para sostener el desarrollo, no para apoyar el florecimiento y la perduración de una vida social y natural infinitamente diversa[167]. Esto se explica en tanto que la eficacia del Estado-nación puede definirse como la capacidad de los Estados para gobernar de modo independiente y para mantener los niveles sociales, económicos y de bienestar dentro de sus propios territorios. Sin embargo, bajo el impacto de la globalización, esta eficacia se ha visto sometida a revisión y se ha atenuado tanto en el Norte como en el Sur. Como la eficacia del Estado-nación ha disminuido, "el vacío generado en la política de bienestar se ha llenado con la expansión de las redes transfronterizas de la economía en la sombra. La globalización ha tenido como efecto un proceso complejo que implica la reconstrucción y la descentralización del poder y de la autoridad de los Estados-nación. Con esta capacidad reforzada para crear vinculaciones entre lo local y lo global, la liberalización del mercado ha aumentado la facilidad con la que los nuevos centros de autoridad son capaces de emerger" (Duffield, 2004:210).

Duffield (2004) y Pipitone (2000) tienen sus propias interpretaciones respecto a este proceso. El primero de ellos sostiene que la autoridad política feudal se caracterizaba más

[166] Vallespín (2003).
[167] Tal y como lo promueven los "nuevos" movimientos sociales y sus organizaciones, "que no se limitan a descargar al Estado y al régimen internacional en sus labores de cooperación a escala mundial o interna. Poseen también, al menos en los países desarrollados, una gran capacidad para conectar con la ciudadanía en cuestiones relativas al respeto de los derechos humanos y al medio ambiente. Ulrich Beck ha calificado esta actividad como el 'boicot de masas simbólicamente escenificado' " (Vallespín, 2003: 421-422).

por su parcelación que por su concentración de la soberanía. Esto dio lugar a un orden político caracterizado por una multiplicidad de zonas de autoridad con fronteras solapadas, y a menudo en lucha, conviviendo con una débil soberanía central. De este modo Duffield (2004) considera que el impacto de la globalización y de la liberalización del mercado está produciendo un efecto similar, especialmente en relación a la importancia creciente de los actores no estatales que operan a niveles internacionales y subnacionales. Los nuevos actores locales e internacionales han menoscabado la autoridad estatal y han creado numerosos procesos de toma de decisiones entrecruzadas a diferentes niveles. En relación con los actores estratégicos, como ONG, establishments militares, compañías comerciales y organizaciones multilaterales, los Gobiernos del Norte han seguido de cerca, y se han involucrado en los procesos de cambios organizativos en la formación de redes. De esta forma, "los Gobiernos están adquiriendo la capacidad para ejercer su autoridad a través de sistemas no territoriales y no estatales" (Duffield, 2004: 107).

Por su parte, Pipitone (2000:23) afirma que la modernidad en sus fases formativas tuvo en la ciudad mercantil su protagonista inicial en el terreno político-territorial, y siguió produciendo un sujeto a la altura de sus nuevas ambiciones con el Estado nacional. Hoy, según este autor, parecería estar recorriéndose las etapas iniciales de un nuevo ciclo histórico cuyo sujeto político-territorial futuro más importante podría ser la región plurinacional. Así, "una institución de mayor amplitud respecto al Estado nacional, dirigida a introducir nuevos y más amplios factores de estabilidad en el contexto de una nueva oleada de globalización de los negocios, las comunicaciones y la vida planetaria. Mientras se amplían los espacios de interdependencias cruzadas de efectos impredecibles (al calor de un nuevo impulso tecnológico y de formas recrudecidas de competencia entre empresas y naciones) las necesidades de estabilidad y regulación, cada vez menos, pueden ser acometidas por estructuras globales vinculadas a las antiguas bases nacionales. A un mundo cuya existencia material avanza entre mayores y más intensas dependencias cruzadas, corresponde necesariamente una necesidad institucional de ampliación de sus espacios de regulación".

Es decir, de manera similar a las fases iniciales de la edad moderna, donde el Estado nacional encarnó el intento de dar una mayor coherencia política a espacios territoriales cada vez más interdependientes en la vida social y económica, parecería surgir el reconocimiento, aunque proyectado sobre espacios considerablemente mayores, de la creciente inhabilidad del Estado nacional para hacer frente a un nuevo impulso de globalización que impone mayores necesidades de regulación. Y, otra vez, la modernidad avanza de lo pequeño a lo grande, de la ciudad al Estado nacional y a la región plurinacional en la conformación de bloques regionales. Y pareciera, desde el punto de vista de Pipitone (2000), que estamos frente al proceso formativo de tres posibles grandes protagonistas del futuro: la Unión Europea, América del Norte y Asia Oriental. Por lo tanto, la regionalización supondría un nuevo equilibrio de riqueza y poder. El equilibrio entre una economía cuya identidad nacional se debilita y una política que impone la necesidad de construir espacios regulados. Respecto al resto del mundo se está dando una creciente proliferación de acuerdos regionales y subregionales de cooperación e integración y la profundización, reorientación o en su caso, ampliación, de otros acuerdos ya existentes, lo que lleva a que casi todos los países del mundo estén involucrados en algún tipo de acuerdo regional[168].

Las interpretaciones efectuadas por Duffield y Pipitone hay que situarlas en el ámbito del socialismo internacional y del tercermundismo, pues ambos pretendían ofrecer una respuesta diferente sobre cómo la riqueza debía ser redistribuida y cómo debía ser organizado el sistema internacional. Pero, al redefinir el subdesarrollo como un peligro, el discurso neoliberal, desde su posición dominante, ha suprimido aquellos aspectos del tercermundismo y del socialismo internacional que denunciaban la existencia de desigualdades dentro del sistema mundial, en tanto que la forma en que se distribuye la riqueza tiene un impacto directo en la naturaleza de la pobreza. Es importante recordar brevemente este debate, ya que la desaparición de estas alternativas está directamente relacionada con la idea liberal que convierte al subdesarrollo en un problema debido a su potencial peligrosidad[169]. Y es que lo que hace medio siglo constituía el Tercer Mundo ha experimentado “una evolución no menos diferenciada que su historia anterior. Algunas

[168] Sanahuja y Sotillo (1998).

naciones –muy pocas- construyeron economías industriales dinámicas. Varias conocieron procesos de crecimiento económico en promedio muy considerable, con avances sociales significativos pero parciales y muy desparejos. Otras retrocedieron en casi todos los aspectos, constituyendo un 'Cuarto Mundo' signado por la marginación más que por cualquier otro rasgo. La mayoría, si bien han recorrido desde entonces trayectorias bastante distintas, sigue conformando un siempre heterogéneo Tercer Mundo, en tanto que no han disminuido, sino más bien al contrario, el carácter subordinado de su imbricación en la economía internacional y su dependencia respecto a los 'países centrales'. El atraso sigue siendo, además, subdesarrollo" (Arocena y Sutz, 2003:165)[170].

De acuerdo con Duffield (2004), el mensaje crítico consistió en afirmar que la asistencia humanitaria era parte del problema. A pesar de sus buenas intenciones, esta asistencia tenía muchas consecuencias imprevistas, y algunas de ellas espoleaban el conflicto o lo hacían más difícil de resolver. Estas críticas han influido a la hora de perfilar los programas de ayuda desde mediados de los noventa. Este nuevo humanitarismo o humanitarismo de principios completa la radicalización del desarrollo, que ahora ve la ayuda como un factor de alteración del equilibrio de poderes entre grupos sociales aunque su intención sea conseguir la paz y la estabilidad. Las tácticas humanitarias han pasado de buscar la salvación de vidas a tratar de minimizar sus consecuencias y a apoyar procesos sociales. Se registra un aumento de las relaciones que unen a los países del Norte donantes con las agencias de ayuda. Los donantes del Norte han reconquistado la iniciativa política que habían perdido a finales de los ochenta y principios de los noventa ejerciendo y consolidando, de este modo, su autoridad.

El humanitarismo actual se mueve con pautas que comprende lo que se ha venido a llamar Tercera Ola democratizadora. En esta Tercera Ola se ha aumentado enormemente el

---

[169] Duffield (2004).

[170] La idea de aunar ayuda y desarrollo tiene sus orígenes en la respuesta internacional dada a las hambrunas africanas de los años setenta y ochenta, cuando se fundó "el Departamento para los Asuntos Humanitarios de la ONU, a finales de 1991, éste se encargaba de la supervisión del *continuum* ayuda-para-el-desarrollo. el debate entre los Gobiernos donantes (...) y el sistema de la ONU sobre la relación entre conflicto, acción humanitaria y desarrollo comenzó a ganar velocidad a principios de los noventa. Dentro del sistema de la ONU la preocupación creció en el seno del PNUD, ya que el aumento del gasto en asistencia humanitaria que

número de países que se han transformado en regímenes políticos democráticos, y los países que no lo han hecho se ven forzados a adoptar principios de legitimidad democrática promovidos por unas organizaciones internacionales que han aceptado incorporar como proyecto normativo la implantación del denominado régimen de derechos humanos. Este régimen se sostine en una filosofía y en un sistema de derecho internacional impulsado por un conglomerado de instituciones y organizaciones internacionales y transnacionales diversas, tengan un carácter formal como la ONU o diversas organizaciones regionales y sectoriales, o se trate de asociaciones de carácter informal. Sin embargo, esa progresiva aceptación del régimen de los derechos humanos no ha acabado con las discusiones acerca de su contenido concreto.

Desde mediados de los noventa, la admisión por parte de los Gobiernos donantes, de las organizaciones no gubernamentales, de las agencias de la Naciones Unidas y de las organizaciones intergubernamentales de la "necesidad de la resolución de conflictos y de la reconstrucción posbélica implica, al menos en términos políticos, el compromiso de transformar las sociedades en su conjunto. Esto representa una ruptura con la política anterior, la cual consideraba que el desarrollo vendría de la mano del crecimiento económico y de la inversión. Con la consiguiente problematización de la seguridad y la reproblematización del subdesarrollo como un foco de peligro, el desarrollo es un asunto que no puede abandonarse a su suerte" (Duffield, 2004:119). Luego de la Segunda Guerra Mundial, aunque las políticas de desarrollo y de seguridad estaban claramente asociadas durante la Guerra Fría, al mirar en retrospectiva parece que tenían una relación más oportunista, dirigida por el interés nacional, a menudo encubierto. De hecho, según Nandy (1996), seguridad nacional y desarrollo son dos de los temas principales en la ideología del Estado moderno. Los vínculos directos que el Estado moderno ha establecido con las doctrinas de seguridad nacional y desarrollo se han hecho cada vez más conspicuos a las víctimas de la violencia estatal, gracias a los consistentes ataques por muchos estados en el Tercer Mundo sobre sus ciudadanos en nombre del desarrollo y la seguridad nacional y la exportación sistemática de violencia y autoritarismo por algunos Estados occidentales, tanto capitalistas liberales como socialistas, durante los últimos 150 años. Sin embargo, la

---

se produjo durante ese periodo empezaba a amenazar su posición como organización principal para el

actual unión entre desarrollo y seguridad "es mucho más inclusiva, natural y transparente. El crecimiento de las redes estratégicas que unen a los actores de la seguridad con los del desarrollo –académicos, altos mandos militares, ONG, compañías de seguridad privadas, etc.- es un buen indicador del status abierto y con forma de red de la asociación (...) Las amenazas a la seguridad del Norte ya no se interpretan sólo como conflictos interestatales que tienen que analizarse en clave de disuasión nuclear y de política de alianzas" (Duffield, 2004:66-67). En cualquier caso, la ayuda es actualmente un instrumento de regulación internacional.

Según Duffield (2004:69), el nuevo discurso de la seguridad ve que "el subdesarrollo es peligroso ya que puede conducir a la violencia; y, por su parte, el conflicto consolida y profundiza ese peligro. Las sociedades empeoran su situación y, además, son más propensas a que se produzcan estallidos de inestabilidad. Estos sentimientos comúnmente aceptados han proporcionado una base racional para la incorporación generalizada de un compromiso con las actividades de prevención de conflictos y de resolución de conflictos como parte de la política de ayuda oficial desde mediados de los noventa", y esto denota un cambio importante que hace que la política oficial de donaciones se convierta en intervencionismo.

La radicalización del desarrollo está, por tanto, estrechamente asociada con la problematización de la seguridad. La política del desarrollo "no sólo ha sido radicalizada para hacer frente a esta situación, sino que, significativamente, refleja un nuevo espacio de actuación de la seguridad en la que el subdesarrollo se considera un peligro" (Duffield, 2004:43). Al reforzarse mutuamente las nociones de desarrollo y seguridad, conseguir una se considera esencial para poder conseguir la otra. El desarrollo "es en última instancia imposible sin estabilidad, y, al mismo tiempo, la seguridad no se pude mantener sin desarrollo. Esta convergencia no es sólo una cuestión de normativa política. Tiene profundas implicaciones políticas y estructurales", y es que representa la creciente interacción entre actores militares y de seguridad por un lado y las organizaciones civiles y las no gubernamentales por el otro. Refleja las estrechas redes "que unen actualmente a las

---

desarrollo dentro de la ONU" (Duffield, 2004: 138-139).

agencias de la ONU, al *establishment* militar, a las ONG, la convergencia del desarrollo y la seguridad significa que se ha vuelto difícil separar su propio desarrollo y sus actividades humanitarias de la lógica dominante del nuevo régimen de seguridad del Norte" (Duffield, 2004:44).

El actual pensamiento sobre seguridad comparte el terreno del discurso del desarrollo, y plantea que la cada vez mayor interconexión del sistema mundial ha magnificado la amenaza de la internacionalización de la inestabilidad del Sur. Esto se refiere a los flujos de refugiados, pero también a la aclamada capacidad para trastornar las actividades comerciales y, mediante el apoyo a la expansión de redes relacionadas con el terrorismo y otras actividades criminales, a la posibilidad de tener un impacto más directo en el Norte. En este sentido, "la guerra ha resultado apropiada tanto para reproblematizar la seguridad presentando el subdesarrollo como un peligro para, mediante su radicalización, reinventar el papel del desarrollo. Con este proceso de redescubrimiento del conflicto, y al tratar de dar respuesta a sus nuevos desafíos, a pesar de medio siglo de fracasos (...) el desarrollo ha resurgido fortalecido (...) En concreto, ha supuesto que se representen las nuevas guerras de modo que parezcan receptivas a la asistencia al desarrollo gestionada adecuadamente" (Duffield, 2004:159).

En este contexto que Fitoussi y Rosanvallon (1996) han denominado "la nueva era de las desigualdades", lo que sí parece un hecho comprobado, es que en las últimas décadas se ha desarrollado un nuevo ámbito de acción política transnacional, en el que actúan, por un lado, los Estados y, por el otro, las nuevas uniones de Estados, los organismos internacionales y las organizaciones que componen la nueva "sociedad civil global" (una multititud de actores transnacionales tales como algunas organizaciones profesionales, las ONG, Iglesias, empresas multinacionales, etc.). De esta manera, el concepto gobernanza global se emplea para mostrar la interacción entre los Estados y la gran cantidad de tratados, regímenes internacionales y organizaciones que se han creado para gestionar áreas de actividad transnacional y problemas globales, y que describe el sistema de coordinación política que se da en diferentes niveles, entre autoridades públicas y agentes privados que intentan cooperar para obtener metas comunes o solucionar problemas colectivos. El

resultado sería un proceso irreversible en el que la autoridad cada vez aparece más desagregada, y ello da lugar a un sistema de gobernanza global compuesto por múltiples centros de autoridad situados en cada esquina del mundo y en cada nivel de la comunidad. Los rasgos que caracterizan este sistema serían la multiplicidad de niveles, el carácter poliárquico o pluralista, la geometría variable, la complejidad estructural y el crecimiento constante del papel que juegan los gobiernos nacionales como lugares estratégicos para unir estas diversas infraestructuras de gobernanza y legitimar su regulación.

Duffield (2004:32) señala que "la evidencia sugiere que el Sur ha sido cada vez más aislado y excluido por parte de las redes dominantes de la economía mundial del conocimiento. Muchos de los productos primarios tradicionales ya no se necesitan o tienen un precio demasiado bajo para su explotación comercial: la inversión es arriesgada; la fuerza laboral disponible carece de formación y de las habilidades apropiadas; los mercados son extremadamente reducidos; las telecomunicaciones, inadecuadas; la situación política, impredecible; los Gobiernos, nada eficientes, etc. ". Al fracaso de los modelos definidos por el papel omniabarcante del Estado, "siguió un nuevo fracaso de los modelos caracterizados por el accionar irrestricto del mercado; superar esa esterilizante disyuntiva es probablemente el principal problema actual en el campo del desarrollo" (Arocena y Sutz, 2003:203).

Así, para Held (2005: 204-205), las dos posiciones "principales –la neoliberal y la del movimiento antiglobalización- son enormemente problemáticas. Mientras que el neoliberalismo se limita a perpetuar los actuales sistemas económicos y políticos y no proporciona políticas de relevancia para abordar los problemas generados por los fracasos del mercado, el radicalismo de los antiglobalizadores parece interpretar con profunda ingenuidad el potencial de las iniciativas locales para resolver o enfrentar la agenda administrativa creada por las fuerzas de la globalización". La posición alternativa, para Held, es la de la "socialdemocracia global, que pretende levantar un proyecto de democracia social, sin dejar de incorporar los logros del orden multilateral posterior al Holocausto. Su objetivo es adoptar algunos de los valores e interpretaciones de la socialdemocracia, aplicándolos a la vez a una nueva constelación económica y política

global". El proyecto socialdemócrata constituye "una base para fomentar el imperio de la ley; un grado mayor de transparencia, rendimiento de cuentas y democracia en la gobernanza global; un compromiso más profundo con la justicia social; la protección y reinvención de la comunidad en diversos niveles; y la transformación de la economía mundial en un orden económico libre, justo y basado en normas. La política de la socialdemocracia global contiene posibilidades claras de diálogo entre diferentes sectores del espectro político que van desde los 'proglobalización a los antiglobalización', aunque, evidentemente, será cuestionado por la opinión de los situados en ambos extremos de dicha gradación".

No obstante, aparte de sus tendencias intrínsecas a la discriminación y a la desigualdad, la obsesión por el mercado como medio de unificación para todo el mundo esta empujando rápidamente a todos los países a un punto critico. El mercado mundial se ha transformado en un dictador de gabinete bajo cuyo dominio tiemblan tanto ricos como pobres. El temor de perder el paso en la competencia internacional se ha apoderado de los gobiernos en el Norte y en el Sur, en el Este y en el Oeste. Como indica Alguacil (2000:XVII-XVIII) "el modelo de desarrollo metropolitano y de organización territorial viene condicionado por las exigencias derivadas de la internacionalización de la economía. Cualquier metrópoli que se precie de ser competitiva parece que debe esforzarse en no perder el tren de la economía global que apuesta por la creación de los soportes y canales de flujos para que sea posible la incorporación de la ciudad a la denominada 'economía mundo', en ese envite por la 'competitividad'. Si bien el dominio de la totalidad sobre las partes, de la 'economía mundo' sobre la vida cotidiana, que no ha venido a significar otra cosa que una mayor dependencia económica y energética de lo local bajo lo global, hace que aquellos espacios más segregados y aquellas poblaciones menos competitivas se instalen en la fragilidad y se descuelguen de los procesos económicos y financieros internacionalizados".

No perder terreno en el área económica se ha convertido en una obsesión que domina las políticas hasta el nivel local. Este imperativo dominante empuja a los países en desarrollo a la autoexplotación para incrementar sus exportaciones y a los países industrializados a la manía despilfarradora y destructiva de la producción acelerada, por la protección de sus

mercados. Al mismo tiempo "que, durante generaciones, se ha ido incrementando la diferencia entre la renta per cápita de los países del Norte y del Sur (...), también se han producido diferencias similares entre los segmentos de población más ricos y más pobres de los países del Norte" (Duffield, 2004:31-32)[171]. Una de las virtudes mas encomiadas del mercado mundial es la creciente interdependencia. Supone que la red de intereses creada enlaza a las naciones entre sí, para mejor o para peor; para peor si la espiral del mal que continua "con las antinomias de la violencia actual: ya que de la guerra cuerpo a cuerpo hemos pasado a la infoguerra y sus carnavales de crueldad, tenemos que afrontar asimismo una reedición del jacobinismo fundamentalista, cuando justo habíamos entendido las dimensiones reales del nazismo y del bolchevismo, de la estatalización de la guerra hemos pasado, casi sin darnos cuenta, a la privatización y desnacionalización de la guerra y al auge del Terror nihilista actual" (Beriain, 2004b: 133).

En este nuevo escenario ubicable en el marco teórico de lo que se conoce como sociedad de riesgo, se esconde una realidad ideológica "que impide analizar con nitidez la evolución histórica y política de las sociedades occidentales al enmascarar en buena medida un contexto en el que se mantienen las dinámicas de confrontación política y económicas características de la modernidad" (Jaime-Jiménez, 2004:203). Para este autor, en este nuevo escenario, y en referencia al terrorismo global, los Estados Unidos han optado por aplicar el denominado "principio de prevención" que subraya la necesidad de que en el actual contexto de riesgo globalizado es necesario adoptar decisiones y aplicarlas aunque no existen evidencias sobre la problemática que se pretende combatir. Hasta el presente, los costes han sido asumibles en términos económicos y simbólicos, pero el sistemático sacrificio de la búsqueda del consenso político en función del hegemónico concepto de progreso contribuye a provocar unos efectos colaterales que favorecen el incremento de los niveles de incertidumbre.

[171] "Lo que para abreviar hemos denominado *teoría del motor* –concepción según la cual el crecimiento económico es la máquina cuyo funcionamiento mismo genera el progreso social-, ha sido una y otra vez refutada por la experiencia. Más aún, son frecuentes los casos de procesos de crecimiento sin desarrollo, que desembocan en la interrupción del crecimiento. Argentina ofrece un trágico ejemplo reciente" (Arocena y Sutz, 2003:196).

Una pregunta que, sin embargo, "no parece tener aún respuesta clara es la de si ha fracasado el desarrollo como proyecto integral, capaz de generar ideas fecundas y de inspirar prácticas transformadoras de amplio espectro. En todo caso, la cuestión se plantea en nuevos términos ante la mutación social en curso" (Arocena y Sutz, 2003:149), y ante el retorno del Estado fuerte y la diplomacia pública "que intenta conformar activamente la opinión pública. Se trata de un Estado con capacidad ideológica, nutrida de valores fuertes y con pretensiones de universalidad" (Noya y Sampedro, 2004:312)[172].

3.3. Territorio y desarrollo endógeno.

En lo que respecta a la idea de desarrollo, la perspectiva de la modernización como la crítica a la misma realizada desde las teorías del intercambio desigual y de la dependencia, a pesar de sus diferencias, compartían una serie de asunciones sobre el desarrollo que en la actualidad están en desuso. Estas asunciones "incluyen la idea de que el desarrollo debiera ser algo parecido a lo que eran los EE.UU. y los países europeos, quizás incluyendo la URSS; la presunción de la existencia de una relación automática entre crecimiento económico y redistribución social; la idea de que el desarrollo es nacional, no regional ni local; que si había algún obstáculo, éste nunca sería de tipo natural; que antes o después se daría una igualación entre países y que, una vez alcanzado, el desarrollo era un estado permanente e irreversible" (Gimeno y Monreal, 1999:8).

Las anteriores asunciones del concepto de desarrollo contrastan con el contenido que adquiere en la Segunda Década del Desarrollo. Así, en los foros internacionales de la

[172] Así, la guerra virtuosa -"se basa en las simulaciones por ordenador, la manipulaciónmediática, la vigilancia a escala global y la tecnología bélica interconectada, para disciplinar, disuadir y, si fuera necesario, destruir enemigos potenciales"- post- 11 de septiembre "busca ahora ser el recurso definitivo por el que los EE.UU. tienen la intención de reafirmar sus fronteras, mantener su hegemonía y establecer un mínimo de orden, si no de justicia, dentro de la política internacional. La diferencia respecto a antes del 11 de septiembre es que el enemigo virtual –al menos en casa- ahora tiene rostro (de hecho, 22 rostros; todos ellos mostrados en la nueva página web del FBI de los terroristas más buscados. En el nombre de la santa trinidad del orden internacional –mercados globales libres, Estados soberanos democráticos e intervenciones humanitarias limitadas- los EE.UU. abren el camino hacia una revolución en las cuestiones militares que subyace bajo el concepto de guerra virtuosa. En el corazón y también en el músculo de esta transformación están la capacidad técnica y el imperativo ético de la amenaza y de, si es necesario, ejercer la violencia desde lejos, pero siempre con el menor número de víctimas posibles" (Beriain, 2004c:285). Véase, también, Tortosa (2003).

década de los noventa fue cobrando fuerza la necesidad de ligar el desarrollo a la sostenibilidad[173] y a la dimensión humana de la vida. Vinculada esta dimensión a las prácticas cotidianas y al uso de los recursos y conocimientos locales y regionales como eje de un desarrollo endógeno, más que a nivel nacional[174]. Se empezó a percibir la necesidad de colocar a las poblaciones locales en el centro del desarrollo, invertir el proceso de diseño y ejecución de los proyectos, incorporar un enfoque "abajo a arriba", e introducir en las agencias de desarrollo expertos y su agenda en ciencias sociales que complementen a los tecnócratas, economistas, médicos e ingenieros. En esta agenda se expone las ventajas de la gestión estratégica de las ciudades, entendida como un proceso muy participativo, con acuerdos de cooperación entre los agentes económicos, las autoridades locales y la sociedad civil. Una sociedad que engloba una compleja diversidad de asociaciones voluntarias, independiente del poder político, orientada a la expresión de identidades, y constituyendo un vehículo de formación de opinión crítica y voluntad política, capaz de ejercer influencia y con ello, tal vez, un cierto control democrático del mercado y del sistema político.

Para Esteva (1996) fueron los expertos de la Unesco los que promovieron el concepto de desarrollo endógeno, pero, lo que dio lugar a la formación del paradigma del desarrollo endógeno fue la confluencia de dos líneas de investigación: 1) una de carácter empírico, que surge como consecuencia de la interpretación de los procesos de desarrollo industrial en localidades y regiones del sur de Europa, y 2) otra de carácter teórico, que nace como consecuencia del intento de encontrar una noción de desarrollo que permitiera la acción pública para el desarrollo de localidades y regiones retrasadas. Estas propuestas surgen como una reacción a la insatisfacción que generó el agotamiento del modelo de desarrollo desde fuera que era la propuesta establecida en los años sesenta y setenta[175]. Es por ello que esta concepción parecía claramente herética, en abierta contradicción con la concepción

[173] Con sostenibilidad "nos referimos a la perdurabilidad de los sistemas físicos que son soporte de la actividad humana y a las funciones que encaminadas adecuadamente lo hacen posible. La infinita perdurabilidad o sostenibilidad de tales sistemas dependerá de la posibilidad que tienen de abasteserse de recursos y de deshacerse de residuos, así como de su capacidad para controlar las pérdidas de calidad (tanto interna como 'ambiental') que afectan a su funcionamiento (...) La organización social depende de los recursos naturales y éstos son por tanto un problema de organización social. los recursos naturales son en definitiva el soporte de la actividad humana, pero tienen una capacidad limitada de carga o una 'capacidad de sustentación' " (Alguacil, 2000:50).

[174] Gimeno y Monreal (1999); Paluzie (2002); Camagni (2003).

[175] Vázquez Barquero (1999).

convencional. De hecho a partir de una crítica rigurosa de la hipótesis del desarrollo en etapas de Rostow, la teoría del desarrollo endógeno rechazó la necesidad o la posibilidad - por no hablar de la conveniencia - de imitar mecánicamente a las sociedades industriales. Propuso, en vez de ello, tomar debidamente en cuenta las particularidades de cada nación, de las particularidades de las diversas culturas y de sus diferentes sistemas de valores, ya que cree que de ellas surgirá necesariamente el desarrollo o incluso un impulso que lleve en esa dirección.

El redescubrimiento de la particularidad nacional, regional o local, ha estado determinado por la competencia global, ya que la globalización es "un proceso mediado localmente de formas diversas, no una fuerza homogénea y preexistente en el vacío. La globalización da forma a ciudades, regiones y Estados, los transforma y los reconfigura, según ha indicado acertadamente Roger Kiel, y yo añadiría que, a su vez, las ciudades, regiones y Estados articulan los procesos de globalización y les dan forma, en un movimiento dialéctico y mutuamente constitutivo. En esto consiste, en definitiva, la interrelación entre fuerzas globales y condiciones locales (...) y que produce resultados específicos" (Del Cerro, 2004:210-211). Y es que con la globalización la unidad territorial que ha entrado en crisis como unidad adecuada es el Estado. El Estado "ha sido retado en dos direcciones completamente competibles entre sí: por una parte, hacia un territorio más amplio, que desde el punto de vista político corresponde a entidades supra-estatales (por ejemplo, la Unión europea) y desde el punto de vista económico a la economía-mundo, y por otra, hacia un territorio más reducido, el de la economía-local, que corresponde a una unidad de participación económica, pero que no se identifica sistemáticamente con una única unidad de participación política (¿es el municipio o la región, o bien otra entidad política que se sitúan entre ellas?)" (Sforzi, 1999b:20).

La complejidad de los sistemas económicos y territoriales se ha visto incrementada por los procesos de globalización, y sus efectos se han amplificado y acelerado en los sistemas locales[176], y es que a pesar del progreso de la globalización, existe cierto margen para las iniciativas locales; "el *margen de maniobra* de los responsables locales y regionales no es

[176] Sachs (1996); Camagni (2003); Gimeno y Monreal (1999).

despreciable, como lo demuestra su muy diversa evolución en las diferentes regiones, dentro de un mismo país, o entre países de dimensiones parecidas. Reconocidos como agentes decisivos del desarrollo, estos actores locales deben encontrarse en el centro de toda política de cooperación, lo cual confiere un papel esencial a la cooperación llamada descentralizada" (Vernières, 1998:14), y la incorporación del espacio en la teoría económica. Dicha incorporación ha sido intentada por la teoría de la localización desde una óptica microeconómica y por la teoría del desarrollo regional desde una óptica macroeconómica" (Paluzie, 2002:246)[177].

Estos dos esfuerzos no consiguieron llevar, como así lo hace la nueva geografía económica, las preocupaciones geográficas o espaciales al corazón del análisis económico. Además, el "análisis de la nueva geografía económica cumple los requisitos que se exigen a un modelo económico moderno que explique comportamientos macroeconómicos con fundamentos microeconómicos adecuados" (Paluzie, 2002:273). Según Lira Cossio (2003:7), "se asiste en la actualidad a una revalorización de la geografía económica en disciplinas tan diversas como las teorías de la localización, el urbanismo, el comercio internacional, las nuevas teorías del crecimiento, el marqueting estratégico, la historia económica, y otras. Ello ocurre por la simple constatación que la economía mundial parece comportarse como un mundo dinámico, guiado, en lo fundamental, por procesos acumulativos de concentración territorial, más que por una tendencia a la reducción de las desigualdades. Esta revalorización de la geografía económica es contemporánea a una revalorización del territorio en cuanto actor, y no sólo soporte y contenedor de los procesos de desarrollo local y regional, integración fronteriza y competitividad internacional, habida cuenta de los procesos de descentralización que surgen en el continente a partir de los noventa. Es, asimismo, contemporánea al surgimiento de una nueva esfera de acción pública: el ordenamiento del territorio que rescata la planificación urbana y la complejiza con la planificación ambiental".

Se trata de un enfoque teórico que considera que el desarrollo económico y la competitividad tienen cada vez más un carácter localizado. Según Moncayo Jiménez

[177] La mayoría de los análisis empíricos de este enfoque han sido realizados tomando como objeto de estudio

(2002:12) “el concepto de endógeno tiene que ver con el supuesto de que la acumulación de capital y el cambio tecnológico (innovación) son consecuencia de decisiones de inversión tomadas por agentes racionales maximizadores de ganancias en un determinado contexto histórico (...) A partir de los MCE [modelos de crecimiento endógeno] y utilizando un modelo evolucionista, un grupo de economistas estadounidenses encabezados por Paul Krugman ha formalizado el marco teórico de la Nueva Geografía Económica. La NGE retomó de los modelos de los pioneros alemanes (Von Thünen, Cristaller y Lôsh), los aportes sobre el lugar central y la organización jerárquica de los emplazamientos urbanos y los enriqueció con las contribuciones de Marshall (economías de aglomeración), de Isard (ciencia regional) y Myrdal y Kaldor (causación circular acumulativa), para pasar a postular lo que según Krugman (1997) y sus colegas es una verdadera teoría general de la concentración espacial, que subsume los modelos anteriores”.

El supuesto central de la nueva geografía económica es que el crecimiento regional obedece a una lógica de causación circular o lógica circular[178], en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se autorrefuerza progresivamente. Más concretamente los grupos de empresas como los distritos y los clusters tienen como fuerza aglutinadora a las economías externas pecuniarias y tecnológicas de alcance espacial local o regional que se derivan de la aglomeración. Un proceso que tiene un límite, porque llega un punto en que las fuerzas centrípetas que conducen a la aglomeración comienzan a ser compensadas por fuerzas centrífugas como los costos de la tierra, los del transporte y las deseconomías externas (congestión y polución). La interacción de estos dos tipos de fuerzas va moldeando la estructura espacial de una economía.

La nueva geografía económica sostiene, por otra parte, que el libre juego de las fuerzas del mercado conduce inexorablemente a una intensificación de las desigualdades regionales, tal como ya lo habían planteado Myrdal y Kaldor. Esto es así, porque en virtud de las economías de aglomeración, el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente a las economías de mayor desarrollo, en detrimento de las más atrasadas, dado que se ve en el

---

el análisis de la especialización industrial y la concentración geográfica de las industrias.

capital humano, el conocimiento y la infraestructura los factores más determinantes del crecimiento territorial. Además, este enfoque presupone que únicamente compiten entre sí las empresas y no los territorios, y únicamente las empresas utilizan la localización como instrumento competitivo y que los territorios de localización son comunidades constituidas por sujetos económicos que actúan en interés propio intentando mantener o atraer empresas. En este sentido, estos agentes pueden alcanzar su objetivo no sólo compitiendo en precios y salarios con otras comunidades, sino también mejorando su capital humano y capital social. El capital social, que genera economías externas para todo el sistema productivo, se define como el conjunto de normas y valores que rigen la interacción entre personas, las instituciones a las que están incorporadas, las redes de relaciones que se establecen entre los distintos agentes sociales y la cohesión global de la sociedad, es decir, el capital social constituye el elemento aglutinador de toda sociedad. Según Camagni (2002a), para el economista esto incluye un capital de normas, hábitos y relaciones que facilitan el intercambio, la innovación y, por lo tanto, el desarrollo social. Además, a este concepto se le debería asimilar a un elemento muy conocido en economía, es decir, el nivel de conocimientos tecnológicos que, en una función productiva, eleva la productividad total de todos los factores productivos. Y es que las empresas locales necesitan cada vez más bienes externos seleccionados y recursos específicos, que las lleva a cooperar con otras empresas, con actores institucionales y con la administración pública local.

Para Camagni (2003) a la empresa se la debe definir como “plan”, ya que no es solamente sujeto de contratos a largo plazo, o como instrumento de control de mercados especializados y de activos realizables, sino el lugar mismo de producción de conocimientos mediante la utilización de estos contratos y controles, así como un agente o actor estratégico. A través del plan, la empresa realiza los siguientes objetivos: 1) una reducción de los llamados costes de utilización del mercado en condiciones de información imperfecta y, por lo tanto, una reducción de los costes de transacción, valoración de las características ocultas de los imputs intermedios y de los activos complementarios, selección y transcodificación de información técnica o del mercado; 2) una mejora de la capacidad de decisión, en cuanto que el proceso de toma de decisiones pasa a ser continuo,

[178] Fujita, Krugman y Venebles (2000).

interactivo, sistematizado y basado en la codificación de algunas de las rutinas de carácter decisional; 3) una mejora de la capacidad de previsión mediante la interacción entre funciones especializadas en la construcción de escenarios y funciones que utilizan estos mismos escenarios y que aportan información y capacidad de interpretación específica; 4) un proceso de asumir internamente los elementos externos que surgen de la sinergia entre comportamientos coherentes y paralelos por parte de funciones o departamentos distintos dentro de la empresa; 5) una reducción de los riesgos de comportamientos oportunistas por parte de los agentes externos que suministran activos complementarios a la empresa, y 6) un aumento de la capacidad de aprendizaje por parte de la empresa misma, que poco a poco asume una mentalidad adecuada para la solución de los problemas y para afrontar la incertidumbre. Los siguientes objetivos, para Camagni, tienen una influencia en los comportamientos territoriales de la empresa, pues para conseguir asumir referencias externas "seguras", la empresa que se convierte en plan exige poder apoyarse en otros planes también fiables por parte de las autoridades de los gobiernos central y local, en lo que se refiere a las condiciones territoriales en las que se desarrollan sus opciones, por lo que se manifiesta su disponibilidad para convertirse en socio estratégico de las administraciones locales.

Por otra parte, ahí donde la empresa no tiene unos recursos propios para gestionar de manera adecuada las actividades de planificación estratégica, necesarias para alcanzar el objetivo de reducir los costes de la incertidumbre, utiliza las condiciones de contexto territorial para conseguir el mismo objetivo. Es ésta la función esencial del espacio de proximidad o de territorio local, el entorno o *milieu*. Así, los territorios locales y los entornos compiten y cooperan entre sí, construyendo su propia ventaja competitiva, por lo cual puede afirmarse que las ciudades pueden ser consideradas como actores que compiten o entornos innovadores del escenario global. El concepto de entorno innovador (*milieux innovateur*) interpreta los fenómenos de desarrollo del espacio como consecuencia de los procesos innovadores y de las sinergias que se manifiestan en áreas territoriales no muy amplias, y se define como un conjunto de relaciones que conducen a integrar un sistema local de producción, un conjunto de sujetos y representaciones y una cultura industrial que genera un proceso dinámico localizado de aprendizaje colectivo. La proximidad geográfica

y la proximidad sociocultural son los elementos fundamentales del entorno innovador, siendo la primera de ellas la fuente de reducción de costes de producción y de transición, que ha de estar acompañada de una proximidad sociocultural, que se define como la presencia de modelos compartidos de comportamiento, confianza recíproca, lenguajes y representaciones comunes y códigos morales y cognitivos también comunes. Asimismo, el papel del entorno innovador se relaciona, en términos de teoría económica, con tres tipologías de resultados de carácter cognitivo, como apoyo y complemento de los mecanismos habituales de circulación de información y de coordinación alcanzados a través del mercado: 1) reducción de incertidumbre en los procesos de toma de decisiones y en los procesos innovadores; 2) coordinación previa entre agentes económicos con la finalidad de la actuación colectiva, y 3) aprendizaje colectivo, como proceso que se realiza dentro del mercado de trabajo y del ámbito industrial local.

Por tanto en las últimas décadas del siglo XX se ha asistido, desde la nueva geografía económica, a un importante cambio en la conceptualización del desarrollo económico. Frente a la visión del desarrollo exógeno, de carácter redistributivo, que incentivaba la atracción de capitales y empresas externas para impulsar el crecimiento económico de las regiones periféricas, se ha ido abriendo camino la aproximación del desarrollo endógeno que considera que las economías de las regiones y localidades pueden crecer utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio. Según Vázquez Barquero (2002:103), “el desarrollo endógeno se puede conceptualizar como un proceso, cuyo nacimiento, desarrollo y maduración se apoya en una combinación de causas que van desde el estado de necesidad hasta la disponibilidad de recursos naturales y locacionales, con fuerte demanda en el mercado. Todos estos procesos contienen, al menos, dos dimensiones: una económica, en que los emprendedores locales demuestran su capacidad para la organización de los factores productivos con niveles de productividad suficientes para ser competitivas en los mercados; otra sociocultural, en que los valores y las instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo y se fortalecen en el ejercicio de la propia estrategia”. Más concretamente, se puede definir el desarrollo económico local “como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio

estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno" (Vázquez Barquero, 1999:52)[179].

Algunos de los ingredientes que permiten hablar de desarrollo endógeno e interpretar el desarrollo económico local desde una perspectiva territorial[180] son la reelaboración del concepto de distrito industrial de Marshall (1963), realizada por Becattini (1979), la noción de entorno innovador, llevada a cabo por los equipos de investigación que componen el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos Innovadores (GREMI), la conceptualización de la estrategia de especialización flexible, desarrollada por Piore y Sabel (1990) y la discusión sobre los *clusters* realizada por Porter (1990).

Marshall (1963) pone en duda que el sistema fabril, con la concentración de todas las operaciones productivas bajo un mismo techo y la integración vertical, es necesariamente superior a los métodos de producción más dispersos por el territorio y menos integrados[181]. Cree que, al menos para ciertos tipos de producción, existen dos posibilidades para alcanzar la eficiencia productiva: la de las grandes unidades productivas integradas verticalmente en su interior, y la de la concentración de muchas pequeñas unidades especializadas en las distintas fases de un único proceso productivo en un ámbito territorial limitado[182]. De esta manera, de los trabajos de Marshall (1920; 1923), Young (1928) y Stigler (1951) se ofrece la tesis central de que la descentralización productiva puede interpretarse como una consecuencia de la expansión del mercado y de la división del trabajo. La característica básica de este enfoque es la introducción en el análisis de la noción de economías externas o externalidades que justifica la coexistencia entre pequeñas y grandes empresas o, dicho en otros términos, entre descentralización productiva e integración vertical. Se asocia la obtención de rendimientos crecientes a la existencia de economías de especialización y la cooperación entre empresas, generadas por la desintegración vertical de procesos complejos en otros más simples y por las economías de aprendizaje. Economías derivadas de las

[179] Moncayo Jimenez (2002).
[180] Vazquez Barquero (2000).
[181] Sforzi (1999a); Vázquez Barquero (1999); Becattini (2002).
[182] Ya Hebert Spencer (1972:9) había ofrecido una sugerente afirmación en los primeros años del siglo XX sobre la localización industrial: "Si nos lo permitiera el espacio, podríamos mostrar cómo la localización de

ventajas de la acción conjunta que la aglomeración sectorial y geográfica favorece y generando eficiencia colectiva activa.

Para Marshall las economías externas permiten a las empresas organizarse de forma alternativa a las producciones de gran escala manteniendo los niveles de eficiencia. Para Costa Campi (1999), las economías, asociadas al tamaño del mercado, determinan que las empresas se especialicen en aquellas funciones de producción más rentables. Las empresas, en presencia de economías externas, alcanzan un nivel óptimo de eficiencia si recurren al mercado para obtener aquellos suministros y servicios que en caso de fabricación interna afectaría de forma negativa a la tasa de beneficios. Se configuran sistemas industriales locales en torno a una actividad industrial, que, en el caso de abarcar todas las actividades conexas y de apoyo forman sectores verticalmente integrados. En la medida en que las economías externas son, fundamentalmente, internas a la industria generan proceso de localización entre empresas con actividades distintas y complementarias, que en su conjunto forman un mismo proceso productivo y dan lugar a una especialización industrial territorial. Además, la existencia de economías externas constituyen un factor de atracción de la localización industrial e impulsan, a su vez, un modelo organizativo de la industria basado, simultáneamente en relaciones de cooperación y competencia.

Basándose en esta consideración, Marshall aportó a la teoría económica el concepto de distrito industrial y el principio de que la producción podía organizarse de forma eficiente entre unidades productivas de pequeña escala[183]. De este modo, distingue entre las economías que dependen del desarrollo general de la industria, a las que define como externas, y las economías internas que dependen de los recursos internos de las empresas, su organización y de la eficiencia de la dirección. Desde la perspectiva marshalliana, "cuando un determinado territorio tiene un mercado local de mano de obra especializada que permanece de forma estable, adaptándose –e impulsando- los cambios tecnológicos que sigue la industria, dispone de un mercado de suministros –cuya extensión asegura un proceso de crecimiento y de división del trabajo dentro de la industria local- y se produce

industrias en partes especiales de un reino, tanto como la menuda subdivisión del trabajo en la fabricación de cada género, son cosas determinadas de igual manera".

[183] Pyke y Sengenberger (1993).

de manera espontánea una difusión del conocimiento sobre innovaciones de proceso y de producto, el conjunto de la industria local alcanza rendimientos crecientes externos – economías externas" (Costa Campi 2002:247).

En el modelo descrito por Marshall (1963), la atmósfera industrial local es el elemento reproductor de las economías externas. La especialización del trabajador no se pierde desde el punto de vista del distrito cuando el trabajador pasa de una empresa a otra. Por ello, concede una importancia central al capital humano como factor de producción, pues no sólo está incorporado a la maquinaria, sino sobre todo a los trabajadores especializados. De este modo, el capital humano tiene como producto al conocimiento, mientras que el proceso necesario para su creación es el aprendizaje[184]. La especialización de los trabajadores sigue formando parte del bien público que Marshall denomina atmósfera industrial[185]. A partir de la noción de atmósfera industrial, se ha desarrollado la noción de distrito industrial. Difinida como un sistema productivo localizado geográficamente, donde se ubican un gran número de empresas que se dedican a la elaboración, en sus distintas fases, de un producto homogéneo, formando un todo social y económico. Esto quiere decir que existe una estrecha interrelación entre las esferas social, política y económica; donde el funcionamiento de una de ellas está determinado por el funcionamiento y organización de las otras[186].

El éxito de los distritos no depende sólo del campo de lo económico; son igualmente importantes los aspectos más amplios sociales e institucionales. Becattini (1992:62-63) define a los distritos industriales como "una entidad socioterritorial que se caracteriza por la presencia activa tanto de una comunidad de personas como de un conjunto de empresas en una zona natural e históricamente determinada. En el distrito, al contrario que en otros ambientes, como las ciudades industriales, la comunidad y las empresas tienden a fundirse". En este sentido, el concepto de distrito industrial "va más allá de la proximidad geográfica y especialización sectorial señaladas por A. Marshall y que incluye características como el predominio de pequeñas empresas, una estrecha colaboración entre

[184] Muñiz Olivera (2002).
[185] Becattini (1992).
[186] Pyke y Sengenberger (1993).

ellas, competencia a través de la innovación y no mediante el recorte de salarios, alto grado de confianza entre empleadores y trabajadores cualificados, prestación de servicios colectivos mediante la organización de sistemas de autoayuda y una administración pública regional y municipal activa que refuerza la capacidad innovadora de la industria local" (Larrea, 2003:141).

No existe un modelo único de distrito industrial, ya que no hay unos componentes definidos y característicos, que hagan de estos sistemas una forma de organización industrial que pueda reproducirse a voluntad en cualquier lugar. Esto es debido, entre otros factores, a que en los distritos se da un proceso evolutivo de adaptación permanente a las demandas del entorno. Sin embargo, la experiencia de los distritos industriales aporta enseñanzas para el desarrollo de otras zonas[187]. Los distritos industriales, compuestos por empresas especializadas en las diferentes fases del proceso de producción, consiguen coordinar un sistema integrado y viable mediante una mezcla de colaboración y competencia. La reducción en los costes medios se explica mediante la generación de externalidades marshallianas equiparables a las economías internas a escala de que goza la gran empresa[188].

Pyke y Sengenberger (1993) sostienen que existen tres motivos para estudiar los distritos industriales en el contexto del desarrollo económico local: 1) los distritos industriales son emblemáticos de la profunda reconversión industrial (reemergencia de las pequeñas unidades de producción, difusión de la subcontratación y reorganización geográfica de la economía) que se ha registrado en prácticamente todos los países industrializados desde 1975; 2) poder identificar tipos de organización industrial que combinen objetivos económicos, como la eficiencia y la flexibilidad, con objetivos sociales, como una alta remuneración, buenas condiciones de trabajo, participación y equidad, y 3) examinar más de cerca los distritos industriales porque podrían decirnos algo acerca de las perspectivas y elementos del *desarrollo*. La promoción de un 'desarrollo equilibrado y sostenible' ocupa

[187] Vázquez Barquero (1999).
[188] Según Muñiz Olivera (2002), la vitalidad de los distritos depende también de la conveniente interacción del carácter social de la producción y el sentido de comunidad; de la generación de externalidades cognoscitivas (atmósfera industrial); y de la flexibilidad de los procesos de segmentación de la producción.

un lugar cada vez más preeminante en las preocupaciones de la OIT. Es un concepto que va más allá del objetivo puramente cuantitativo de crecimiento económico.

El relativo agotamiento del concepto de distrito industrial condujo a una visión más dinámica de los factores que explican el desarrollo regional. En esta nueva visión el énfasis se desplaza desde la localización de las actividades industriales propio de las primeras teorías de la acumulación flexible, hacia los sectores terciarios avanzados y sus lógicas empresariales y espaciales. Piore y Sabel (1990) desarrollaron el concepto de acumulación o especialización flexible, apelando a conceptos de la regulación francesa y sobre todo a los trabajos de los sociólogos italianos abocados a la investigación de la pequeña y mediana empresa en la industria del norte de Italia. Piore y Sabel plantean que a la producción en masa rígidamente estructurada, característica del sistema fordista, iba a seguir un modelo basado en la especialización flexible, cuya forma espacial sería el distrito o sistema local de pequeñas empresas. Así como la cadena sectorial era la modalidad espacial de despliegue del fordismo, el distrito sería la del posfordismo. Los rasgos más definitorios de esta forma de organización industrial serían: la concentración de Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes); fuertes redes de cooperación (competencia cooperativa) entre ellas; interrelación estrecha con la comunidad local, y economías de aglomeración (a la Marshall).

La acumulación flexible anunciaba un amplio abanico de oportunidades para el desarrollo productivo. De las producciones masivas de bienes estandarizados dirigidos a mercados homogéneos, a la manufactura con tirajes pequeños de productos hechos a la medida del cliente. De tecnologías basadas en maquinarias de propósito único operadas, por trabajadores semicualificados, a las tecnologías y máquinas de propósito múltiple, que exigen operarios cualificados. Las grandes firmas monopolistas, integradas verticalmente, cedían el paso a las pymes, vinculadas entre sí a través de relaciones de cooperación. Era una especie de retorno a lo pequeño artesanal, pero con altos niveles de productividad e innovación. Piore y Sabel (1990:362) plantean que la difusión de la especialización flexible sugiere que la salida de la crisis de los años setenta exige un cambio del paradigma tecnológico y un nuevo sistema de regulación. Sin embargo, “y a pesar de la innegable evidencia de sectores y regiones en donde se presenta el fenómeno de la acumulación

flexible, no es todavía claro que el sistema fordista haya sido reemplazado del todo por el nuevo paradigma".

En la medida en que los procesos de innovación tecnológica tienden de manera natural a la concentración espacial, y por tanto tienen un carácter acumulativo, ellos se localizan en unos determinados espacios que se convierten en el locus de una serie de sinergias e interrelaciones entre las empresas y las unidades de investigación, con efectos expansivos en la producción de bienes y servicios avanzados. Estas localizaciones son las regiones innovadoras que con su dinámica acumulativa tienden a alejarse de forma creciente, a pesar de ciertos procesos de difusión espacial de la innovación, de las regiones meramente adaptativas y, más aún, de las dependientes[189]. Desarrollos posteriores de estos enfoques, plantean que la innovación no es el resultado de la actuación aislada del empresario shumpeteriano, sino un fenómeno colectivo en el que las economías externas de aglomeración y de proximidad son los elementos definitorios. Surge aquí la noción de medio o entorno innovador (*milieu innovateur*). Según Vázquez Barquero (2002:103) la teoría del entorno innvovador redefine la interpretación del desarrollo local, al precisar la relación entre desarrollo y nuevas tecnologías. Su aportación más original consiste en haber puesto en evidencia las relaciones entre el carácter espacial del desarrollo y el surgimiento del cambio tecnológico en el propio territorio, asociado con el saber hacer local, la importancia del I+D y la valorización de los recursos humanos. "El componente estratégico de la dinámica territorial lo constituye la introducción de innovaciones en el sistema productivo, que favorezcan el aumento de la productividad y de la competitividad del sistema de empresas locales. Pero la dinámica de la economía local gira alrededor de la organización del *milieu*, en el que se establecen redes de relaciones de todo tipo entre las empresas, los proveedores y los clientes, que tienden a reducir los costes de transacción. La dinámica de aprendizaje permite a los agentes locales transformar su comportamiento en función de las transformaciones del entorno".

Un término, con connotaciones asociadas a las nociones de distrito y entorno innovador, es el de cluster. Dicho término fue introducido por Porter (1990; 1991), quien lo define como

[189] Moncayo Jiménez (2002).

un conglomerado o grupo de empresas relacionadas comercial y tipológicamente, las cuales se ubican en una misma zona geográfica. Un cluster es una actividad productiva geográficamente determinada en la que se da entre las empresas concentradas especialmente cierta interacción o relación. Para Porter (1990) los cluster pueden aparecer en ámbitos geográficos muy diferentes: ciudades, comarcas, regiones, países e incluso países vecinos. Por otra parte, según el tipo de relación, se distingue entre cluster basado en la interdependencia y cluster basado en la similitud. El primero parte de la idea de que las empresas son y tienen requerimientos diferentes y de que las competencias o productos de unos son necesarios para la producción o innovación de los otros. El segundo, parte de la idea de que las empresas se agrupan en base a que las actividades económicas presentan condiciones o requerimientos equivalentes: en investigación, habilidades de fuerza de trabajo, proveedores especializados, etc[190].

El concepto de cluster permite a Porter considerar en el análisis de la competitividad de la empresa factores vinculados al territorio de ubicación de la misma, como sus infraestructuras, actitudes sociales, promoción económica local, facilidades para la obtención de capital, existencia de recursos humanos especializados y cualificados, abundancia de empresas proveedoras, características del suelo industrial, dotación de recursos naturales, nivel educativo de la población y grado de difusión tecnológica y científica, etc., además de los factores más directos y tradicionales como los recursos utilizados y el comportamiento estratégico de la propia empresa. Es decir, incorpora en el análisis, además de los factores microeconómicos o de nivel empresarial, los factores socioeconómicos del ámbito local donde realiza sus actividades la empresa, como elemento explicativo de su capacidad competitiva y, por ende, de su desempeño.

Según Porter las empresas competitivas surgen en entornos determinados que interrelacionan distintas variables -a las que el propio autor denomina economías de aglomeración- que influyen recíprocamente en su capacidad competitiva[191]. Además del concepto de cluster, Porter también puso de relieve las ventajas competitivas de regiones y

[190] Brunet y Vidal (2004).
[191] Costa Campi (2002).

ciudades[192]. En muchas ocasiones los *clusters* están localizados en una sola ciudad o región, como es el caso de los textiles en Italia o los químicos en Alemania, lo cual remite al concepto de ventajas competitivas locales. En otros casos una localidad es exitosa en una amplia gama de actividades. Las dos situaciones anteriores plantean la importancia de los factores que determinan la concentración geográfica de las actividades económicas, que es, como se vio más arriba, el objeto de estudio de los enfoques de la geografía económica y de la acumulación flexible o posfordista, en los cuales Porter se basa ampliamente.

Las propuestas de la teoría territorial del desarrollo, con representantes como Friedman y Weaver (1981)[193], surge como una reacción a la insatisfacción que generó el agotamiento del modelo de desarrollo desde fuera, que era la propuesta establecida en los años sesenta y setenta. Se trata de una aproximación voluntarista al desarrollo, la búsqueda de un nuevo paradigma que se articula alrededor de tres grandes cuestiones: el concepto de desarrollo, los mecanismos que favorecen los procesos de desarrollo y, por último, las formas más eficaces de actuación de los actores económicos y sociales. Concretamente, consiste en una aproximación territorial al desarrollo y al funcionamiento del sistema productivo[194]. El territorio es un agente de transformación y no un mero soporte de recursos y de actividades económicas, ya que las empresas y los demás actores del territorio interactúan entre sí organizándose para desarrollar la economía y la sociedad. El punto de partida del desarrollo de una comunidad territorial es el conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo[195]. Son precisamente las pequeñas y medianas empresas las que, con su flexibilidad y su capacidad empresarial y organizativa, están llamadas a tener un papel protagonista en los procesos de desarrollo endógeno.

[192] Moncayo Jiménez (2002).
[193] Pero, también, autores como Sach, Stöhr, Tödtling y Taylor.
[194] Becattini (1979) afirma que el territorio no es tan sólo un marco de la economía, sino un recurso económico. Por ello, "la calidad del territorio es lo que permite a una tecnología cruzarse con una determinada cultura; a las empresas encontrar un ambiente específico; al mercado traducir la competencia en cooperación; y a la economía, movilizar a la sociedad y las intenciones de cada uno de sus miembros. Consecuentemente, el pensamiento económico que se priva de la dimensión territorial pierde el eslabón que posibilita estas conexiones" (Larrea, 2003:141).
[195] Vázquez Barquero (1999).

Por ello los sistemas locales de empresas juegan un papel relevante en los procesos de crecimiento y cambio estructural, dado que, igual que las grandes empresas, impulsan la formación de externalidades y, por lo tanto, rendimientos crecientes y desarrollo económico. Además, las iniciativas locales se han convertido en una de las formas preferentes de la política de desarrollo, fortaleciendo los factores inmateriales del desarrollo y la organización del territorio. Como señala Porter (1990), la convicción de que el sistema de producción no se puede considerar separadamente de las características locales y de los factores humanos que contribuyen a su realización, refuerza el reconocimiento de que el sistema productivo como el mercado de trabajo son locales al tender a ubicarse en la misma zona geográfica y a compartirla. Todo ello ha supuesto poner el énfasis en el elemento territorial del desarrollo industrial, dado que en áreas concretas se localizan fenómenos de relaciones interindustriales altamente densificadas, las cuales presentan oportunidades para un mayor desempeño de las empresas involucradas.

Dicho fenómeno surge por una inevitable búsqueda de nuevas fórmulas organizativas por parte de las empresas para hacer frente y protegerse de la creciente incertidumbre y turbulencia del entorno, así como a la creciente intensidad competitiva. Es por ello que, en los últimos tiempos, ha surgido un interés por analizar las agrupaciones sectoriales territoriales de empresas (AST). Al respecto, no existe un consenso absoluto sobre la terminología a utilizar, pero en todo caso, y sea cual sea la denominación que se utilice, parece claro que en dichas aglomeraciones empresariales se comparten recursos entre las empresas localizadas en un mismo entorno geográfico. A este respecto se establece que la aptitud para crear una concentración de capacidades locales, tecnología local, infraestructura local y proveedores locales en campos específicos, constituye la clave para el éxito competitivo de los territorios. Territorios que en la lucha generalizada por la competitividad han de forzarse a ser diferentes de sus rivales. Ser diferentes en base a sus capacidades endógenas y, concretamente, a sus redes de empresas que atesoran un conocimiento tácito en lo que respecta a tecnología, competencias, productos y procesos que suelen ser específicos de dichas redes y que se va acumulando a lo largo de un extenso período histórico[196].

[196] Farinelli (1999).

En el ámbito de las aglomeraciones industriales se producen relaciones productivas interempresariales de cierta intensidad y consistencia. Relaciones cuya eficacia está en función de la densidad de la red de cooperación creada, que determinará el volumen de economías apropiables por el conjunto de empresas cooperantes. Este elemento territorial como integrador de externalidades a la producción es el componente central del concepto denominado como sistema productivo local, y que puede explicarse como un modelo de red organizativa de empresas que comparten una serie de recursos y capacidades. Dicha cooperación puede contemplarse como una opción estratégica para conseguir recursos y capacidades que una empresa individual no posee o no puede adquirir, pero también se entiende como una manera de coordinar varias empresas sus actividades de una manera más estable que la transacción en el mercado. De ahí se desprende que el territorio o el entorno espacial en el que desempeña su función la empresa se convierta en una variable clave para explicar su desempeño.

Camisón (1993) ha denominado a la teoría de los sistemas productivos locales como Teoría Territorial de la Cooperación y en la que las redes se ven como una alternativa al mercado, menos costosa en términos de identificación, acceso e intercambio de bienes, servicios o conocimientos entre empresas. Ello es debido a que "la pertenencia a un mismo ámbito espacial, en el que existe una cierta homogeneidad idiomática, cultural e institucional, y en el que los intercambios se convierten en habituales y repetitivos, genera un clima general de confianza y entendimiento que ayuda a reducir los comportamientos indebidos, impulsa a que voluntariamente se ofrezca información fiable, conduce a que los acuerdos se cumplan, sitúa a los negociadores en la misma onda y facilita que se comparta el conocimiento tácito" (Navarro, 2003:28). Además, las concentraciones empresariales se explican por la aparición de economías de aglomeración, provocadas por potentes externalidades surgidas, precisamente, de la existencia de una concentración de empresas en un territorio determinado. Fina (2002) sostiene que el ámbito local ha sido señalado como el más adecuado para abordar problemas de desempleo y problemas sociales tan diversos como la pobreza, la marginación, la delincuencia o el racismo. Además, se ha reconocido que los sistemas locales de empresas juegan un papel relevante en los procesos de crecimiento y

cambio estructural, dado que, igual que las grandes empresas, impulsan la formación de externalidades y, por lo tanto, rendimientos crecientes y desarrollo económico. Las iniciativas locales se han convertido en una de las formas preferentes de la política de desarrollo, fortaleciendo los factores inmateriales del desarrollo y la organización del territorio.

En definitiva, sobre políticas de desarrollo local o regional cabe destacar dos enfoques muy diferenciados: 1) los polos de desarrollo de las décadas de los sesenta y setenta y 2) los distritos, clusters y entornos innovadores de la década de los ochenta y noventa del siglo XX. El primero de los enfoques correspondería al denominado desarrollo exógeno, y el segundo al denominado desarrollo endógeno. El primero corresponde a un esquema centralista dominado por el estado autoritario burocrático; el segundo, corresponde a un modelo territorial en el que los agentes locales y regionales están insertos en un proceso más democrático. Los polos de desarrollo hacen referencia a una planificación indicativa interpretada como antiazar y que supuso un intento de aplicar políticas económicas altamente complejas y técnicamente usados en la asignación de recursos sectorial y espacialmente. El polo de desarrollo "partía de la idea de explotar los vínculos económicos hacia delante y hacia detrás que supuestamente generaría en un territorio el establecimiento de una empresa grande, casi con seguridad pública, gracias al empleo directo creado y la demanda directa e inducida asociada. El mecanismo teóricamente expansivo del *polo de desarrollo* tenía más que ver con el multiplicador keynesiano que con las economías externas de los modelos actuales de cluster. El tiempo mostró que la implantación de una empresa grande, típicamente del sector de la industria pesada o la química industrial, en una zona con limitada experiencia industrial previa no era suficiente para atraer más inversión privada y formar un cluster" (Callejón, 2003:78). De acuerdo con este planteamiento teórico, el desarrollo local "se realiza por efecto de la acción de una gran empresa (motriz en el modelo del polo de desarrollo) que genera una concentración local, la cual, por consiguiente, se mantiene gracias a las economías internas de escala (es decir, gracias a la acción y al control ejercido directamente por la empresa sobre la comunidad local). Los beneficios que la empresa recibe de las características del lugar donde ésta se localiza no cuentan, por tanto son virtualmente inexistentes" (Sforzi, 1999b:17).

3.4. Comunidades locales y planificación estratégica.

De acuerdo con la teoría del desarrollo endógeno, una estrategia política para el desarrollo local ha de nacer del reconocimiento de las peculiaridades de los diferentes sistemas locales que configuran el territorio del que ellos tienen la responsabilidad política, con el fin de definir iniciativas a medida para cada uno de ellos. Iniciativas que han de mirar a valorar las potencialidades locales haciendo surgir las fuerzas latentes, o bien, en el caso de que la línea de acción no fuera realista, tales iniciativas deberían mirar a radicar en la realidad social actividades capaces de generar efectos de emulación por parte de las fuerzas locales. Esta estrategia se basa en la transferencia de conocimientos específicos disponibles localmente con el fin de activar procesos de auto-organización que, según Sforzi (1999b), favorezcan la interdependencia tanto entre las empresas como entre éstas y la comunidad de personas. Comunidad que ha de recibir el apoyo consciente del conjunto de las instituciones locales y, a su vez, que llevan a una implicación progresiva de las personas (cohesión social) hasta hacerlas asumir una común orientación en la producción.

La hipótesis de partida del desarrollo local está en establecer que cada localidad o territorio se caracteriza por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local. En este sentido, se insiste en que en un momento histórico concreto, una ciudad o región, por iniciativa propia y como respuesta a los desafíos globales, puede emprender nuevos proyectos que le permitirán iniciar (o continuar por) la senda del desarrollo competitivo. Unas se dirigirán a la mejora de las infraestructuras que sirvan “de base a los procesos de cambio estructural y que son instrumentos indispensables para el funcionamiento del sistema productivo” (Vázquez Barquero, 1999:48). Otras acciones tratarán de suplir las carencias respecto a los factores

inmateriales del desarrollo[197], y otros se propondrán fortalecer la capacidad organizativa del territorio. Y es que en el centro de la nueva política de desarrollo regional "están las acciones dirigidas a mejorar la organización del desarrollo. Consiste en mejorar la capacidad de organización que existe en la ciudad o la región y le permite dar una respuesta eficaz a los problemas y desafíos que tienen que superar. Ésta es una cuestión crítica para competir, por lo que las políticas de Desarrollo Local, sobre todo en las áreas más desarrolladas, inciden de forma particular sobre la organización" (Vázquez Barquero, 1999:50).

No hay bienestar local sin un sistema productivo capaz de generar innovaciones y actores del desarrollo[198]. Un desarrollo que depende de los procesos de acumulación de capital en los sistemas productivos locales[199]. De ahí que el desarrollo local sea una estrategia para la acción, ya que la "política económica activa que no se abandona al libre juego de las fuerzas de mercado se convierte forzosamente en política de localización. Debe crear condiciones atractivas para las inversiones, ya sean endógenas o exógenas. Tanto si quieren como si no, las regiones tienen tendencia a transformarse desde subdivisiones de estructuras de Estado nacionales a agentes independientes en la competencia internacional. En este proceso, la pérdida de los paraguas protectores nacionales y el drástico cambio de las premisas de competencia para las regiones conducen a reestructuraciones territoriales de ámbito mundial y generan no pocas regiones en declive. En este sentido se puede hablar de la paradoja de que las localidades son a la vez menos importantes y más importantes que antes" (Köhler, 1999:96).

[197] Los factores inmateriales, "lo forman todas las iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos de desarrollo y que tienen un carácter inmaterial. Se incluyen las medidas que inciden sobre los factores como la cualificación de los recursos humanos, el *know-how* tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora existente, la información existente en las organizaciones y empresas, la cultura de desarrollo de la población" (Vázquez Barquero, 1999:48).

[198] Vázquez Barquero (1999:29) sostiene que "el desarrollo endógeno persigue satisfacer las necesidades y demandas de una población local a través de la participación activa de la comunidad local en la división internacional o nacional del trabajo como de lograr el bienestar económico, social y cultural de la comunidad local en su conjunto. La estrategia de desarrollo se propone, por tanto, además de desarrollar los aspectos productivos (agrarios, industriales, de servicios), potenciar también las dimensiones sociales y culturales que afectan al bienestar de la sociedad. Ello conduce a diferentes senderos de desarrollo, según sean las características y capacidades de cada economía y sociedad local".

[199] Garofoli (1992); Saxenian (1994).

Las comunidades locales tienen una identidad propia que les obliga a lanzar iniciativas para el desarrollo de la comunidad local. Cuando han desarrollado sus capacidades organizativas pueden evitar que las empresas y organizaciones externas limiten sus potencialidades de desarrollo y entorpezcan el proceso de desarrollo propio. La capacidad de liderar el propio proceso de desarrollo, unido a la movilización de su potencial de desarrollo, es lo que permite dar a esta forma de desarrollo el calificativo de desarrollo endógeno. Köhler (1999:99), apoyándose en Hernes y Selvik (1988), califica a esta forma de desarrollo con el término de corporativismo local, que expresa los esfuerzos *ad hoc* e institucionales para incorporar las organizaciones empresariales y laborales en los programas políticos a nivel municipal y en una acción concertada respecto a las autoridades nacionales[200]. Hernes y Selvik observaron "ya hace 15 años un crecimiento rápido del corporativismo en el ámbito local en los países escandinavos (...) El origen histórico fue en la mayoría de los casos un aumento de problemas y *reacciones ad hoc a las condiciones del mercado, que producen coaliciones temporales para la acción política* (cursiva del autor) La estabilización e institucionalización de esas coaliciones locales produce el corporativismo local".

Para Köhler (1999) el corporativismo local sirve para aumentar el peso y la fuerza del municipio hacia fuera, y se perfila como la confluencia de tres tendencias actuales: 1) el debate sobre los factores endógenos en el desarrollo local y regional; 2) la puesta en práctica de intentos de una mayor eficacia y de consenso en la política de desarrollo local, y 3) el ajuste del concepto región o localidad a las necesidades de la política de desarrollo, esto es, se define la región según los objetivos políticos. De este modo el corporativismo local es un concepto político para intermediar entre una contradicción clásica de la política local, esto es, el centralismo estatal y las acciones de base. Los dos han mostrado sus limitaciones, porque mientras que el centralismo no consigue un consenso social y la eficacia deseable de sus medidas, y corre peligro de convertirse en clientelismo, corrupción

[200] El corporativismo "es más que un peculiar modelo de articulación de intereses, es un modelo institucionalizado de formación de políticas en el cual grandes organizaciones de intereses cooperan con otras y con las autoridades públicas no sólo en la articulación (o incluso en intermediación) de intereses, sino –en su forma desarollada- en la 'asignación autoritaria de valores' y en la implementación de tales políticas" (Lehmbruch 1977, 94; citado en Köhler y Martin, 2005:207). Para Köhler (1999:40) el corporativismo "designa una estrategia/estructura política vinculada a específicas condiciones sociales, políticas y económicas. Es estrategia en la medida en que designa una variante de la acción política y una meta a

y autoritarismo, las acciones de base tienen sus limitaciones en la falta de recursos humanos, organizativos y financieros, la estabilidad en el tiempo y su compromiso con el sistema político y económico. Un sistema de comunicación y cooperación estable entre actores locales de base, la administración y los representantes sindicales y empresariales es un intento de superar estas limitaciones en los dos lados.

Por otro lado, Köhler (1999) enuncia los siguientes problemas del corporativismo local como estrategia y realidad política: 1) tendón de Aquiles interno: las élites incorporadas en la máquina estatal gubernamental pueden perder el contacto y el apoyo de sus bases, lo que cuestionaría su propia capacidad de negociación, representación e implantación política, es decir, la estabilidad del sistema corporatista; 2) tendón de Aquiles externo: los sistemas corporatistas son excluyentes en el sentido de que sólo entran grupos e intereses determinados mientras que otros carecen de representación, y estos excluidos pueden protestar, rebelar y así cuestionar la legitimidad política de un sistema corporatista existente; 3) asimetrías y jerarquías de intereses organizados: las jerarquías de intereses no sólo aparecen en prácticas excluyentes sino también dentro del sistema corporatista, y 4) falta de intereses organizados: gobiernos que pretenden fomentar la inversión privada en nuevas tecnologías sin recurrir a la intervención directa estatal se encuentran ante la dificultad de que no existen todavía intereses organizados para eso, y éstos corresponden en muchos casos a sectores maduros. Por lo tanto, para este autor, desde el punto de vista del desarrollo local, el Tendón de Aquiles externo y la falta de intereses organizados representan los problemas más graves, porque a nivel local es más fácil organizar un consenso alrededor de intereses comunes y suavizar las jerarquías estructurales entre las organizaciones participantes, y también el peligro de alejarse de las bases es menor. Pero las prácticas corporatistas hasta ahora no garantizan un modelo integral de desarrollo local, una visión de bienestar común donde entran una máxima variedad de intereses no estrictamente económicos o políticos[201].

alcanzar –junto a otras posibles- de actores netamente definibles; y es estructura en la medida en que gracias a ella se fijan reglas estables de acción y acuerdos para un prolongado período de tiempo".

[201] Alburquerque y Cortés (2001); Buendía y García (2003).

El planteamiento de Köhler respecto de que la existencia de jerarquías estructurales no garantiza un modelo integral de desarrollo local, ha llevado a que se tome en consideración a todos los actores del desarrollo, sin excepción ni exclusividad, ya que "*el territorio es un proceso en permanente construcción, un espacio-tiempo en expansión, no un dato que tomar como objetivo al margen de nuestra actividad. Somos parte de ese proceso y con nuestra praxis estamos siempre construyendo los datos del territorio, los que queremos y los que no queremos* (cursiva del autor). Podemos hacer abstracciones académicas objetivistas, mapas, pero estos ya están proyectando sentidos sobre el territorio. Los síntomas los podemos abstraer, como en este texto, pero con tal operación estamos desencadenando nuevos procesos, nuevas praxis, que sin duda desbordan lo que pretendíamos acotar" (Villasante, 1999:39).

De acuerdo con Villasante (1999), somos sujetos en proceso[202], es decir, atravesamos por diversos procesos ecológicos y sociales con los que tenemos que estar construyendo lo que vamos a hacer y ser. Los propios datos son también una construcción social, que pueden tener diversos sentidos, de tal forma que donde a uno le entra el miedo para hacer tal tarea, a otro es lo que le anima para superar tal carencia. Además, sostiene este autor, este síntoma, la explotación de nosotros mismos, tiene el problema de la interiorización personal y/o grupal de las conductas y de los hábitos, y por eso necesita de prácticas en lo cotidiano y en lo grupal que ayuden a romper inercias. Praxis desbloqueadoras en lo cotidiano pueden ayudar a crear sinergias grupales o de movimientos sociales para mover energías muy paralizadas. Todos estos síntomas manifestados en nuestras sociedades, en las redes sociales, hacen que nos planteemos, para este autor, cómo podemos actuar en esas redes, para construir otros desarrollos alternativos posibles, tanto desde lo local como desde lo global[203]. Por ello, "la crítica del 'desarrollo local' no puede quedarse en mostrar la ambigüedad de sus dos conceptos, ha de ser también una apertura de nuevas vías superadoras, de nuevas redes de sujetos y colectivos activos, que muestren las programaciones integrales que están intentando. Con esto no se plantea que exista un nuevo paradigma, o que ya vislumbremos hacia donde caminamos. No existe faro alguno, ni meta cierta a donde enfocarnos, pero sí existen actores e iniciativas (locales y globales) que no se

[202] Ibánez (1979; 1985).

quedan pensando o debatiendo sobre sesudas teorías explicativas de todo, porque tienen urgencia de tomar caminos resolutivos de sus graves problemas vitales, que no pueden dejar para mañana" (Villasante, 1999:37).

Estas nuevas iniciativas o redes para hacer transformaciones sustentables que logren estilos de vida para mejor-vivir, se apoyan, para Villasante (1999), en los siguientes sistemas que muestran los movimientos sociales realmente existentes: 1) un primer síntoma podría agrupar el amplio campo de lo territorial, es decir, las preocupaciones de los movimientos populares urbanos, los ecologistas, etc. Los síntomas no los determinamos nosotros sino que es la propia sociedad la que los muestra a través de aquellas expresiones populares de protesta, o de innovaciones que plantea por sí misma; 2) otro síntoma de nuestro tiempo es la explotación del trabajo que desde hace tanto tiempo tratan de combatir los movimientos obreros y campesinos. La apropiación del plusvalor para la acumulación del capital al margen de los intereses y control de los propios trabajadores ha generado, y sigue haciéndolo, fuertes movimientos laborales en todos los países y diversos síntomas preocupantes tanto para la economía como para la calidad de vida de la población; 3) otro síntoma es el de las relaciones de poder, la explotación de los otros por ser diferentes del modelo dominante. Su dominación por el hecho de estar en otras redes culturales sometidas y que no están emancipadas de los patrones de conducta de la sociedad y estado constituidos. Es el poder del patriarcado no sólo en cuestión de género, sino también sobre los hijos, y sobre cualquier otro proponiendo un modelo único de conducta y de éxito en nuestra sociedad: hombre maduro, blanco, ejecutivo, rico, etc. Por ello, lo personal es político, es poder en las relaciones cotidianas. Está en el Estado y en la sociedad porque ha sido construido desde lo micro, en las relaciones diarias. Y desde lo macro se vuelve a lo local y cotidiano a través de los ejemplos propuestos por los medios de comunicación. Pero el poder no tiene porqué ser solo dominación de un modelo sobre los otros posibles, puede ser también entendido como potencia, como capacidad de complijizarse y complementarse desde las diferencias, para ser más adecuado a las características peculiares de cada situación, y ser así también más eficaces; 4) entre los síntomas de explotación no se debe olvidar el de la explotación de uno mismo, esto es, los miedos que se transmiten de

[203] Veanse, Villasante (1998a; 1998b); Navarro (2003); Clark (1999); del Rio (1999); Alguacil (2000).

generación en generación y que nos paralizan personal y grupalmente. Los hombres estamos muy atados no solo por razones territoriales, económicas o de poder, sino también por el temor a los ancestros y la presencia de ritos, dogmas, costumbres y tabús que no nos atrevemos a superar, y que se instalan más allá de los controles racionales de cada persona y de cada grupo social. no obstante, no es en la simplicidad de un modelo a imitar donde podemos encontrar nuestras posiciones identificatorias, sino en la complejidad de relaciones, en contrastes y paradojas de las relaciones con los otros, donde podemos plantearnos la creatividad de nuevos procesos plurales y abiertos y así desarrollar todas nuestras capacidades.

A su vez Cachón (1999:18) plantea que existen cuatro vías para el desarrollo local: "La 'vía sur' que hace hincapié en la necesidad de fortalecer el tejido social; una 'vía norte' pondría el acento en el tejido productivo porque su sociedad (socioeconómica) civil está bien estructurada; una 'vía oeste' es posible que acentúe los aspectos de innovación tecnológica y una 'vía este' podría recordar la relevencia que tienen aspectos directamente políticos para el desarrollo (económico) local". La vía sur la describe Cachón en forma preceptiva con los siguientes diez mandamientos: 1) crear un clima social cooperativo en la zona, donde todos los posibles actores del desarrollo estén implicados. Las redes que se establecen en esta cooperación son claves en la consolidación de un tejido social (y económico) sólido, es decir, en la vertebración de una colectividad en auténtica "comunidad"; 2) el desarrollo local debe situarse adecuadamente en el contexto económico, sea dinámico, moroso o depresivo. El entorno económico –estructural y coyuntural- marca el límite de lo que es suicida y "quema" posibilidades futuras de desarrollo; 3) elaborar una estrategia global. Esto conlleva diagnosticar los problemas que hay que afrontar, auditar las intervenciones exitentes; evaluar los recursos disponibles, formular con precisión los objetivos perseguidos, establecer un plan de acción, y fijar un sistema de seguimiento y evaluación. Además, no hay que olvidar que la elaboración de esta estrategia global no puede ser sólo una tarea técnica; 4) desarrollar instrumentos institucionales adecuados para la intervención que se persigue; instrumentos que deben ser estables, flexibles y profesionalizados; 5) enraizar localmente el proyecto de desarrollo, pues la especificidad de la perspectiva "desarrollo local" es que persigue una solución endógena que va más allá de

la dimensión económica; 6) contar con liderazgos adecuados, tanto en el nivel político como técnico, porque una implicación personal y fuerte de líderes políticos o líderes de opinión puede dar notoriedad y "personalidad" al desarrollo local y actuar como elemento(s) aglutinador(es) de energías y voluntades; 7) favorecer un clima "emprendedor", pues lo que diferencia una economía en expansión de una en declive no es la tasa de paro sino el espíritu de innovación, por lo que las políticas de desarrollo local no deben dedicarse tanto a fijar objetivos en términos de empleos cuanto a crear un "environment" propicio a la difusión de los valores emprendedores; 8) abrir canales de comunicación, porque de esta manera se pueden dar a conocer los objetivos, estimular la participación, reforzar la identidad local y hacer evolucionar las mentalidades, mejorar la autoestima local y mejorar la imagen exterior; 9) estimular la construcción de una "sociedad activa", en la que todas las personas e instituciones pueden hacer algo por el desarrollo local; 10) partir de las realidades locales, de las limitaciones para superarlas, de las posibilidades para multiplicarlas y hacer de ellas palancas de desarrollo. Como este marco de limitaciones y de posibilidades es diferente en cada caso, y es lo que hace que el desarrollo local tenga manifestaciones tan diversas, es imprescindible reconocer la diversidad de las diferentes situaciones.

La vía sur de Cachón impone reconocer que lo local y lo global resultan hoy tan interpenetrados que resulta difícil separarlos para poder hacer propuestas. Sin embargo, para Villasante (1999) hay al menos cuatro ámbitos diferentes en que nos mueven, o nos movemos, los humanos, no solo lo local y lo global: 1) el más inmediato son las redes personales, familiares, de trabajo, etc., en la que nuestra vida cotidiana se ve todos los días influenciada por las nuevas orientaciones de la globalización; 2) luego está el ámbito local, barrio, pueblo, ciudad, comarca, según el habitat en que vivamos, que es donde tenemos que resolver los problemas de servicios de calidad de vida, y que en general se nos presenta con pocas posibilidades de decidir por sí solo; 3) luego está un ámbito más amplio de tipo regional o metropolitano, donde parece que se puede hacer algo más, pero que está en conflicto con otros vecinos y con otras localidades más alejadas, pues nos cuentan que todas han entrado en competitividad sin tregua, y 4) el ámbito mundializado que es donde tales conflictos parece que se dirimen según la ideología de la globalización, aunque las

estrategias de resistencia y alternativas parece que se vienen construyendo sobre todo desde los ámbitos más locales. Por ello, para este autor, lo que podemos construir es lo que ya se está construyendo en alguna parte, aunque sea en embrión y aisladamente, y entonces la tarea es generalizarlo, adaptando tal experiencia a otros contextos.

Lo que podemos construir es lo que las redes sociales están dispuestas a asumir y a desarrollar a partir de sus problemas más sentidos, a partir de sus contradicciones y necesidades, abriendo así una pluralidad de alternativas y procesos diversos que se iran definiendo, recortando o mejorando, según se vayan construyendo. Las redes de tipo local (redes asociativas y del tercer sector), como las del tipo personal-grupal, son las que van a abrir las perspectivas sobre cómo podemos operar desde nuestra vida cotidiana, en comparación con lo que están haciendo muchos grupos, asociaciones y movimientos sociales en todo el mundo. Pero donde no se suele reparar tanto desde las conductas locales es en los ámbitos regionales y globales, donde los aspectos de coordinación, y de nuevas propuestas de valores y de economías, no están tanto a la orden del día, y no cabe duda de la importancia, en un mundo globalizado, concluye Villasante (1999), de las redes supra-locales cuando puedan dar sentido a las tareas que se vienen desarrollando en ámbitos más concretos y locales.

Villasante (1999) plantea las siguientes cuatro redes en las que se apoyan las experiencias de lo cotidiano y local:

1) Foros Alternativos (Redes internacionales de pensamiento/acción). Estos Foros se sustentan en la idea de juntarse desde todas las corrientes de tendencias emancipadoras, construidas desde lo local, para ir hasta reuniones, talleres, coordinadoras o foros internacionales donde discutir y reenfocar los sentidos que puedan tener sus movimientos. Foros que ejercitan el “pensar globalmente”, y que está sirviendo para delimitar un cierto campo, área, o espacio donde poner en común valores alternativos a los del actual sistema dominante. Así, cada vez que se juntan en una reunión mundial los jefes de Estado u organismos financieros internacionales, también se articula en paralelo un Foro Alternativo,

donde asociaciones, movimientos y personalidades de todo el mundo tratan de dar contestación a los graves problemas de la humanidad.

2) Plataformas Cívicas (Redes regionales de economías populares sustentables). Estas plataformas se orientan desde una nueva lógica, para impulsar economías locales o regionales, más allá de los micro-emprendimientos que se quedaban en experiencias interesantes pero muy limitadas por el tamaño de la producción, del consumo y de la financiación. En estos casos hay un papel importante del Estado regional o local, pero siempre para hacer una planificación muy participativa, donde las decisiones se toman auto o co-gestionadas con el tercer sector civil, e incluso donde bastantes empresas locales acuerdan estrategias con el tercer sector y el gobierno local. La formulación de estas prácticas suele responder a un frente socio-político que en cada circunstancia tiene un nombre diferente, pero cuyas ideologías han aceptado compartir el poder con las organizaciones populares, y retroalimentarse con las experiencias de los movimientos concretos que salen desde las redes civiles, como pueden ser: a) el "presupuesto participativo" en Porto Alegre y otras metrópolis de Brasil donde el presupuesto de inversión municipal se somete a discusión descentralizada por barrios y luego se decide en foros paralelos a la propia cámara municipal; b) un foro del tercer sector como en Seattle (EE UU) donde se vienen construyendo los "indicadores de calidad de vida" (según la Agenda 21 de Río de Janeiro) participadamente, y con los que la prensa y los ciudadanos van a juzgar las políticas públicas; c) sistemas de auto-gestión urbana, como es el caso de Villa El Salvador, donde desde la comunidad no sólo se planifica el habitat, sino también se desarrolla su zona agroganadera, su zona industrial, la educación básica o los servicios de radio y televisión propios, todo con la participación de sus habitantes desde hace 30 años, y d) "planes estratégicos" de algunas ciudades donde participan los pequeños empresarios, la economía social, las universidades, los sindicatos y las asociaciones de base, para poder defenderse de la globalización y apoyarse en los recursos locales, y aprovechar las sinergias internas para poder hacer un desarrollo endógeno y sostenible.

3) Programaciones integrales (Redes asociativas del tercer sector/tercer sistema). Las redes de tipo internacional y de tipo regional o metropolitano tienen varios problemas para

consolidarse y extenderse, ya que se mueven en un medio muy adverso, el de la globalización neoliberal. Por eso estas redes deben retroalimentarse constantemente con las redes más locales desde desarrollos alternativos, pues estas últimas redes de experiencias locales, son la fuente de innovación y construcción social de cualquier otro proceso de cambio supra-local. Al mismo tiempo, las experiencias locales, los micro-emprendimientos, las asociaciones de base, etc., necesitan de redes más amplias para no quedarse aisladas.

4) Rebeldías cotidianas (Redes informales y conductas transversales). La mayoría de las decisiones que adoptamos están tomadas en función de las construcciones sociales dominantes en nuestro entorno vital (trabajo, familia, amistades, vecindad, propaganda, etc.), donde el utilitarismo tiene que ver tanto como las convenciones solidarias, o como "el qué dirán". La lógica de los pequeños grupos y de las redes informales, de los estilos de vida y de las conductas cotidianas pasa a tener así un valor central para plantear adecuadamente las formas de las transformaciones sostenibles.

Köhler (1999:102-103) divide la estrategia del corporatismo local en las siguientes cuatro fases: 1) creación de un consenso local alrededor de los objetivos políticos-estratégicos, es decir, una construcción local entre los actores relevantes: administración, patronal, sindicatos, cámaras de comercio, INEM, Universidad, etc.; 2) elaboración de un análisis específico local de los problemas/carencias/necesidades y potenciales/ventajas comparativas locales; elaborar un catálogo de objetivos prioritarios; 3) plan de actuación con una parte estratégica a largo plazo y una parte operativa a corto plazo (proyectos concretos), y un acuerdo dentro de la concertación local sobre su seguimiento con compromisos de todos los agentes locales implicados, y 4) mejora continua de los programas y formas de su realización. Pues bien, estas fases nos remiten claramente a la llamada planificación estratégica, que proviene, tal y como indicamos en la Introducción, de corrientes de pensamiento relativas a las prácticas de la gestión empresarial.

Camagni (2003) argumenta que la teorización sobre la planificación territorial ha puesto de manifiesto la crisis de un planteamiento racional-global, basado en una racionalidad de carácter sustantivo como el que en la mayoría de los países generó la actuación territorial

hasta finales de los años setenta. En el caso de la planificación estratégica se han de tener en cuenta todos los elementos de incertidumbre que rodean las decisiones del sector privado, y, además de los objetivos de eficacia, también han de tener en cuenta objetivos de equidad. Para este autor, lo que ha llevado a una detención del proceso de plan, especialmente a lo largo de los años noventa, son las siguientes evidencias: 1) la de la multiplicidad de los sujetos implicados en la toma de decisiones; 2) la de la complejidad de la tarea de definir analíticamente no sólo los repectivos modelos de comportamiento sino también sus propios valores y objetivos, y 3) la de la incertidumbre estructuralmente presente cuando se trata de prever o definir los resultados de cada alternativa de las opciones a tomar, sobretodo en el tema medioambiental. Y si a estos elementos se añade las demandas de los procesos de desregulación que surgieron en los años ochenta en casi todos los países avanzados, así como las exigencias que llegan desde varias áreas para ampliar los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones y las nuevas tareas relacionadas con la aparición de la globalización, que naturalmente han sido confiadas a la planificación, se pueden comprender las razones por las que desde distintas entidades, en particular desde algunas organizaciones internacionales como la OCDE[204], se hayan lanzando numerosas indicaciones a favor de nuevos modelos de gobernabilidad urbana y metropolitana.

Básicamente, según Camagni (2003), la planificación estratégica es uno de los instrumentos que parece haber tenido más éxito, porque está basada en las nuevas tareas y es lo suficientemente flexible como para acoger nuevos métodos de gobernabilidad. Se la puede definir como la construcción colectiva de una visión compartida del futuro de un determinado territorio, mediante procesos de participación, discusión y capacidad de escuchar. Se trata de un pacto entre administradores, sujetos, ciudadanos y socios para llevar a la práctica dicha visión a través de una estrategia y una consecuente serie de proyectos, conectados de forma diversa, justificados, valorados y compartidos. Es la coordinación de las responsabilidades asumidas por parte de los distintos sujetos en la realización de tales proyectos. Por tanto, la planificación estrategia: 1) privilegia el análisis prospectivo y de escenarios; 2) reconduce la complejidad y especificidad locales a un único

[204] OCDE (1997; 2001; 2002).

proyecto estratégico; 3) opera en una dimensión abiertamente pragmática, a sabiendas de que actúa en un contexto de limitada racionalidad, por lo que asume, en consecuencia, un comportamiento dinámico y flexible respecto a la definición de objetivos y actuaciones; 4) se apoya en procesos de aprendizajes y revisión iterativos; 5) promueve ampliamente la consulta y la participación de la sociedad civil; 6) valora los proyectos a partir de su coherencia con la estrategia general y de los principios de compatibilidad urbanística y sostenibilidad; 7) otorga una importancia estratégica a las fases de actuación del plan, y 8) otorga una función eminenemente persuasiva y promocional a los documentos del plan.

Los modelos de planificación estratégica más utilizados en España son el Modelo Estratégico de Harvard[205], adoptado por Arthur Andersen y Price Waterhouse, utilizado para la elaboración y la ejecución del plan de Bilbao, de Barcelona y otros planes importantes del territorio español y el Modelo de Análisis y Gestión Estratégica[206], elaborado por Inmark y utilizado sobre todo en la puesta en marcha de planes en el territorio gallego y en otras ciudades de Europa e Iberoamérica[207].

La metodología del Modelo Estratégico de Harvard tiene un reparto de tareas que se coordinan desde las fases del Análisis y Diagnóstico, de la Formulación de la Estrategia y de la Planificación e Implantación (Figura 1.). En este modelo tiene una escasa participación la población y se le ha dado poca importancia a la organización del proceso, aspectos que en cierto sentido se relacionan con el dinamismo y la forma de trabajo de las organizaciones empresariales. Estos dos aspectos son la base de las máximas críticas y posteriores transformaciones del modelo para su utilización en planes estratégicos reales, pues se lo considera teórico y poco funcional. Esta debilidad puede influir positivamente en la rapidez del proceso, pero repercute muy negativamente en el consenso, la negociación, la participación y la posterior puesta en funcionamiento de la actuaciones y acciones decididas a lo largo del proceso estratégico.

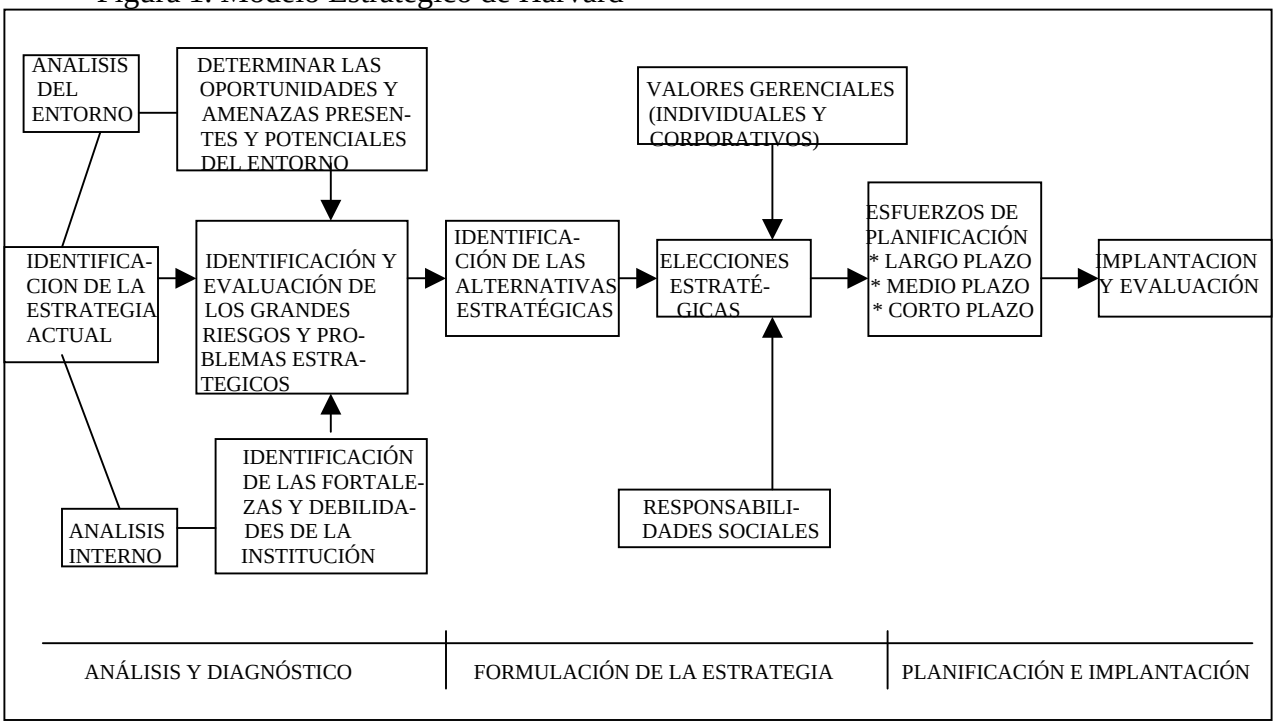
[205] Mintzberg (1990).
[206] Vázquez Barquero (1993).
[207] Wilson (1993).

En este mismo sentido, podemos observar la importancia que le otorga el modelo a la fase de diagnóstico, concediéndole un peso mucho mayor que al resto de las actuaciones del proceso a las tareas orientadas a la determinación de las oportunidades y amenazas en el ámbito del entorno y de las fortalezas y debilidades con las que cuenta el territorio. Por ello, los numerosos autores y técnicos que han utilizado dicha metodología han ido flexibilizándola y orientándola hacia la realidad con la que se iban encontrando, intentando salvar las deficiencias anotadas anteriormente. Respecto a las deficiencias, Martínez López (1999:99) argumenta que "el modelo de Harvard consistía básicamente en operar una clara división epistemológica positivista entre unos sujetos investigadores y un objeto finito a investigar (la empresa o la ciudad). A raíz de ello, la PE sigue concibiendo una división temporal entre, primero, investigar y, después, actuar, al igual que la planificación tradicional (aunque la PE no deje de insistir en actuar constantemente, sin dilaciones). En segundo lugar, el sentido pragmático de la investigación está también dirigido a ofrecer informaciones confiables a los dirigentes políticos que vayan a tomar las decisiones de planificación y gestión, ya que, en todo momento la Administración Local tendrá un papel protagonista en el proceso (si bien las decisiones las compartirá y consensuará con algunos de los agentes privados y públicos que le acompañan, pero en última instancia en su poder e iniciativa reside la llave maestra del proceso".

Los axiomas en los que se apoya el modelo de Harvard son: 1) la planificación se parece cada vez más a los resultados de una investigación sobre las posibilidades de desarrollo urbano y se parece menos a la enunciación de métodos y criterios legales para conseguir una utilidad social redistributiva o a una programación de actuaciones, pues se trata de que la ciudad o la región urbano-funcional aprovechen las oportunidades y neutralicen las amenazas que se presentan en el entorno externo, utilizando los puntos fuertes de la organización pública y neutralizando/superando las debilidades intrínsecas, y 2) la metodología de investigación es sumamente descriptiva y objetivista y establece interpretaciones muy dependientes de una visión economicista del futuro urbano y social, simplificando los factores de desarrollo urbano. Las rápidas y no siempre previsibles transformaciones que se están produciendo en la economía mundal han puesto en tela de juicio los sistemas de planificación cerrada por su rigidez e inadaptación a las nuevas

condiciones. Surgió así la necesidad de diseñar nuevos modelos de análisis, que además de los factores objetivos tuvieron en cuenta a los agentes sociales, de cuyas decisiones individuales depende en gran parte el futuro de la ciudad. La planificación estratégica deja de lado el hecho de que quien investiga y planifica también actúa, así como que las ciudades y los procesos sociales no responden a una simple racionalidad económica privada, ni siquiera privada-pública, y su complejidad de manifiesta en el carácter abierto, interrelacionado y dinámico de los sistemas que los forman.

Figura 1. Modelo Estratégico de Harvard



Fuente: Mintzberg (1990).

Por su parte, el Modelo de Análisis y Gestión Estratégica se basa mucho más en la concepción del desarrollo desde la óptica de la base de un sistema de ciudades y en la asimilación del territorio a la idea de empresa. Al respecto, Camagni (2003:47) señala que hay que “relacionar el rol económico de los espacios urbanos con las nuevas lógicas que

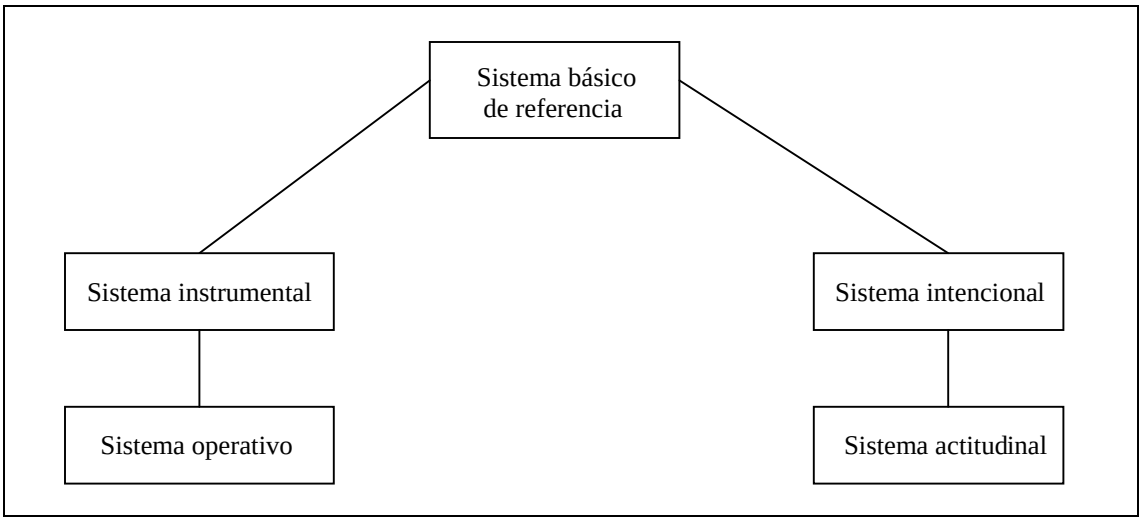
gobiernan los procesos de decisión en condiciones de incertidumbre dinámica y de considerar todos los efectos multiplicadores de desarrollo que se generan en las ciudades globales como consecuencia del crecimiento de las funciones de control y de alta dirección, vinculadas a las funciones simbólicas de la ciudad"[208]. Concretamente, este autor argumenta que el nuevo papel de las ciudades (globales) debe ser alcanzado si se integran las siguientes dos dimensiones lógicas: 1) una lógica espacial que disntingue dos enfoques teóricos: el territorial, que interpreta la ciudad como un lugar en un espacio bidimensional y el enfoque de red (enfoque reticular) que considera la ciudad como un nodo de la red global de las relaciones transterritoriales, y 2) una lógica cognitiva que se refiere a las diversas formas de racionalidad implícita en la toma de decisiones de los agentes económicos. Se define una racionalidad sustantiva que implica un enfoque funcional orientado a la optimización entre alternativas perfectamente conocidas y una racionalidad de proceso orientada a un enfoque simbólico, típico o característico de las situaciones de información imperfecta y de incertidumbre respecto a las alternativas, a las decisiones de los otros agentes y a los posibles efectos de las decisiones actuales.

Para la definición de la estrategia, en el Modelo de Análisis y Gestión Estratégica se plantea el paralelismo entre ciudad y empresa, donde la alta dirección estará formada por el gobierno municipal, los ciudadanos van a constituirse como consumidores y propietarios y donde la ciudad tendrá que competir con otras ciudades para alcanzar los beneficios reconocidos de los visitantes e inversores[209]. Según propone este modelo la planificación y gestión del territorio se realiza a través de un sistema multidimensional, estructurado en cinco subsistemas interrelacionados entre sí (Figura 2): 1) en el Subsistema Básico de Referencia se intenta ahondar en los aspectos que caracterizan la ciudad que tenemos sobre el papel para conseguir el diagnóstico estratégico territorial necesario para su posterior análisis y propuesta de acciones inmediatas y a largo plazo; 2) en el Subsistema Intencional, se pretende recoger las características ideales que desean los actores de su propia ciudad. En este apartado empezamos a dar forma al horizonte que satisfaga las necesidades de estos actores, aspecto y objetivos a satisfacer en el camino estratégico que se emprende; 3) para conseguir acercarnos lo más posible a la idea plasmada en el

[208] Veanse, también, van der Berg et al. (2002); Levy (2003).

subsistema intencional hemos de contar con un abanico de instrumentos estratégicos oportunos y el capital humano específico que incorporaríamos a los resultados del Subsistema Instrumental; 4) en la misma línea es preciso fabricar el modelo de gestión de desarrollo con el que vamos a contar y que nacería como respuesta del Subsistema Operativo, y 5) en el Subsistema Actitudinal se trata de conocer la identidad de la actitud estratégica tomada por los actores locales ante esta estrategia de desarrollo, pues las actuaciones del capital humano marcarán fuertemente los pasos a seguir. Estos cinco subsistemas intentan dar respuesta a una serie de preguntas estratégicas que obtendrán como resultado la definición de los proyectos locales más oportunos, eficaces y eficientes para la dinamización del territorio.

Figura 2. Modelo de Análisis y Gestión Estratégica

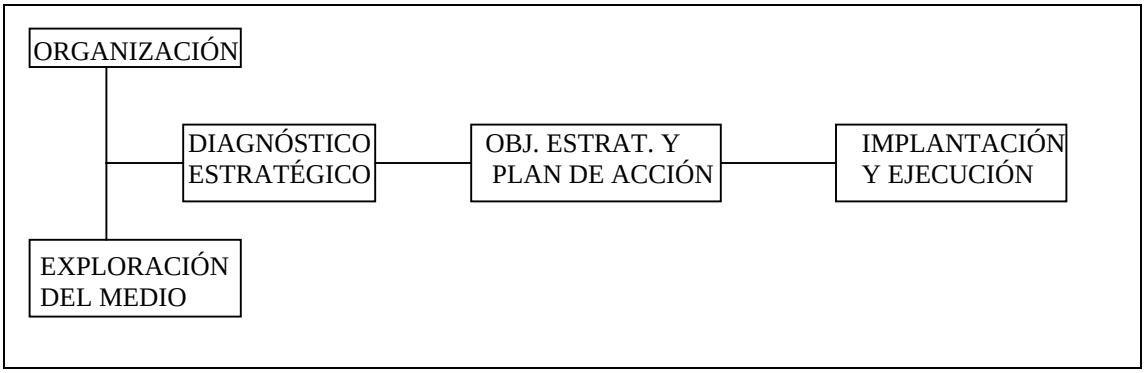


Fuente: Vázquez Barquero (1993).

Como podemos ver en la figura anterior, todos los subsectores estarán interrelacionados para conseguir la dinamización de las economías locales donde se interpreten las alternativas estratégicas de desarrollo. Sin embargo, la principal crítica hecha a este modelo es que se le otorga un peso sobredimensionado al diagnóstico frente al diseño de las políticas y programas de actuación (Figura 3.).

Figura 3. Etapas en la metodología de Análisis y Gestión Estratégica

[209] Fundación Kaleidos.red (2003).

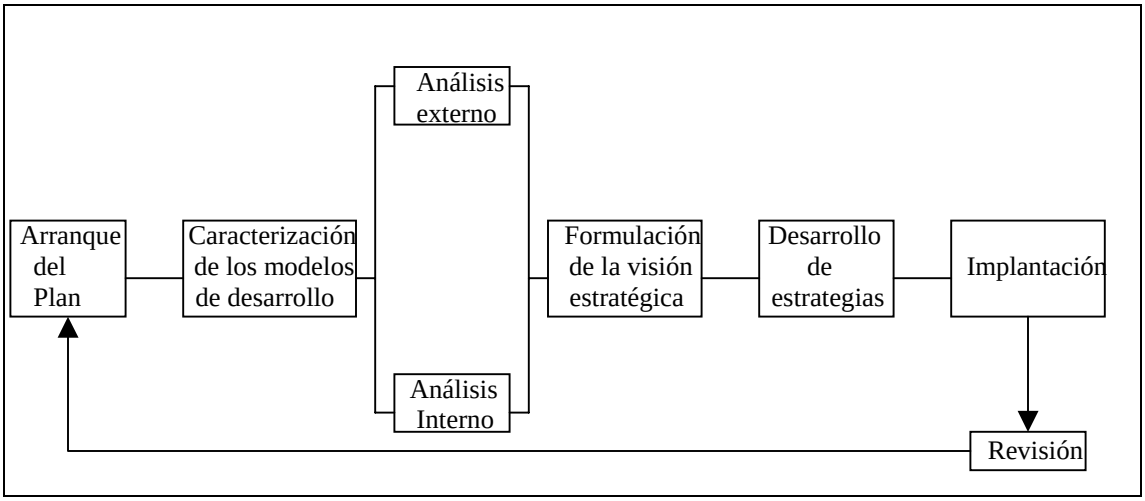


Fuente: Barroso González (1999).

En la actualidad, tanto la metodología de Harvard como la del Análisis y Gestión se funden en un proceso de planificación estratégica que consta de cuatro grandes etapas[210], tal como queda expuesto en la Figura 4. La planificación estratégica efectiva requiere una metodología estructurada, basada en el trabajo en equipo. El proceso en sí es más importante que el producto terminado. La metodología de un plan estratégico, su calendario y su aplicación se deben realizar de una manera flexible. Una metodología bien concebida para la planificación estratégica ayudará a los líderes de la comunidad a tratar temas críticos para su futuro. El resultado debería ser el enunciado de estrategias que capitalicen las fortalezas de la comunidad y que reconozcan la importancia de las diversas partes interesadas. Existen algunas variaciones según cada autor. Por ejemplo, Pascual i Esteve (1999; 2002), sostiene que las fases de la planificación estratégica en su proceso de elaboración son: 1) organización e identificación de temas críticos; 2) diagnóstico interno y externo del municipio; 3) objetivo central del plan y líneas estratégicas, y 4) elaboración de los objetivos del plan, redacción de proyectos, asignación de responsabilidades y evaluación previa. Respecto al proceso de implementación, seguimiento y evaluación del plan, existen las siguientes fases: 1) presentación y difusión del plan; 2) elaboración del programa de actuación; 3) organización de la ejecución; 4) evaluación del plan y reprogramación.

Figura 4. Metodología simplificada de la planificación estratégica de ciudades

[210] Fernández Güell (1997); Blanco (2003); Antúnez y Galilea (2003).



Fuente: Fernández Güell (1997).

1) La etapa inicial se centra en dos aspectos muy importantes. Por un lado, la organización directiva del plan, donde un "Comité de Seguimiento" de tamaño manejable debería formarse como alma del proceso de planificación estratégica. Aunque sus funciones y responsabilidades variarán, según las necesidades particulares de cada comunidad, el papel del comité debe incluir: a) desarrollar un calendario y un presupuesto, y supervisar el progreso del plan; b) desarrollar el diseño del plan, e invitar a otros a participar en las diversas fases del mismo; c) asegurar que los puntos de vista de las partes interesadas y de los agentes decisores están representados; d) resolver los conflictos y las inconsistencias que aparezcan durante el desarrollo del plan; e) actualizar el plan después de su terminación inicial. El Comité de Seguimiento establece objetivos preliminares, que sientan las bases para desarrollar metas y estrategias consistentes con la dirección general de la comunidad. Al establecimiento de objetivos le sigue la determinación del alcance del plan, es decir, se definen el marco temporal, objetivos y área geográfica a cubrir por el planteamiento[211].

Andersen (1989) plantea que en esta fase se realiza una exploración del entorno para obtener una visión comprensiva de la comunidad a la vista de tendencias pasadas, condiciones actuales y posibilidades futuras. Su propósito es identificar temas que sean de

[211] Asimismo, en esta fase se identifican las fuentes de información externa e interna.

interés para el futuro de la comunidad, y tendencias que representen oportunidades y limitaciones. Esta exploración debe considerar las condiciones en el entorno externo –los acontecimientos y tendencias cambientes, a nivel local, regional y nacional, pues es particularmente útil a la hora de identificar las interrelaciones entre temas estratégicos. Los indicadores externos también sirven como puntos de referencia para identificar la posición relativa propia, facilitando las bases para evaluaciones comparativas. Los resultados de una exploración comprensiva del entorno pueden servir como base para seleccionar los temas de mayor importancia para el futuro de la comunidad. La limitación del número de temas estratégicos es esencial para obtener el compromiso necesario para implantar las estrategias definitivas. Por otro lado, es la etapa de la sensibilización, información y motivación de la población; en ellas se trata de implicar a todos los afectados en el proceso y se trata de otorgarles un papel importante y primordial en el futuro del plan estratégico. Si esto se consigue en buena forma, se tendrá un avance bastante considerable en el resultado final. Esta etapa, está ausente en las primeras fases del Modelo de Harvard, que no necesitaba como aspecto fundamental del consenso y la participación de los agentes afectados.

2) La segunda etapa es la que podemos identificar como el diagnóstico de la realidad socioprofesional y económica del municipio, tanto en su ámbito interno como lo que se produce a su alrededor y puede llegar a influir el municipio. El análisis externo señala “las mayores oportunidades y amenazas ofrecidas por el entorno. Analiza aquellos factores externos que la comunidad no puede controlar, pero afectarán a su capacidad para alcanzar las metas estratégicas. Las tendencias principales relativas a cada tema estratégico serán examinadas en detalle. Una vez identificados, los factores externos que afectan a los temas estratégicos deben ser priorizados. Los dos criterios clave para su priorizacón son la posibilidad de que el acontecimiento realmente ocurra y el impacto que podría tener sobre la comunidad” (Andersen, 1989:5).

El análisis interno aporta una comprensión de los factores controlables de la comunidad, identificando aquellos que tendrán mayor impacto a largo plazo sobre su posición. El objetivo de este análisis es precisar los principales puntos fuertes y débiles de la comunidad con respecto a cada uno de los temas estratégicos. La utilidad del análisis interno depende

de su objetividad y detalle al identificar los puntos fuertes y débiles. El análisis comparativo entre comunidades similares permite un estudio objetivo, particularmente en áreas tales como el desarrollo económico, donde hay competencia directa por los mismos negocios o trabajos. Una vez identificados los puntos fuertes y débiles de una comunidad, también deben ser priorizados, basándose en la probabilidad de cambio para cada uno de ellos y en el impacto potencial sobre el horizonte de planeamiento. Hay que tener en cuenta que estamos siempre hablando de un análisis global y multidimensional que abarcaría todos los aspectos inherentes a la sociedad y población del territorio. Esta fase permite identificar los problemas y debilidades con las que se encuentran los agentes y de la misma forma, intentan tomar las decisiones oportunas que se llevarán a cabo para la utilización óptima de las potencialidades del entorno.

3) El análisis externo identifica y predice los temas clave, y resume las principales oportunidades y amenazas. El análisis interno precisa los puntos fuertes y débiles de la comunidad. En conjunto, los análisis externo e interno sientan las bases para desarrollar metas realistas y alcanzables y objetivos cuantificables. Por tanto, se pasa a seleccionar las metas y objetivos críticos y el planteamiento de las diferentes alternativas que se puedan realizar para ir creando y elaborando el proyecto de ciudad que los distintos agentes han ido confeccionando a lo largo de las numerosas sesiones de trabajo realizadas. En esta etapa tenemos que identificar y escalonar todas las actuaciones a corto y largo plazo que se tengan que iniciar en el Plan de desarrollo del municipio[212]. De este modo, las comunidades deben establecer una serie de criterios o prioridades para guiar su proceso decisorio. Una vez que las prioridades han sido establecidas, las estrategias a ejecutar son seleccionadas mediante la contrastación con los recursos disponibles. Los costes y otros recursos exigidos por cada estrategia deben definirse.

[212] Para Andersen (1989:6) las estrategias son “las acciones específicas que definen cómo deben ser alcanzadas las metas y los objetivos. La comunidad debería centrarse en estrategias que sean consistentes con los objetivos que haya establecido y que presenten niveles de riesgo aceptables. El desarrollo de estrategias debería capitalizar las oportunidades externas más importantes y los puntos fuertes internos, mientras que debería evitar las amenazas externas y los puntos débiles más serios. Generalmente, se desarrollarán más estrategias de las que una comunidad puede llevar a cabo con sus recursos. Por ello, la priorización de estrategias es crítica para la implantación realista del plan”.

4) Una vez que las estrategias han sido seleccionadas[213], debe desarrollarse un plan detallado que documente el análisis externo y las predicciones, el análisis interno y el diagnóstico, las metas y los objetivos, y la lista de estrategias priorizadas. Según Andersen (1989:7) la divulgación del plan estratégico "es crítica para asegurar la participación y cooperación de todos los agentes públicos y privados. La publicación de un plan documentado incentiva la formación de nuevas coaliciones para llevar a cabo las estrategias. Las acciones coordinadas de muchos individuos y organizaciones son vitales para la acertada implantación del plan. Los diversos agentes, públicos y privados, necesitan unas metas comunes para trabaja en la misma dirección". Para que la planificación estratégica tenga éxito, debe estar orientada a la acción y centrada en la asignación de recursos escasos a los temas críticos. En la implementación se llega a la etapa donde se pone en práctica la estrategia de desarrollo consensuada para el municipio. La ejecución, control y evaluación han de ser muy exhaustivos y a la vez flexibles para ir consiguiendo paralelamente una desviación mínima entre los objetivos iniciales y los resultados que se van consiguiendo la vez que la implantación se va realizando.

En definitiva, la fase de implantación es la etapa más crucial del proceso de planificación. La implantación efectiva depende en gran medida del mismo proceso de planificación, por lo que un proceso efectivo resultará en un amplio consenso, referente a los temas clave a tratar, a cómo el entorno externo afectará a la comunidad, y a los aspectos fuertes y débiles de ésta. Sin embargo, como señala Martínez López (1999:93), hay que analizar "las implicaciones sociales derivadas de la adopción de modelos de PE [planificación estratégica], en un momento en que su uso se hace más progresivo en las ciudades y el urbanismo tradicional se integra en prácticas más generales de gestión de asuntos sociales y económicos". Concretamente, Martínez López (1999) se hace las siguientes dos preguntas, ¿qué significa el cambio de énfasis desde la planificación normativa a la gestión urbana y/o

[213] Según Pascual i Esteve (1999:72), en un proceso de planificación estratégica de un municipio "es importante por parte del ayuntamiento que promueve el plan iniciar un proceso de panificación estratégica en el interior de su misma organización, debido a dos razones: la primera por avanzarse al proceso de reflexión estratégica que lleva a cabo la ciudad y poder ejercer el liderazgo en tal proceso; y en segundo lugar, porque hay que adaptar la organización municipal a las transformaciones previstas en el plan, a la realización de los objetivos que se propone y, sobre todo, porque la organización en su conjunto debe seguir los cambios en las relaciones, y en especial las relaciones de colaboración, que se establecen entre los diferentes agentes y entidades económicas y sociales y el ayuntamiento en el proceso de elaboración del plan".

planificación estratégica? ¿qué modos de organización y de dominación políticas están relacionados con la aplicación de la planificación estratégica?

Las respuesta que da Martínez López se apoyan en las siguientes tres hipótesis: 1) la perimera es que siempre el urbanismo tradicional fue estratégico, pues se debe considerar que en el planteamiento urbano clásico, moderno y normativo, existía simultáneamente una imposición estatal y vertical de un orden inteligible sobre el espacio y las poblaciones, a la vez que su operatividad siempre ha sido dependiente de estrategias de desarrollo económico productivista y de estrategias de control social sobre las poblaciones administradas. Por estas razones será preciso delimitar mejor las diferencias y semejanzas entre ambas modalidades de planificación; 2) el relativo giro producido en la presente década con la adopción del planeamiento estratégico se explica como consecuencia de la crisis del urbanismo extensivo en los años setenta, aproximadamente (globalizante para toda la ciudad y pensando en largas ondas de tiempo) y el paso al urbanismo intensivo en los años ochenta. Pero también por las insuficiencias estratégicas del urbanismo clásico para construir una ciudad subordinada a las relaciones de capital, y para superar los conflictos sociales de sus deficiencias planificadoras, como son el carácter formalizado de la participación ciudadana, el desentendimiento práctico de necesidades básicas como la vivienda y la floja articulación entre planeamiento-programación-gestión; y 3) el planeamiento estratégico vendrá a subordinar la planificación a la gestión, pero esto de un modo paradójico, porque el planeamiento estratégico también aspira a una planificación omnipotente, más globalizante en sus áreas de preocupación y más intensiva. Se necesita, pues, señalar los numerosos exponentes de esta ambición teórica y algunos de los ejemplos empíricos puntuales que la van reforzando.

Martínez López (1999) afirma que la planificación estratégica puede entenderse de dos maneras, 1) como un estilo de gestión más para enmarcar y desarrollar la planificación normativa, y 2) como una especie de virus antiplanificador que se inyecta en el mismo proceso de planificación normativa para hacer de ésta algo adaptable a las condiciones políticas del entorno. Y uniándolas a ambas, planificación estratégica sería sobre todo una gestión flexible, esto es, una planificación tan flexible y adaptable a su entorno que

constantemente debería gestionarse a sí misma. Esto tiene dos consecuencia, una evidente y otra más soterrada: 1) los objetivos deseables a largo plazo o en general, dejarían de tener primacía a favor de rentabilidades más inmediatas, a corto plazo, por lo que no se puede afirmar estrictamente que con la planificación estratégica se planifique para un largo periodo de tiempo, ya que las previsiones siempre estarán sometidas a servidumbres más inmediatas en cada momento; 2) es cierto que la planificación estratégica sustituye el criterio tecnocrático de concentrar las decisiones para abrir un espacio de consenso social donde decidan varios agentes sociales, pero eso no significa que las percepciones dejen de ser parciales, es decir, dependientes sólo de quienes consensúen en cada momento la definición de la situación a planificar y gestionar, simultáneamente. Este uso ambiguo de la noción de planificación estratégica conlleva un pragmatismo útil tanto para quien desea imponer sus objetivos realistas a toda costa, como para quien no desea planificación ajena alguna pero tiene poder suficiente para definir los objetivos mínimos que aquélla debe cumplir en cada momento.

La debilidad de la planificación estratégica esta en la identificación de la ciudad (todo) con la empresa posfordista (una parte de la ciudad). Esta identificación “no puede eludir su carácter metonímico arbitrario, pero en la práctica comparte con el procedimiento metafórico el hecho de conducir hacia una comprensión simple (y simplificada) de una realidad cotidiana. A este tipo de metáfora la denomino pragmática ya que más que asociar dos cosas cotidianas, fuerza nuestra percepción común de la empresa y de la ciudad para construir eficazmente una nueva realidad. Permite convencer de la identificación cuando no hay más que un desplazamiento, y permite actuar en coherencia con ella a la hora de planificar o gestionar la ciudad. La novedad de estos fenómenos que ayudan a justificar la primacía de la ‘gran empresa’ como (gran) ‘estrategia’ ante cualquier crisis histórica, tampoco puede llevarnos a afirmar que el urbanismo estratégico adopte una visión postmoderna recusadora del progreso y de la ciencia predictiva, sino que más bien considera posible y necesario para el progreso un tipo particular de predicción: la prospección fundamentada en los diagnósticos antedichos: ‘trata de anticipar el futuro para competir más ventajosamente en el mercado (...) Entiende que la comunidad local se mueve en un sistema cada vez más competitivo, por lo que se concibe a la región y/o a la ciudad

compitiendo en el sistema regional o urbano con las demás regiones o ciudades' " (Martínez López, 1999:101).

La anterior identificación se apoya en el trasplante, para Martínez López, de cinco elementos organizacionales y uno de tipo institucional: 1) la "Alta Dirección" de la ciudad, específicamente su Ayuntamiento, asociaciones empresariales y sindicales, lo que implicaría que técnicos y planificadores van a dar sus informaciones y dependen de una elite urbana separada del resto de la ciudadanía y de otros colectivos minoritarios, no organizados o poco representativos, y que esa élite es homogénea y está en igualdad de condiciones para tomar decisiones responsables, lo que significa trasladar la ideología de la idílica comunidad de intereses entre explotadores y explotados en la empresa, o entre representantes y representados en la política, al ámbito del planeamiento urbano; 2) la "Propiedad" de la ciudad o sus "accionistas" recaería en toda la ciudadanía y en las empresas ubicadas en el territorio, con lo que se supone una presión de estos "propietarios" para que sus ejecutivos/administradores de la Alta Dirección gestionen/gobiernen la ciudad de modo tal que satisfaga sus necesidades y expectativas; 3) la "Producción" de la ciudad incluye los bienes, servicios e informaciones que venden las empresas o proporcionan las organizaciones públicas y sociales; entre esas informaciones están los "atractivos" imaginarios que se le ofrecen a residentes, habitantes, inversores y visitantes; 4) la "Clientela" de la ciudad, en consecuencia, son esos residentes consumidores junto a los actuales y potenciales inversores, visitantes-consumidores no residentes y turistas. El crecimiento económico de la ciudad se formula sin percibir ningún final, límite o desbordamiento, ya que con el planteamiento estratégico se planifica más para el mercado potencial que para los habitantes y contribuyentes actuales; 5) la "Competencia" de la ciudad está formada por las demás ciudades vecinas o lejanas que operan en los mismos mercados y que compiten con ella para atraer a los mismos clientes mediante sus propias estrategias competitivas. El objeto de esta competencia varía según los autodiagnósticos que cada ciudad hace de sí misma, pues para unas se tratará de atraer inversiones de capitales productivos, conseguir la instalación de plantas y actividades industriales, etc. La promoción de un sistema internacional y competitivo de ciudades tiene como riesgos la segregación socioespacial interna a cada ciudad que puede subdesarrollarse e incrementarse

al tiempo que ciertos sectores de la ciudad compiten más ventajosamente con otras ciudades, y que las actuales ciudades de límites difusos con sus entornos conurbanos, suburbanos, periurbanos y agrarios, subordinen sus políticas de integración social, comunicativa y ecológica con su entorno regional a la competencia con otras ciudades de todo el planeta; 6) la "Imagen" de la ciudad va a articular los conceptos de propaganda y publicidad de los productos de la empresa/ciudad, el de identidad corporativa referente a la trascendencia social que tienen sus conflictos internos y a su presencia pública en ámbitos prestigiosos no directamente vincluados a la venta, y el de conciencia colectiva con respecto al conocimiento y satisfacción de quien tiene derechos de ciudadanía. Para lo primero se buscará tanto una promoción de la ciudad en el exterior como de educación hacia el interior, implicando a las escuelas y a otros agentes culturales, artísticos, etc. En venerar y cuidar esa imagen. Con el paradigma publicitario se van a promover los otros dos proceso, por lo que asistimos a la potenciación de la figura del "alcalde-líder" y del "club urbano" o "equipo".

IV. HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

“El sociólogo, en la medida en que él mismo está incluido en los logros sociales, es también portador de sesgos sociocentristas (...) y el problema de la ‘objetividad científica’ se plantea en sociología en términos muy concretos: ¿hasta qué punto y de qué manera es uso correcto de los métodos puede ayudar al sociólogo a controlar la mirada que dirige a su objeto, a controlar los sesgos sociocentristas que lo conforman?” (Combessie, 2000:15-16).

4.1. Subdesarrollo, control privatizador y modernización.

Hemos observado a lo largo de este marco conceptual cómo los condicionamientos para el desarrollo económico que padecen los países subdesarrollados, inciden directamente en su capacidad de implementar políticas económicas de forma exitosa. Además, cada perspectiva sobre el desarrollo ofrece una explicación para estos condicionamientos. Por este motivo el abordaje del desarrollo en el contexto del capitalismo lo hemos realizado históricamente, situándolo en el largo período en el cual ha acabado por tener un puesto importante, aunque ambiguo. Así, nos remontamos a sus orígenes, aunque las experiencias prácticas que de ella derivan surgieron a mediados del siglo XX. Hay que destacar, también, la importancia que se da a la continuidad del discurso a pesar de las controversias que lo han marcado y que han podido hacer creer que cada nueva aproximación correspondía a una concepción original, innovadora y diferente de todas las anteriores.

Por otro lado, consideramos que la elaboración de políticas económicas han de divergir entre los países desarrollados y los países subdesarrollos, debido a que el escenario donde operan o deberían operar estas políticas contiene significativas diferencias en términos estructurales, tecnológicos, institucionales e históricos. Y es que no se puede seguir "simplemente los pasos que ayer recorrieron los países ricos, subiendo la escalera del progreso desde el atraso, porque éste es subdesarrollo: un complejo de situaciones heterogéneas en la configuración de las cuales inciden, por supuesto, fundamentales factores internos, pero también las relaciones externas de subordinación, económica ante todo, pero en más de un sentido también política e incluso ideológica. Por consiguiente, los países subdesarrollados presentan ciertas dinámicas propias que los pautan como algo bastante distinto de un estado anterior o un peldaño inferior en el camino o escalera del desarrollo" (Arocena y Sutz, 2003:13). Asumir un proyecto nacional o multinacional para lograr otro desarrollo desde la periferia, implica también ver la propia especificidad, la diferencia, como potencial de futuros cambios y no como status quo a sostener intocado.

Pipitone (2000:138) afirma que “quien crea que el problema del subdesarrollo es un problema de escasa dotación de capital o de escaso grado de industrialización o de insuficiente exposición nacional a los flujos de tecnologías y recursos mundiales, tiende a convertir el problema de la salida del subdesarrollo en un problema mecánico de acumulación de recursos y, de paso, a confundir la sintomatología con la etiología del mal”. Esta confusión se agudiza en un contexto en el que “la revolución tecnológica, que impulsa ciegamente en su furor competitivo al capital global, hace que el trabajo pierda parte de su centralidad como categoría alrededor de la que se estructuran clases e identidades, y que el capital financiero se convierta en el sujeto que reorganiza economías, sociedades y culturas” (Coraggio, 1999:133).

El subdesarrollo es, como indica Pipitone (2000:138), antes que cualquier cosa, “un Frankenstein: un organismo social incapacitado para construir redes sólidas de conexión entre individuos, grupos sociales, zonas del territorio, sectores productivos, instituciones. Y por esto mismo es el territorio de la accidentalidad, del eterno comenzar de nuevo, de la desconfianza, de la dificultad para que los núcleos de modernidad surgidos en alguna parte de su geografía puedan ser factor de contagio de amplio espectro. El reto es crecer e integrarse, al mismo tiempo, para evitar que el subdesarrollo siga siendo neuronas sin sinapsis, o sea núcleos de modernidad rodeados por arcaísmos que a la larga terminan por hacer insostenibles esos mismos núcleos de modernidad o terminar por obligarlos a encerrarse entre murallas elevadas para defenderse de los embates de sociedades a las que ofrecen promesas que no pueden cumplir”. Esto es así ya que la política es constitutiva de las relaciones económicas, pues, la intervención del Estado nunca es externa a la economía y la economía existe en un espacio político-institucional que la hace posible[215]. Y más, actualmente, en el que “los Estados presiden la conformación de un mercado global o mundial, y eso significa que aquellas diferenciaciones y segmentaciones sociales y económicas, políticamente sustentadas por el Estado-Nación, tienden a desdibujarse.

[215] Boyer (1992:60) sostiene que “el Estado no puede considerarse ajeno al sistema económico, lo que no implica que haya que adoptar una concepción estrictamente funcionalista de sus intervenciones. Así, una política económica puede tener en principio muchos éxitos, y en cambio más tarde revelarse incapaz de canalizar desequilibrios que, de locales y limitados pasan a hacerse generales y acumulativos”. Entonces surge la siguiente pregunta: ¿la estrategia de desarrollo que se lleva a cabo en la actualidad en Mar del Plata se distancia de las estrategias llevadas a cabo en el resto de Argentina, en Sudamérica o en Europa?

Significa que el territorio nacional tiende a ser un lugar dentro de un espacio de fuerzas que operan sin barreras políticas. Significa que el empresario global y el consumidor global son las figuras centrales de la economía de mercado" (Coraggio, 1999:134).

Por otra parte, las consecuencias negativas de la crisis de principios de los setenta fueron especialmente determinantes para las economías de los países latinoamericanos. Esta coyuntura internacional los obligó a ajustarse a las restricciones impuestas por los organismos multilaterales de crédito, como el Fondo Monetario Internacional. El balance negativo sobre el rol del Estado que hicieron los grupos económicos y los dirigentes políticos en el poder en los países de la región crearon las condiciones para reformar el Estado según las recetas económicas de inspiración neoliberal. Específicamente, la planificación estratégica sustituye el paradigma moderno liberal de la participación, por un paradigma postmoderno neoliberal de la participación como consenso y como compromiso o contrato neo-pluralista basado en el sentido común antes que en una racionalidad limitada al interés general. En ambos paradigmas permanecen conflictos sociales y exclusiones de numerosos colectivos, y ambos se revisten con el manto epistemológico de ofrecer el mejor de los mundos planificables. En el plano metodológico y epistemológico se le puede agradecer, señala Martínez López (1999), al planeamiento estratégico que, al igual que ocurre con algunos aspectos de la postmodernidad, explicite más la dependencia de toda investigación, interpretación y planificación con respecto a los valores de uso de las informaciones producidas, sin verdades unilaterales y sin predicción unilineal del futuro. Pero este autor plantea que las operaciones discursivas de esta nueva imagen de la planificación en general siguen basándose en los presupuestos del individuo moderno como ciudadano de un Estado que se asocia formalmente para defender sus intereses como actor económico racional que colabora con el progreso económico de su entorno. Además, el discurso publicitario de los planes estratégicos dan una imagen de una ciudad instituyéndola en una unidad económica que esconde su heterogeneidad, el control privatizador y la tendencia a homogeneizarnos en tanto que ciudadanos-súbditos e individuos-maximizadores.

Los sectores dominantes –locales o globales- sostenían que la crisis de la década de los setenta en América Latina era el resultado de la excesiva intervención del Estado, la cual se manifestaba en proteccionismo, regulación y sobredimensionamiento del sector público. A lo que se sumaba el despectivamente llamado populismo económico, que expresaba la falta de voluntad para eliminar el déficit fiscal. En las últimas décadas del siglo XX los Estados latinoamericanos han implementado paulatinamente su propio desmantelamiento, avalados por el denominado Consenso de Washington y que es el reflejo del hecho de que "la clase política y la clase capitalista negocian a espaldas de la voluntad popular acuerdos y políticas de Estado" (Coraggio, 1999:137). Un consenso que en Latinoamérica se tradujo en una institucionalidad que no favoreció el desarrollo económico y la integración social, sino que los limitó estructuralmente. A esto hay que agregar la situación de las clases que no tienen más recursos que su trabajo, y que sufren "un proceso de regresión con altísimas tasas de desempleo, subempleo y precarización, resultado de un proceso global de reestructuración tecnológica y de los mercados a escala epocal. Sin embargo, salvo para sectores de marginalidad total, el consumo de las masas urbanas empobrecidas sigue siendo negocio para el gran capital como lo demuestran los hipermercados (destructores del pequeño comercio), los servicios de esparcimiento (el fútbol como negocio, la TV-cable), o la venta de paquetes de alimentos para los programas sociales" (Coraggio, 1999:135).

Las políticas económicas de inspiración neoliberal están quitándole al Estado su rol estratégico de interventor económico para el desarrollo capitalista. La consecuencia más evidente es que el Estado ha perdido toda capacidad de impulsar políticas a largo plazo para el desarrollo tecnológico, industrial y agrícola, necesarios para implementar una estrategia de desarrollo coherente y autónoma, respecto al desarrollo del capital, y ello en un contexto geopolítico en que dos grandes procesos se manifiestan simultáneamente: 1) la crisis cultural y política de una izquierda que, tanto en su vertiente revolucionaria como en su vertiente reformista, llega al cambio de siglo cargando derrotas de época y un profundo desconcierto, y 2) el renacimiento agresivo de un capitalismo que alimenta en estos años una aceleración tecnológica y una intensificación de las interdependencias planetarias que hacen palidecer periodos previos de vitalidad capitalista[216]. Un capitalismo que observa al

[216] Pipitone (2000).

Estado como instrumento del poder económico, para respaldarlo, o bien como poder competidor. Además, la naturaleza es vista como un insumo, cuyo uso y reproducción se decide por la lógica de la acumulación en condiciones de competencia. Las capacidades encarnadas en el trabajo humano son vistas como otro insumo más, cuya dosificación es definida según los precios relativos y las productividades marginales en relación con otros insumos, de acuerdo al objetivo de acumulación de capital sin límites. La competencia es la clave para el buen funcionamiento del sistema capitalista y a la vez, tiende a ser erosionada continuamente en su propio funcionamiento, pues en ausencia de poderes contrarrestantes conduce al monopolio. Coherentemente con esto, el individualismo es visto como basamento de todo el sistema. Y esto se justifica con el teorema que pretende demostrar que, mediante una mano invisible, sin necesidad de intervención de poderes colectivos, la competencia motivada por el máximo provecho privado a costa de los demás conduce al bienestar general. La cooperación se logra no por formas de colusión o agregación voluntaria, sino a través de la división social del trabajo, de la especialización de las empresas y trabajadores que va resultando del proceso de competencia en el mercado. En el extremo del modelo, la persona se disuelve en roles como consumidor o trabajador. La destrucción que acompaña a la innovación capitalista es vista como mal necesario, como destrucción creadora[217].

Cuando la globalización reduce las posibilidades de acudir a políticas de gasto público deficitario o de protección del mercado nacional, cuando el debate sobre privatizaciones, crecimiento económico descentralizado[218], ocupa el centro de la atención política como instrumentos idóneos para mejorar la democratización social, la participación popular, la justicia social y el desarrollo local. Pero, "¿cómo una reforma de tipo político-administrativo puede lograr tan profundas transformaciones en la base estructural de un ámbito nacional donde imperan un conjunto de determinaciones y condicionamientos cuya gravitación hasta ahora han apuntado en otra dirección?" (De Mattos, 1989:53 y 55). Y es que "la receta más frecuente, entusiastamente sostenida en los medios adscritos a la

[217] Coraggio (2000).
[218] "Básicamente, una descentralización implica una reforma de carácter político-administrativo, por la que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabiliza por un conjunto de males que aquejan a las comunidades locales" (De Mattos, 1989:51).

ideología neoliberal, postula la ejecución de una estrategia de 'modernización' de los aparatos institucionales nacionales, que incluye como componentes centrales de la agenda respectiva, la *desburocratización*, la *privatización* y la *descentralización*. Estos tres tipos de reforma tienen análogos fundamentos y apuntan en lo esencial en la misma dirección. Es pues en el marco de las aludidas transformaciones de la economía mundial y de las proposiciones de acción social que las acompañan, que tienen que ser ubicadas las tendencias predominantes a la descentralización; sólo allí puede comprenderse su real significado y sólo allí es posible discutir sus posibilidades y limitaciones".

En contraposición a la ideología neoliberal, el desarrollo local y aumentar la democratización, la participación y la justicia social, supone criticar ciertos valores funcionales para el capital que forman parte del paradigma que lo acompaña. Entre otros: "(a) el economicismo, que supone que existe realmente una esfera separada de lo económico, regida por leyes universales y a la vez la tendencia a organizar toda actividad humana mediante mecanismos de mercado, introyectando en la valoración de todas las prácticas humanas una definición 'capitalocentrista' de eficiencia en el uso de recursos (la teoría neoclásica la asocia con la máxima ganancia, y ve las consecuencias sociales negativas que su prosecución produce como efectos indeseados que pueden ser compensados o aliviados, pero sin modificar el sistema que los produce); (b) la jerarquización de los derechos humanos individuales a partir de la propiedad privada y la defensa del mercado libre en desmedro de los derechos sociales y los valores de justicia social; (c) su fundamentalismo individualista, contrario a la idea de comunidad o de la sociedad como entidad que constituye al individuo; d) su valoración del cambio *per se*, donde la innovación es vista como condición del desarrollo de la sociedad y por ende el capital y la competencia individualista se convierten en motores del desarrollo" (Coraggio, 2000:8).

En un contexto en donde se habla de "crecimiento" y del "problema de la pobreza", es imprescindible analizar las diversas realidades latinoamericanas desde una nueva óptica, desde una perspectiva crítica respecto al desarrollo[219], desde el enfoque del desarrollo

[219] Tortosa (1993).

exógeno al del desarrollo endógeno, desde el desarrollo de los países al desarrollo de los territorios, ya que estos enfoques no pueden provocar de por sí "la transformación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder, que se encuentran condicionadas por factores de carácter estructural y no por su distribución territorial" (De Mattos, 1989:57). Entonces, en esta situación, ¿puede una reorganización territorial de la administración del poder establecer las condiciones para atraer volúmenes significativos de nuevas inversiones? La principal consideración que debe hacerse a este respecto "es que, en el ámbito de la actual dinámica capitalista, los movimientos territoriales del capital parecen estar motivados antes por las condiciones para la valorización del capital, que por el aumento de la capacidad decisoria en una determinada parte del territorio". En este sentido, el hecho medular es que "los procesos de articulación interregional e internacional del capital han ido consolidando situaciones de creciente *dependencia estructural con relación al capital*, situaciones éstas que pueden caracterizarse como aquellas en las que el *interés general de la sociedad nacional en su conjunto (y, también, el de cada una de sus partes), sólo es enteramente posible en tanto sea compatible con el interés privado de los propietarios del capital*. Y este hecho condiciona la dinámica de acumulación en términos tanto sectoriales como territoriales, por encima de cuáles sean los poderes que detentan las diversas colectividades locales dentro de un determinado espacio nacional. Aun cuando la dependencia estructural del capital no impera sobre la totalidad de las actividades del aparato productivo del sistema nacional (y de cada una de sus partes), sí prevalece decisivamente sobre las decisiones relativas a los procesos relevantes de acumulación de capital de cada sistema o subsistema, que son los que finalmente condicionan los procesos de desarrollo nacional o local" (De Mattos, 1989:58-59).

Coraggio (2000) argumenta que los resultados del proceso de reestructuración del capital a escala global se experimentan concretamente como cambios no deseados en las situaciones particulares de vida de los afectados. Negativamente por estos procesos, y en el contexto de una descentralización del Estado impulsada por la convergencia del interés en minimizar el poder del Estado nacional y la vieja lucha por una democracia participativa, aparece la necesidad de pensar el desarrollo local, basado en lo particular. Según este autor, para intentar algún sistema clasificatorio, habría dos variantes principales de esto: 1) la primera

define como desarrollo local el generar en un determinado territorio las condiciones que reclama el capital, esperando que lleguen inversiones y fuerzas transformadoras propias del actual estilo de modernización capitalista. En este modelo cunde el individualismo y la competencia, porque habrá agentes económicos locales competitivos y otros que deberán ser desplazados por no serlo; 2) la segunda asocia el desarrollo local con un desarrollo alternativo al del capitalismo excluyente, ya que es un desarrollo basado en fuerzas y procesos endógenos, contrapuesto al desarrollo del capital a escala global y que implica un fortalecimiento de una entidad societal o comunitaria local que aviva su dinamismo, la que tiene dos subvariantes: a) una, asociada a una ideología localista, que propicia una larga desconexión de la comunidad o sociedad local, que incluso ve al mercado como alienante y destructivo de la calidad de vida deseada, y b) la otra apunta a lograr otro desarrollo, pero abierto, pues deberá interconectarse con los procesos globales, pero manteniendo un grado de autonomía relativa y diferenciación, manifestado en la iniciativa consciente y activa para transformar la realidad local desde la perspectiva del desarrollo humano, compitiendo en todo caso por las personas y no por el capital.

Para Coraggio, la primera variante principal (1) tiene adeptos en buena parte de las prácticas actuales de promoción del desarrollo local, y su crítica a la globalización es fundamentalmente la crítica a la exclusión de determinados territorios más que a la exclusión social en su interior, pues están dispuestos a importar la inversión que justamente dualiza en lugar de integrar. La segunda variante principal (2) está presente en los enfoques que tienden a rechazar la integración al mercado global, y se centran en el desarrollo desde abajo, dando a la sociedad y a sus comunidades un papel predominante, con la dificultad para legitimar propuestas de clausura que los “beneficiarios” no quieren y para resolver coherentemente la relación “externa” entre esos sistemas diferenciados y el mercado global. Coraggio se adscribe a la segunda subvariante y plantea que la contraposición ideológica fundamental no debe darse entre lo local-particular y lo global-universal. Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible es preciso contraponer a la pretensión de universalidad del mercado libre, de la empresa y de las relaciones capitalistas, otra pretensión de universalidad: la de los derechos humanos, sociales y políticos y de las condiciones de su efectiva realización, y tales condiciones no son exclusivamente de

dominio local, pues exigen la acción de fuerzas colectivas e institucionales de organización política y social de orden nacional, regional o incluso global. Es decir, es la necesidad de operar a la vez desde ámbitos locales y desde niveles de agregación social más abarcativos.

Sin entrar en las viejas dicotomías de países atrasados-países avanzados, desarrollados-subdesarrollos o desarrollados-en vías de desarrollo, la globalización se presenta a dichas localidades como un proceso de "glocalización", en el que se juegan no sólo un lugar en el país subdesarrollado del que forman parte, sino también un lugar en el mundo. La globalización, afirma Coraggio (1999), puede ser una oportunidad para universalizar los valores de uso de lo particular, pero esto requerirá alcanzar calidad y escala a la vez. Entre otros factores complejos de competitividad global compatible con el paradigma de desarrollo humano está el de contar con una sociedad integrada, dinámica, creativa, con capacidad de acceder a utilizar y producir conocimiento universal, con valores que incorporan lo mejor del sistema universal pero con rasgos que marcan una identidad fortalecida por un sentido de pertenencia que trasciende la localización actual. Una clave, según este autor, para que el intento de lograr el desarrollo local no acabe fortaleciendo la dualización de la economía es que se trate a la economía local y regional como un sistema socioeconómico-cultural y, dentro de éste, se orienten las acciones colectivas para transformar la actividad económica popular en un subsistema de economía del trabajo.

Los análisis de los autores que propician el desarrollo endógeno no pueden superar la impronta de una experiencia y una reflexión fuertemente influida por los intentos de explicar el desarrollo en la periferia de los países del Norte. Mientras que en muchos países del Sur, se trata de iniciar procesos de desarrollo local a partir de la pobreza estructural, de la ausencia de actores colectivos con experiencias en promover el desarrollo de totalidades sociales y/o de puntos de partida marcados por los desastres sociales resultantes de varios años de exposición desprotegida a las fuerzas del mercado global, la emigración de los recursos humanos más emprendedores, y la pérdida de expectativas y de confianza en las propias capacidades y en el Estado. El desarrollo local supone la delimitación de un ámbito, pero éste usualmente es insuficiente para lograr la organicidad, riqueza de recursos y sinergia que requiere poner en marcha un proceso de desarrollo donde éste no emerge como

resultante de las fuerzas del mercado. Es preciso avanzar en armar redes interlocales, urbano-rurales, para promover el desarrollo y recomponer el Estado nacional sobre bases democráticas, e "impulsar la modificación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder en una sociedad de clases" (De Mattos, 1989:68).

En el marco de un mundo polarizado, entre un centro desarrollado y una periferia arrollada por la historia, las localidades latinoamericanas deben pensarse enmarcadas no sólo en sus respectivos países, sino en la región de la que forman parte y donde existe una pluralidad, conflictiva, de intereses, y evitar "que las estructuras de poder de las clases dominantes se multipliquen territorialmente". Además, "no se dispone de fundamento teórico o empírico que permita respaldar el supuesto de que a nivel de las colectividades locales habrán de comenzar a predominar los intereses de los sectores populares" (De Mattos, 1989:68).

Como señala Petras (2000), el proceso de globalización enraizado en el pasado no ha sido un proceso lineal de permanente evolución de la integración mundial, pues las economías, del norte y del sur, han oscilado entre los mercados mundiales y nacionales o regionales durante los últimos quinientos años. Por ello, la globalización no es la "última" fase del capitalismo, sino más bien un producto de las políticas estatales vinculadas a las instituciones financieras internacionales, y es un fenómeno cíclico que alterna con periodos de desarrollo nacional. El surgimiento de la globalización está estrechamente relacionado con el crecimiento del conflicto de clase y con la reducción de los beneficios durante el periodo de globalización limitada asociado con el Estado de bienestar y la crisis de la disminución de los beneficios. El éxito del capital para debilitar el poder popular, desmantelar el Estado de bienestar, y convertir al Estado en un instrumento para la expansión exterior, es la condición subyacente de la globalización, y es la fuente de la desaparición del desarrollo nacional. Por lo tanto, para comprender la globalización debemos considerarla como un resultado sociopolítico, lo que exige un análisis de sus agentes sociales y requiere una discusión crítica de cuáles son las fuerzas motrices que se hallan detrás de ella.

También se tienen que abandonar viejas prácticas de burocratismo y clientelismo político como forma de intervención por parte de la Administración local, o bien impedir, en caso contrario, que la supuesta racionalidad del mercado sea la que dicte la dinámica económica, social y productiva de las ciudades. Si el crecimiento económico no garantiza el desarrollo, corresponde dejar de lado cualquier determinismo que asegure éxitos a partir de modelos bastente simples. Si los procesos que llevaron a mejoras ciertas de las condiciones de vida de algunas regiones han sido idiosincráticos, son los cambios sociales en su conjunto los que deben ser estudiados, abandonando todo monismo explicativo o prescriptivo. Si, además, los estilos "centrales" de producción y consumo no pueden ser extendidos al conjunto del planeta, no tiene ya ningún asidero la "unicidad" de alguna propuesta para el desarrollo. Por desgracia o por suerte, no parece haber más remedio que explorar alternativas plurales, lo que requiere el protagonismo de diversos colectivos, y que se situe el problema en las consecuencias sociales "y las nuevas potencialidades, tanto para enfrentar las secuelas negativas de un mal desarrollo, como para aprovechar los recursos humanos en un desarrollo urbano de calidad" (Villasante, 1999:31). Para ello "se necesitan capacidades e iniciativas propias, incluso en materia de conocimiento e innovación, que estarán disponibles mañana si se edifican hoy. Además de preservar las posibilidades del porvenir, hay que irlas forjando desde ya" (Arocena y Sutz, 2003:198).

De ahí que el problema de fondo es preguntarse qué ciudad queremos. Una ciudad articulada en torno a postulados de democracia participativa y calidad de vida. Una ciudad enfrentada "a las soluciones de flujo de capital irresponsables, que pueden poner en peligro el medio ambiente, provocar más desigualdades y polarización social, y hacer más dependiente e inestable el desarrollo social urbano" (Villasante, 1999:44-45). Y sin ignorar que "una colectividad local es, esencialmente, un *ámbito de articulación de relaciones sociales*, donde coexisten modos de producción capitalistas y no capitalistas. En ella conviven empresarios capitalistas y asalariados; en este ámbito, los propietarios del capital normalmente deciden y actúan buscando mejorar las condiciones para la valorización de sus capitales lo que, en última instancia, presupone la necesidad de abatir tanto como sea posible los ingresos de los trabajadores. Esta realidad, ineludiblemente conflictiva, no es ni aludida ni caracterizada en las respectivas argumentaciones del discurso descentralizador.

La identificación de lo local con lo popular, para un ámbito de estas características, es claramente abusivo" (De Mattos, 1989:63).

En Latinoamérica se invoca continuamente demonios y se espantan viejos fantasmas, haciendo cohabitar al sistema democrático con profundas desigualdades económicas, sociales, productivas y de inserción internacional, que ponen en entredicho sus principios fundamentales. Una región en la que el desarrollo local no ha sido algo automático, producto de medidas de descentralización, pues más que un proceso de descentralización al estilo europeo[220], lo que ha pasado en América Latina parece que fue un proceso de municipalización de la crisis del Estado[221], mediante el cual se ha transferido al espacio local, a las instituciones locales y a los municipios muchas de las problemáticas sociales y económicas que antes de las reformas neoliberales incumbían al Estado-nación. De este modo no fueron transferidas a los municipios las capacidades y los recursos con los cuales podrían hacer frente a los efectos de la crisis. Por este motivo es necesario repensar cuál es la autonomía de los municipios, cómo es la capacidad para poder actuar desde las instituciones locales, y hasta dónde es posible que los municipios sigan asumiendo nuevas responsabilidades si no son transferidos al mismo tiempo los recursos, habilidades y capacidades para poder hacer frente a este nuevo escenario.

Partiendo de esta omisión, se supone retóricamente que en el ámbito de una determinada colectividad local es posible avanzar hacia formas de concertación social estable, donde se aúnen los intereses y las demandas de los diversos grupos sociales que interactúan a esa escala. De no ser así, "¿cómo se podría plantear que por el mero expediente de realizar una reforma político-institucional, sería posible promover 'la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales', así como 'las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria'? Para poder cumplir con objetivos de este tenor, sería necesario articular las prácticas sociales en esas colectividades en torno a un 'interés general local', expresado en el respectivo proyecto político y esto con una razonable permanencia histórica; sólo ello permitiría aquellas 'transformaciones socio-económicas de

[220] Subirats (2002).
[221] Arroyo (1997).

tendencia igualitaria', conducentes a un 'desarrollo regional equitativo y democrático' " (De Mattos, 1989:64).

Es en este contexto donde la idea de desarrollo local toma una centralidad que en décadas anteriores no tenía en Latinoamérica, asumiendo que no sólo las empresas sino también los territorios rivalizan más entre ellos. A diferencia del caso de los países, las ciudades y las regiones compiten en el mercado internacional por bienes y recursos de producción de acuerdo con un principio de ventaja absoluta, y no con un principio de ventaja comparativa. Esto significa que ningún mecanismo eficiente, automático –como la devaluación de la moneda o la inmediata flexibilidad de salarios y precios- puede conceder a cada territorio un papel en la división internacional del trabajo. Por lo tanto, los territorios débiles y retrasados se arriesgan a una exclusión y un declive más importantes que los de otras épocas. Se trata, por tanto, de un tipo de desarrollo desde los territorios, contrapuesto a la idea que se tenía entre los países de América Latina, a saber, un desarrollo ejercido desde los centros de poder centrales de cada país para ser impuesto a las provincias y a los municipios.

Por estas razones "el ejercicio de planificación debe venir asociado con las políticas de fomento productivo y los instrumentos de financiamiento de las iniciativas locales. Sólo con el surgimiento de instituciones flexibles de financiamiento, la integración entre los agentes públicos y privados y la innovación en las formas de gestión y organización de los emprendimientos se generan condiciones para financiar y apoyar el desarrollo de los pequeños emprendedores y de experiencias de producción comunitaria. Eso lleva a las primeras experiencias de desarrollo local en América Latina" (Elizalde Hevia, 2003:15). Y que implica, como señala Stoker (2002), que una nueva forma de *governance* local se centra en la creación de redes intersectoriales y, además, debería tener la capacidad de comprometer al mayor número de individuos y grupos con la sociedad. La cuestión está en que "basta con observar y analizar como se han desarrollado (y se desarrollan) las prácticas sociales en cualquier entidad social compleja, para encontrar elementos de juicio suficientes para cuestionar la viabilidad de tales situaciones de consenso relativamente estables en torno a un 'interés general local'. La realidad observables muestra que en todo cuerpo

social de estas características, diversos grupos sociales (o, si se prefiere, distintos agrupamientos de actores sociales) deciden y actúan en función de demandas e intereses contrapuestos, de racionalidades y estrategias frecuentemente contradictorias; en dichas colectividades locales siempre coexisten diversas ideologías y, por lo tanto, diversos proyectos políticos, en permanente confrontación" (De Mattos, 1989:64).

4.2. Hipótesis de la Investigación.

A partir de los objetivos de la investigación y una vez efectuada la revisión del "estado de la cuestión" acerca, por un lado, del origen y evolución de la idea de desarrollo, y, por otro, de las teorías de la Segunda Década del Desarrollo planteamos las siguientes hipótesis de trabajo, teniendo en cuenta que, desde la visión estándar, la globalización mundial premia y castiga a nivel territorial. El modelo de descentralización territorial que opera en la actual globalización constituye un fuerte distractor de energías y un diligente redestribuir de inequidades sociales y espaciales. Del mismo modo que hay regiones ganadoras y perdedoras, hay ciudades que ganan y otras que pierden con el actual modelo de desarrollo[222]. Un modelo que por más que se cambie la organización territorial de la administración del poder de un determinado ámbito nacional -que, como es obvio, no es lo mismo que cambiar sus bases económicas, políticas e ideológicas- ello no implica modificar en forma sustantiva la orientación y las modalidades esenciales de los procesos de generación, apropiación y utilización del excedente económico, tanto en términos sectoriales como territoriales. Omitir este tipo de consideraciones significa descontextualizar la propuesta respectiva, "lo que deja abiertas las puertas para el libre paso de proposiciones inviables, tal como aquéllas que propenden a la construcción de una racionalidad sustantiva distinta ('la socialización política de las clases populares', 'las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria', 'el crecimiento con equidad', 'el desarrollo local', etc.)" (De Mattos, 1989:60).

[222] Poggiese (2003).

1) Como hipótesis principal se plantea que de la estrategia de desarrollo de Mar del Plata no se deduce, tal y como indica la teoría, que las instituciones que han impulsado dicho Plan Estratégico hayan incentivado y generado tanto los mecanismos de participación activa para toda la sociedad civil, como la transparentización del sistema institucional. El motivo está en que el plan, como solución o panacea al desarrollo local, está encorsetado en la economía de "vendedores de fantasías" (creer que con la elaboración de un plan estratégico la resolución de los conflictos económicos y los problemas sociales provocados por el mercado se resuelven), que imponen una racionalidad de mercado a los intereses públicos generales.
2) Como primera hipótesis secundaria, derivada de la principal, los cambios que conlleva el plan (y la propia lógica del plan), son funcionales a las estrategias, exigencias y posibilidades de determinados agentes urbanos (la participación es limitada, y está previsto de antemano quiénes y cómo van a participar).
3) Como segunda hipótesis secundaria, el plan, tal y como ha sido elaborado (las desiciones se toman de forma centralizada), no supone un reforzamiento del tejido productivo local, el cual actúa directa y positivamente sobre la cohesión social, al dar viabilidad a los esquemas virtuosos oferta-demanda, ahorro-inversión y sobre los que se edifican los sistemas locales-regionales (y nacionales) de acumulación. Es decir, las posibilidades de participación ciudadana (de organizaciones ciudadanas más o menos populares, más concretamente) abiertas por el Plan Estratégico están sujetas a fuertes limilaciones políticas, por la supeditación de toda la planificación a un proyecto de modernidad, de crecimiento, productividad y competitividad, importado de las metrópolis dominantes. Un proyecto que prima los fines de crecimiento económico, a lo que se van uniendo cada vez más otros fines de control social añadido.
4) Como tercera hipótesis secundaria, al no reconocerse las diferencias de poder e información que existen entre los agentes sociales, se parte de un supuesto de homogeneidad social que sólo admite diferencias funcionales y no se clarifican los valores e intereses en juego que se diluyen en el marco de una concepción del desarrollo que se da por supuesta y aceptada. De ahí que las percepciones acerca de las problemáticas principales de Mar del Plata y sus potencialidades de desarrollo no son el

reflejo de la estructura social urbana, producto de las contradicciones y conflictos de la ciudad y su interland.

5) Como cuarta hipótesis secundaria, la publicidad que se hace de la participación en el PEM, depende de necesidades de marketing político (de estar en la modernidad, en la moda), las cuales se reflejan en las tensiones y conflictos entre los sectores e instituciones que conforman la Junta Promotora y muchos de aquellos que son independientes a la misma.

4.2. Diseño metodológico.

El método de investigación que hemos elegido es el estudio de casos, en tanto que nos va a permitir producir, sociológicamente, representaciones que describen y expliquen una realidad relevante, y de características típicas[223]: la planificación estratégica de las ciudades para el desarrollo local. Y es que "un caso es un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco. Para su análisis se pueden utilizar materiales diferentes, desde entrevistas semiestructuradas hasta análisis de contenido de documentos varios, pasando por encuestas u observación participante. El caso a estudiar puede ser una persona, una familia, una tribu, región geográfica, religión, política gubernamental, el ex bloque soviético, o una organización. Cualquier objeto de naturaleza social puede *construirse* como un caso" (Coller, 2000:29).

Hemos optado por una estrategia analítica, ya que perseguimos estudiar el funcionamiento de un fenómeno social: la planificación estratégica, y que dispone de un aparato teórico que encuadra el caso y le dota de significado y relevancia. La representatividad analítica "implica que el caso es apropiado para el tipo de discusión teórica que se quiere dilucidar con su análisis. Las conclusiones a las que se llegue no se pueden extrapolar a un universo,

[223] "El caso puede ser *típico* en la medida en que se le considera uno más de un grupo y dado que reúne las características de ese grupo, se puede estudiar de la misma manera que se estudiaría cualquier otro caso" (Coller, 2000:35).

sino al conjunto de teorías a las que el caso se dirige" (Coller, 2000:56). Las técnicas empleadas para la recogida de la información han sido la entrevista semi estructurada y el uso de fuentes documentales. Los recortes en el objeto de estudio han sido los siguientes: 1) recorte temporal del estudio: nuestra investigación arranca a mediados de la década de los noventa cuando surgen los primeros antecedentes del Plan Estratégico de Mar del Plata hasta la actualidad, momento en que, al finalizar la etapa de formulación del plan, se está en el inicio de la fase de implementación de proyectos concretos para la ciudad; 2) recorte espacial del estudio: si bien hemos acotado nuestro objeto de estudio al caso de la ciudad de Mar del Plata (y al partido de General Pueyrredon del que es cabecera), también hemos optado por analizar a grandes rasgos, su contexto provincial y nacional, perspectiva que nos permitirá situar la problemática del desarrollo local en entornos más amplios. Así, y a modo introductorio, desarrollaremos, por un lado, los antecedentes contextuales de la Argentina desde 1976 hasta la actualidad y, por otro, las experiencias previas al PEM sobre planificación estratégica en Argentina durante la década de los noventa.

Para hacer el trabajo empírico se realizaron distintas actividades entre las que podemos destacar las siguientes: 1) reconocimiento del entorno institucional del PEM; 2) sensibilización; 3) trabajo de campo mediante entrevistas en profundidad, y 4) procesamiento de los resultados y análisis de la información. Para el reconocimiento del entorno institucional del PEM se confeccionó un mapa con las instituciones vinculadas al PEM. En el entramado institucional aparecen tanto las instituciones que cuentan con alguno de sus miembros en la Comisión Mixta como aquellas que participan de forma independiente en el proceso de planificación de la ciudad. En el Cuadro 1 se presenta el listado de informantes calificados entrevistados, tanto representantes institucionales como técnicos.

Cuadro 1. Listado de informantes calificados entrevistados.

Equipo asesor externo y Equipo técnico local
Equipo asesor externo
Coordinación del Equipo técnico local
Área urbano-ambiental
Área económico-productiva

Área socio-institucional
Área de comunicación
Miembros de la Comisión Mixta del PEM
Cámara Argentina de la Construcción
Bolsa de Comercio
Unión del Comercio, la Industria y la Producción (UCIP)
Centro de Constructores y Anexos
Honorable Concejo Deliberante Bloque El Frente (UCR)
Honorable Concejo Deliberante Bloque Acción Marplatense
Honorable Concejo Deliberante Bloque Partido Justicialista
Universidad FASTA (de la Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino)
Universidad Nacional de Mar del Plata
Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, Distrito IX (CAPBA)
Colegio de Martilleros y Corredores Públicos, Departamento Judicial Mar del Plata
Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires, Distrito II
Asociación Empleados de Casino
Confederación General del Trabajo (CGT)
Participantes independientes en el PEM
Asociación Gremial de Trabajadores Profesionales de la Salud Pública de la Provincia de Buenos Aires (ex CICOP)
Colegio de Psicólogos de la Provincia de Buenos Aires, Distrito X
Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur (INAREPS)
Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) / Central de los Trabajadores Argentinos (CTA)
Cáritas Mar del Plata
Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires
Asociación Civil Sierra de la Peregrina
Sociedad de Fomento Santa Mónica
Acción Ciudadana ONG
Verdemás ONG
BIOS ONG
Reserva Natural del Puerto de Mar del Plata
Cámara Argentina de Arquitectos Paisajistas
Instituto de Estudios Urbanos (CAPBA)
Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APYME)
Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos
Honorable Concejo Deliberante Bloque Partido Socialista

Para la segunda actividad, se establecieron contactos iniciales vía correo electrónico y comunicación telefónica que sirvieron como actividad de sensibilización con dichas instituciones y con el Equipo asesor externo y el Equipo técnico local. En el caso de las instituciones con algún miembro en la Comisión Mixta, se procedió a establecer el contacto

a través de la Coordinadora del Equipo técnico local. Para la realización del trabajo de campo, en forma paralela con las actividades de sensibilización, se confeccionó una guia de entrevista en profundidad semi estructurada. Dicha guía está dividida en base a cada acontecimiento y actividad relacionada directamente desde el inicio del PEM y, a su vez, cada uno de ellos está subdividido en los siguientes módulos: proceso de planificación estratégica, participación local y desarrollo local. La estrategia de investigación es tratar de conocer la opinión directa del Equipo asesor externo, del Equipo técnico local y de los propios actores institucionales involucrados. Dicha guia de entrevista fue aplicada durante los meses de febrero y marzo de 2005 a los 38 informantes claves, 32 institucionales[224] y 6 integrantes de los Equipos asesor externo y técnico local[225]. Además, se realizó un análisis de contenido de todo el material referente al PEM: proyecto de Ordenanza del bloque del Partido Socialista, Actas de las reuniones de la Junta Promotora (posteriormente Comisión Mixta), Ordenanza Municipal 14.957 (que dio carácter oficial al PEM) y notas, documentos e informes realizados por los Equipos asesor externo y técnico local, la Comisión Mixta y los actores sociales e institucionales independientes[226].

Las variables y dimensiones que hemos considerado para elaborar la guía de entrevista son las siguientes:

1. Planificación estratégica:
    1.1. Concepciones acerca de la planificación estratégica
        1.1.1. Experiencias en planes estratégicos.
        1.1.2. Concepto de plan estratégico.
    1.2. Proceso de planificación estratégica
        1.2.1. Composición de las comisiones.
        1.2.2. Procesos de selección de expertos.
        1.2.3. Procesos de selección de información.

[224] Cabe aclarar que hemos entrevistado a dos informantes calificados del Instituto de Estudios Urbanos, por tratarse de dos posturas claramente diferenciadas respecto al proceso de planificación estratégica en Mar del Plata. No obstante, para las restantes instituciones, como también para los Equipos técnicos, se ha realizado una entrevista por cada una de ellas.
[225] Véase en ANEXO I el listado de entrevistas realizadas a informantes calificados.
[226] Véase en ANEXO II las fuentes documentales analizadas relativas al Plan Estratégico de Mar del Plata.

1.2.4. Resultados obtenidos en los procesos de selección.

1.2.5. Capacidad técnica y autonomía de los expertos.

1.2.6. Mecanismos institucionales y financieros para implementar los proyectos.

1.2.7. Expectativas de la implementación.

2. Participación local:

2.1. Participación local en las decisiones

2.1.1. Actitudes respecto al número y composición de los participantes.

2.1.2. Actitudes respecto a la participación política.

2.1.3. Procesos de negociación del PEM:

- Participantes.
- Actitudes de los participantes.
- Motivaciones de los participantes.
- Consensos y disensos.

2.2. Participación local en encuentros y talleres

2.2.1. Mesas de negociación en torno al Plan Estratégico de Mar del Plata.

- Participantes.
- Actitudes de los participantes.
- Motivaciones de los participantes.
- Consensos y disensos.

3. Desarrollo local:

3.1. Concepciones acerca del desarrollo local

3.1.1. Conocimiento sobre desarrollo local de ciudades.

3.1.2. Conocimiento sobre proyectos de desarrollo local para Mar del Plata y el partido.

3.1.3. Actitudes acerca del posible objetivo de un plan estratégico de modificar el modelo estructural de desarrollo de las ciudades.

3.1.4. Actitudes sobre la necesidad de actuar en lo estructural para poder actuar en lo coyuntural.

3.2. Modelos de desarrollo local

3.2.1. Posicionamiento y evolución respecto a la agenda del plan estratégico.

La elección de estas variables se debe a la centralidad que tienen para confirmar las hipótesis de la investigación. Así, la dimensión planificación estratégica se ha desglosado en una serie de variables que permiten dar cuenta de las concepciones de los actores participantes acerca de la misma y recontruir el proceso de organización, diagnóstico y formulación del Plan. En cuanto a la dimensión participación local, la hemos especificado en una serie de variables referentes tanto a la participación dicisional como a la participación en los talleres. Por último, la dimensión desarrollo local, al estar especificada en las concepciones acerca del desarrollo local y en los modelos de desarrollo local, nos ha permitido analizar las concepciones y percepciones acerca de las posibilidades y restricciones que tiene Mar del Plata y el Partido para su desarrollo y la agenda efectiva del Plan Estratégico para impulsarlo.

V. COORDENADAS HISTÓRICAS DE MAR DEL PLATA: ARGENTINA 1976-2005.

“Puestos a hablar de la política colonial del imperialismo capitalista, es necesario hacer notar que el capital financiero y la política internacional correspondiente, la cual se traduce en la lucha de las grandes potencias por el reparto económico y político del mundo, originan abundantes formas transitorias de dependencia estatal. Para esta época son típicos no sólo los dos grupos fundamentales de países –los que poseen colonias y las colonias- , sino también las formas variadas de países dependientes que desde un punto de vista formal gozan de independencia política, pero que en realidad se hallan envueltos en las redes de la dependencia financiera y diplomática. Una de estas formas, la semicolonia, la hemos indicado ya antes. Modelo de otra forma es, por ejemplo, la Argentina (...) No es difícil imaginarse los fuertes vínculos que se establecen entre el capital financiero –y su fiel ‘amigo’, la diplomacia- de Inglaterra y la burguesía de la Argentina, los círculos dirigentes de toda su vida económica y política” (Lenin, 1974:95).

Para el análisis de la información recogida en el trabajo de campo, hemos considerado que, previamente, hay que encajar Mar del Plata en sus correspondientes coordenadas históricas –económicas, políticas y sociales-[1], ya que el peso de las dependencias históricas constituye un factor de restricción de las opciones realmente disponibles de política pública en un periodo determinado[2], pues como nos dice un informante "estamos en una sociedad, con la historia de la nuestra, la vieja y la reciente" (Independiente9). Un periodo en el que en diversos sectores de la sociedad argentina se ha abierto un espacio de reflexión crítica en torno al modelo económico de valorización financiera (1976-2005) que reemplazó al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1930-1976), ya que es en este contexto de crítica al modelo económico vigente donde se adopta la decisión de elaborar un Plan Estratégico para el desarrollo de Mar del Plata, y donde adquieren plenamente sentido los relatos obtenidos en nuestro trabajo de campo, y que reflejan lo que Boltanski y Chiapello (2002) han denominado el nuevo espíritu del capitalismo que requiere el nuevo capitalismo flexible y globalizado. Un espíritu que constituye un conjunto de dispositivos de legitimación, de convenciones que justifican el compromiso y la adhesión al capitalismo, y que han desarmado a la crítica tornándola inoperativa.

5.1. Modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones sustituyó al modelo agroexportador (1880-1930) que terminó con la Primera Guerra Mundial, al ponerse de manifiesto su vulnerabilidad por una serie de circunstancias, como los primeros desarrollos de la actividad industrial dirigida al mercado interno y la crisis internacional de los años treinta. Crisis que representó en gran medida un nuevo impulso al proceso de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI), ya que la vulnerabilidad de los países subdesarrollados se había puesto en evidencia cuando la Gran Depresión hizo caer

[1] Como nos dice un informante, "de octubre de 2001 a mayo/junio de 2002, en la Argentina se sucedieron varios presidentes, cambio de gobernador, cambiaron todas las reglas del juego de la macroeconomía. La economía doméstica quedó terriblemente resentida. La economía estatal colapsó porque, al haberse destruido la economía doméstica, obviamente los ingresos de la Administración bajaron a niveles insospechados. O sea, pasaron toda una serie de cosas que creo que implicaron que se prestara mucha mayor atención a temas muy de diario, completamente de diario" (Comision5).

drásticamente tanto la demanda externa como los precios de las materias primas. Para conjurar el consiguiente deterioro de los ingresos del comercio exterior, varios países latinoamericanos se habían embarcado en la ISI, procurando producir localmente los bienes de consumo manufacturados, hasta entonces importados en su mayoría[3]. Por ejemplo, en el marco de la política de estímulo a la producción industrial, ésta creció aceleradamente al 8 % anual acumulativo, entre 1935 y 1945, duplicándose en ese mismo período la ocupación industrial. Esta rápida expansión provocó, con la llegada del peronismo al poder, un proyecto de desarrollo, conteniendo un enfoque radicalmente opuesto al modelo agroexportador y profundizador de la industrialización experimentada en la última década.

A lo largo de la década de 1950, se consolidó el predominio de EE.UU. en la economía mundial, produciéndose una intensa internacionalización de sus capitales, con lo que empresas transnacionales norteamericanas comenzaron a instalar subsidiarias industriales que abastecían los distintos mercados internos de las economías. Hobson (1979) escribió en 1905 que la expansión imperialista norteamericana estuvo subordinada a la fuerza impulsora del factor económico, a la rapidez sin precedentes de la revolución industrial ocurrida en EE.UU. a partir de la década de los ochenta del siglo XIX[4]. La concentración de la industria en monopolios fue resultado de una crisis de sobreproducción, y de la consiguiente disminución de los precios de los bienes manufacturados que hizo que los competidores más débiles tuviesen que cerrar o vender sus empresas. El poder

[2] Subirats y Gomá (1998).

[3] Entre aproximadamente 1940 y 1980, "América Latina vivió un período de 'crecimiento hacia adentro', impulsado sobre todo por la ISI, durante el cual los índices económicos y sociales fueron sensiblemente mejores que los conocidos antes o después" (Arocena y Sutz, 2003:147).

[4] Como indican Duménil y Lévy (2004:8 y 9), "la crisis de los años noventa del siglo XIX introdujo en los Estados Unidos una transformación de las instituciones del capitalismo, hecho que condujo a una revolución en la técnica y en la organización de las empresas". Esta revolución introdujo "la inversión de la tendencia de la tasa de ganancia –su aumento en lugar de su disminución- a pesar de que la tasa de crecimiento del salario real era en ese momento más alta. Igualmente, otorgó uno de los rasgos fundamentales a la nueva fase en la cual entró el capitalismo durante las primeras décadas del siglo XX: la eficiencia". Ésta permite "economizar el capital avanzado, hacer mejor el uso (capitalista) posible de este capital, en una forma más continua y más intensa. Igualmente, si este presupuesto se aplica al capital fijo en la producción (y de stocks de materias primas y en curso), él es aplicable a otros componentes del capital: el capital-mercancía (los stocks de productos terminados) y el capital-dinero (la tesorería). Lo que llamamos progreso de gerencia, remite a todas las innovaciones conducentes a una eficiencia superior en estos dominios. Esta tarea histórica alcanzó una amplitud tal, que promovió el desarrollo, a principios de siglo, de medias clases medias asalariadas –ejecutivos y empleados- distintas a las de los trabajadores productivos. Esta primera revolución, la revolución de la gestión, introduciendo a lo que los estadounidenses denominan el *managerial capitalism* (que señalamos en francés por el neologismo *capito-cadrisme*), produjo este desarrollo".

manufacturero de EE.UU. tuvo un crecimiento tan elevado que excedió las demandas del mercado interno, situación que se agravaba por el mismo proceso de concentración. Los grandes industriales y financieros norteamericanos empezaron a demandar al poder político mercados extranjeros para las manufacturas y las inversiones, demanda que supuestamente fue la responsable de la adopción del imperialismo como una doctrina y una práctica políticas del Partido Republicano al que ellos pertenecían.

De este modo necesitaron el imperialismo porque querían utilizar los recursos públicos de su país para hallar un empleo rentable a su capital que de otro modo sería superfluo. Como los países europeos venían implementando políticas proteccionistas, los grandes fabricantes y financieros se vieron obligados exportar sus manufacturas e inversiones hacia China y el Pacífico y hacia Sudamérica en busca de sus oportunidades más rentables, estableciendo con estos países relaciones políticas espaciales eliminar la competencia de sus competidores europeos. Sin embargo, las mismas necesidades de exportación de capitales existían en éstos, lo que los llevó también, aunque en menor escala, a una estrategia imperialista[5].

El modelo sustitutivo, en la Argentina de los cincuenta, se presentó bajo dos variantes distintas que estaban relacionadas con propuestas político-sociales contrapuestas y que implicaban necesariamente una política distinta de distribución del ingreso. Una variante es la industrialización basada en la expansión de la producción de los bienes suntuarios, la cual tuvo mayor vigencia, conformándose durante la gestión gubernamental del desarrollismo (1958/62) y persistiendo durante la dictadura militar que derrocó al gobierno radical (1966/72).

[5] Para Hobson (1979) el imperialismo es el esfuerzo de los grandes controladores de la industria por ampliar el canal por donde fluye su riqueza excedente buscando mercados extranjeros e inversiones extranjeras para colocar de forma rentable los productos y capitales que no pueden vender o usar en su país. Por ello, Hobson sostiene que queda de manifiesto la falacia de la supuesta inevitabilidad de la expansión imperial como un conducto necesario para la industria progresista, pues no es el progreso industrial lo que demanda la apertura de nuevos mercados y áreas de inversión, sino la mala distribución del poder de consumo que impide la absorción de bienes y de capital dentro del país. El ahorro excesivo que constituye la raíz económica del imperialismo se compone de rentas, beneficios monopólicos, y otros elementos de un tipo de ingreso ilegítimo.

El desarrollismo es una de las características más distintivas de la década de los cincuenta, en tanto que la idea moderna de desarrollo, a la que remite la filosofía del desarrollismo, apareció en unas determinadas condiciones históricas que significaron un cambio en las relaciones internacionales y la emergencia de un nuevo orden mundial, por el declive del colonialismo y la consolidación de los Estados-nación, la emergencia de la Guerra Fría, la necesidad del capitalismo de encontrar nuevos mercados, y la confianza en las posibilidades de la aplicación de la ciencia para abordar los problemas de cada una de las sociedades mediante la ingeniería social. La explicación de por qué y cómo el desarrollo se extendió como la idea que orientó las prácticas particulares de los países y, a la vez, articuló sus relaciones internacionales entre los mismos, tiene que ver con la forma en que dicho concepto se ha ido construyendo históricamente: aunque sus significados han ido cambiando, siempre han mantenido una connotación positiva evocando una metáfora de crecimiento orgánico y de evolución, "de realización de una serie de potencialidades contenidas en los organismos, los individuos y las sociedades, potencialidades que pudiendo ser realizadas, debían realizarse: ésta ha sido la misión legitimadora del desarrollo" (Gimeno y Monreal, 1999:7).

Cuando la era del desarrollo en el Tercer Mundo apareció, a fines de los años cuarenta, el sueño de diseñar la sociedad mediante la planificación encontró un suelo aún mas fértil, en América Latina y Asia. La creación de una «sociedad en desarrollo» entendida como una civilización basada en la ciudad, caracterizada por el crecimiento, la estabilidad política y crecientes niveles de vida, se convirtió en un objetivo explícito y se diseñaron ambiciosos planes para lograrlo con la ansiosa asistencia de las organizaciones internacionales y de expertos del mundo desarrollado. Entre 1940 y 1980, gran parte de los países latinoamericanos se convirtieron en "semi-industriales" o como países con una "industrialización trunca". En ella la manufactura pasó de un papel menor a constituirse en el principal propulsor del crecimiento en ese período, pero "sin llegar a basarse sólidamente en actividades endógenas de alto nivel de calificación. Por consiguiente, la industrialización no alcanzó niveles de competividad que retroalimentaran el proceso, por lo que su avance siguió dependiendo en gran medida de las exportaciones de materias primas con muy poco

valor intelectual agregado y, cada vez más, del financiamiento externo" (Arocena y Sutz, 2003:199).

En el funcionamiento del modelo sustitutivo basado en la expansión del consumo suntuario, el crecimiento industrial estuvo centrado en la producción de bienes de consumo duraderos "demandados por el reducido sector de altos ingresos. Para ello la transferencia de ingresos desde el sector agropecuario hacia los sectores urbanos es acompañada por una redistribución dentro de estos últimos en detrimento del grueso de asalariados, ya que la creciente dispersión de la estructura salarial perjudica a la mayoría del proletariado urbano y atempera estos efectos sólo sobre una parte de los sectores medios" (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1987:41). El crecimiento de la producción de bienes de consumo duraderos es acompañado por una creciente remisión de utilidades y pagos por tecnología derivados del predominio extranjero. Sin embargo, el freno de esta expansión viene dado por la irrupción de la crisis en la balanza de pagos y su convergencia con las dificultades que se derivan del creciente conflicto social producido por la acción y movilización de los sectores populares que pretenden una mayor participación económico-social.

La otra variante del modelo sustitutivo es el tipo de industrialización basada en la expansión de la producción de los bienes de consumo masivo, la cual fue "parcialmente aplicada debido a la sistemática interrupción de los procesos democráticos que los pusieron en práctica habiendo sido adoptada, primero, por el gobierno de A. Illia (1963/66) y posteriormente durante el tercer gobierno peronista (1973/75)" (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1987:41). En la dinámica de esta corriente política distribucionista, el aumento del salario real generaba fundamentalmente un incremento en la demanda de los bienes de consumo masivo, tales como las producciones de alimentos o textiles, cuya expansión, por un lado, acarreaba una baja demanda de insumos importados y, por otro, un significativo requerimiento de fuerza de trabajo. Pero, esta fase del crecimiento industrial con una distribución progresiva del ingreso se interrumpe por la oposición de los sectores empresariales predominantes en la estructura económica, manifestándose en la retracción de la inversión productiva privada, y en problemas en la balanza de pagos.

Históricamente, el sector industrial registró la mayor rentabilidad relativa durante buena parte del período de industrialización por sustitución de importaciones, pero a partir de los años setenta esta tendencia comienza a revertirse a causa del crecimiento de la rentabilidad del sector financiero y al proceso de desinversión en el sector industrial. En este marco el golpe militar de 1976 impulsó un proyecto de reestructuración productiva que cambió el patrón de acumulación, lo que significó que el denominado modelo de valorización financiera se impusiera a un sector industrial sustitutivo en pleno proceso de desindustrialización, mediante el aniquilamiento de los cuadros intelectuales del campo popular[6].

5.2. Modelo de valorización financiera.

A partir de la instauración de la dictadura militar las Fuerzas Armadas argentinas modificaron los elementos centrales de la doctrina vigente, al abandonar la concepción de que el crecimiento económico y la inclusión social constituían pilares básicos para superar los conflictos sociales, y la reemplazaron por otra encaminada a disciplinar y controlar a los sectores populares mediante la desindustrialización, la concentración del ingreso y la represión. Además, replantean el contenido y la amplitud de la represión que en la Doctrina de Seguridad Nacional "estaba circunscripta a las vanguardias armadas que surgen a partir de la revolución cubana y del 'Cordobazo'. Del golpe militar en adelante, la represión ocupa un lugar central y desconocido, aplicando sobre todos los integrantes de las organizaciones populares, el secuestro, la tortura y el asesinato, que en conjunto definen la trágica figura del 'desaparecido'. Finalmente, las hipótesis de guerra externa vinculadas a las fronteras nacionales tienden a diluirse, consolidándose la concepción de que, supuestamente, estaba en pleno desarrollo la 'tercera guerra mundial' y que, en ese marco, el área de operaciones comprendía, como mínimo, a la región latinoamericana en su conjunto" (Basualdo, 2001b: 34-35).

[6] Basualdo (2001b).

El nuevo modelo de acumulación se afianzó a finales de los ochenta con el paradigma neoliberal. Concretamente, con el Plan Austral del Secretario de Planificación Juan V. Sourrouille del gobierno radical. A partir de dicho plan se articulan directamente sectores del partido de gobierno con los integrantes de sectores dominantes, poniéndose en marcha no sólo un proceso de cooptación ideológica sino también de negocios políticos y económicos. Se inicia así "en el sistema político y en el resto de la sociedad civil la etapa de 'a‘sorción gradual, pero continua' ’e los intelectuales orgánicos del resto de los sectores sociales. es decir, de la decapitación de los sectores subalternos como forma de inmovilizar a los sectores populares" (Basualdo, 2001b:46-47).

El enfoque neoliberal diagnosticó la crisis capitalista de la década de los ’70 en la sostenida expansión experimentada por el Estado en la posguerra mundial. Se trataba entonces, en palabras de Basualdo (2003), de redefinir el excesivo intervencionismo estatal que traía aparejado una inmensa ineficiencia en el sistema económico mediante la privatización de empresas estatales y a la desregulación de la economía, dentro de la cual la desestructuración del mercado de trabajo va a tener un papel central. Esta visión tergiversada, e interesada, de la crisis estatal es asumida y difundida por el sistema político argentino e incluso por analistas que se comportan como intelectuales orgánicos del bloque de poder dominante. Asimismo la terminación de la dictadura militar planteó a los sectores dominantes un desafío de notable trascendencia que consistió en la manera de llevar a cabo, ahora bajo un régimen constitucional, un control político que posibilitara el desarrollo del nuevo patrón de acumulación. En este sentido, "todo parece indicar que, agotada la represión e interrumpida la industrialización sustitutiva, la opción de los sectores dominantes fue avanzar en la redefinición del sistema político y de la sociedad civil mediante una estrategia negativa que continúa la tarea dictatorial, pero a través de otros medios. Es negativa, porque no pretende construir consenso sino impedir la organización de los grupos subalternos, inhibiendo su capacidad de cuestionamiento. Sin embargo, ya no se trata de hacerlo mediante la represión y el aniquilamiento sino mediante un proceso de integración de las conducciones políticas y sociales de los sectores populares. De esta manera, los sectores subalternos son inmovilizados no pudiendo generar una alternativa

política y social que cuestione las bases de sustentación del nuevo patrón de acumulación" (Basualdo, 2001b:15-16).

En línea con dicho diagnóstico, la propia crisis de América Latina fue imputada al proceso de sobre intervención estatal que alimentó en la región la estrategia de sustitución de importaciones. La salida propuesta a los "extrangulamientos", por sobre intervención, a que dio lugar esta estrategia, consistió en la reposición plena de los mecanismos de mercado, los que fueron presentados como los reencauzadores del crecimiento y el desarrollo a mediano y largo plazo. Así, un cuerpo de prestigiosos académicos de origen anglosajón, la mayor parte fuertemente vinculados organismos de financiamiento internacional –Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial de Comercio-, se colocó como vocero visile del diagnóstico anti-intervencionista y la salida remercantilizadora[7]. Dicha reposición de los mecanismos de mercado conllevó un fuerte aliento a las políticas de privatización y desregulación para recuperar mecanismos de competencia, "invadidos" o "desplazados" por la "avalancha sustitutiva" de posguerra. Precisamente, sobre estos dos elementos se montó lo que se denominó el Consenso de Washington. Desde el campo teórico, este "consenso" fue construido en el marco de una verdadera "contra-revolución neoclásica", que surgió como respuesta a las tres décadas de "avance keynesiano" que dominaron, desde la posguerra, el campo estrictamente académico y los aparatos estatales donde se formulaban las políticas públicas. Los tres principales ejes sobre los que se edificó la contra-revolución neoclásida son: 1) la actividad económica está dada por el intercambio de precios que fija el mercado; 2) el objetivo del intercambio económico es la asignación eficiente de los recursos a partir del ejercicio de las preferencias subjetivas; y 3) el estado natural del sistema es colocarse en un equilibrio estable.

La valorización financiera se refiere a la importancia que gana el sector financiero en la asignación del excedente, pero, también, da cuenta de un proceso más general que estriba en la colocación de excedente en una amplia gama de activos financieros, tanto en el mercado interno como en el internacional[8]. Al respecto, hay que señalar que en 1910 se publicó "El capital financiero" del marxista austríaco Hilferding (1985), obra que, según

[7] Peet (2005).

Lenin (1974), constituye un análisis teórico extramadamente valioso de la fase contemporánea de desarrollo del capitalismo. Hilferding sitúa en el centro del análisis el papel del desarrollo de las grandes sociedades anónimas en el futuro del sistema capitalista, ya que considera que la separación entre propiedad y dirección, característica de las mismas, tiene efectos importantes en dos direcciones: acrecentar la importancia en el sistema de los bancos como promotores de dichas sociedades a través del mercado de valores, y la separación entre el capital industrial y el financiero, siendo este último el que adquiere el papel fundamental en el control de la producción social. Una parte cada vez mayor del capital industrial no pertenece a los industriales que lo utilizan, ya que pueden disponer del capital únicamente por mediación de la entidad financiera, que representa, con respecto a ellos, a los propietarios de dicho capital. Por otra parte, la entidad financiera también se ve obligado a colocar en la industria una parte cada vez más grande de su capital. Gracias a esto se convierte, en proporciones crecientes, en capitalista industrial. Este capital bancario, que por ese procedimiento se trueca de hecho en capital industrial, es lo que llama Hilferding capital financiero. Éste es el capital que se halla a disposición de los bancos y que utilizan los industriales. Sin embargo, si bien Hilferding hizo mayor hincapié en el auge del capital financiero en una nueva era de monopolio, también utilizó el término imperialismo para referirse a la rivalidad entre los Estados del centro, que implicaba una relación de dominio sobre la periferia.

La valorización financiera irrumpió y se impuso en la economía argentina desde fines de la década de los setenta, por el hecho de que la tasa de interés interna, y la diferencia marcadamente positiva de la misma con respecto a la tasa de interés internacional, supera la rentabilidad de las diversas actividades económicas, y a que el acelerado crecimiento del endeudamiento externo operó como una masa de excedente valorizable en el mercado interno. La valorización financiera, de este modo, surgió como producto de la transferencia de ingresos internos, fundamentalmente por la pérdida creciente de los ingresos percibidos por los asalariados. La dictadura, mediante los recortes de los salarios, y el congelamiento de los mismos en los años que siguieron, estableció un nuevo nivel salarial real en la Argentina.

[8] Basualdo (2000; 2003); Astarita (2004).

A partir de la dictadura militar los acreedores externos y el capital concentrado interno –constituido a partir de entonces por los conglomerados extranjeros y los grupos económicos locales- pasan a controlar el proceso económico con base en la sobreexplotación de los trabajadores y una férrea subordinación del Estado a sus intereses particulares. El proceso de acumulación que lideran "se sustenta en la valorización financiera y, por lo tanto, ya no está condicionado por el consumo de los sectores populares ni las fronteras nacionales, impulsando la disolución del capital industrial local que establecía alianzas de diversa índole con los asalariados en la búsqueda de lograr el desarrollo industrial" (Basualdo, 2001b:39). Asimismo, el aumento de la productividad que llevó aparejado se asoció, no a la expansión de la economía, sino a la expulsión de fuerza de trabajo, tal y como se acentuará en la década de los noventa, operando los desocupados como "un ejército industrial de reserva" que, a su vez, genera las condiciones para acentuar la reducción del salario real e incrementar la intensidad del trabajo de quienes permanecen ocupados en la producción industrial[9]. Constatándose, así, la notable profundización de la "revancha clasista" que puso en marcha la dictadura militar en Argentina.

Característicamente, lo novedoso de este nuevo patrón de acumulación, en relación a la etapa sustitutiva, es el endeudamiento privado. De hecho las empresas privadas se endeudaron externamente para obtener grandes beneficios con la valorización financiera, para lo cual debían realizarlas en el exterior vía fuga de capitales. Por otra parte, el endeudamiento externo es un factor fundamental para la instalación de la valorización financiera. Para entender esta relación es necesario analizar, advierte Basualdo (2001b:31), cómo opera la deuda externa del sector privado y del sector público. Los grupos económicos locales y las empresas transnacionales no se endeudan para realizar inversiones productivas sino para obtener renta mediante colocaciones financieras, en tanto la tasa de interés interna supera largamente la tasa de interés internacional, para finalmente remitir los recursos al exterior y reiniciar el ciclo. Por eso en la Argentina la otra cara de la deuda externa es la fuga de capitales locales al exterior. En este proceso, "el papel del Estado es fundamental, por lo menos, por tres metivos: 1) a través del endeudamiento interno

[9] Basualdo (2003).

mantiene una elevadísima tasa de interés en el sistema financiero local respecto a la vigente en el mercado internacional; 2) mediante la deuda externa es quien provee las divisas que hacen posible la fuga de capitales; 3) asume como propia la deuda externa del sector privado, incorporando una nueva transferencia de recursos existentes que ya comprometían mucho miles de millones de dólares".

La deuda externa se reflejó externamente en los acreedores externos e internamente en la valorización financiera y en la fuga de capitales[10], por lo cual pasó a ser una variable macroeconómica de central importancia en la economía argentina. Variable que explica la liberalización de la economía argentina, la cual se asentó en una apertura del mercado de bienes y de capitales acelerada y asimétrica (entre diferentes sectores)[11], que operó conjuntamente con la aplicación de la Reforma Financiera de 1977. Pero otra característica del modelo de acumulación implantado por la dictadura, fue una disminución importante de los gastos estatales en salud y educación y en un aumento en las transferencias al capital y, por el lado del ingreso, en una acentuada regresividad tributaria[12]. Y es que si el Estado definió la distribución del ingreso entre capital y trabajo a partir de 1976, en adelante la distribución del ingreso dentro del capital favoreció a una nueva cúpula empresarial, pues los conglomerados extranjeros se consolidaron como el nuevo bloque de poder económico junto a los grupos económicos locales (aunque estos últimos se van a consolidar durante el transcurso de la década del ochenta). Sin embargo, se trata de agentes que ya actuaban en la Argentina, aunque ahora comparten una comunidad de intereses y desarrollan nuevas estrategias empresariales. Además, irrumpen en un segundo plano los acreedores externos, en un contexto de fuerte endeudamiento.

En los años ochenta, la consolidación de los conglomerados económicos[13] corrió paralelo a la creciente transferencia de excedente del Estado hacia el poder económico, transferencia

[10] Las grandes firmas tienen activos financieros en pesos en el país (por la alta tasa de interés), mientras que los dólares los tienen en el exterior por la fuga de capitales.
[11] Dicha apertura funcionó como un instrumento de política anti-inflacionaria para controlar el nivel de precios y generó transferencias de recursos desde los sectores de bienes transables a los no transables.
[12] Basualdo (2001a; 2003).
[13] Durante las últimas décadas del siglo XX adquieren una creciente importancia dentro de la producción industrial argentina las actividades que se sustentan sobre la base de ventajas comparativas naturales (como la producción de alimentos y bebidas y, en menor medida, la refinación de petróleo y la industria petroquímica),

en la cual jugó un papel principal la banca acreedora. En este marco se cristalizó la estatización de la deuda externa privada. Esta estatización se llevó a cabo a través de los seguros de cambio implementados desde comienzos de los años ochenta, con lo cual el capital concentrado local se vio altamente beneficiado. Esto duró hasta 1987, momento en el cual tuvo lugar el primer Plan de capitalización de la deuda. Además, en la década de los ochenta, la promoción industrial, como política pública ante el proceso de desinversión de los años ochenta, consistió en un subsidio público a la inversión privada, y que alentó la concentración de capital a través de mecanismos de transferencia de fondos hacia los grandes grupos económicos y las empresas transnacionales[14]. De este modo, en los ochenta predominaron las firmas oligopólicas locales y los conglomerados extranjeros, quienes se impusieron a los acreedores externos.

Durante la cesación de pagos de la deuda por parte del gobierno radical en los años 1988-89, se produjo la hiperinflación, como consecuencia de la corrida desencadenada por los bancos extranjeros. La crisis hiperinflacionaria de 1989 se dirigía a remover las restricciones estructurales que impedían el desarrollo y la consolidación del patrón de acumulación, basado en la valorización financiera, que había puesto en marcha la dictadura militar. Y es que la remoción de los escollos estructurales que impedían el despliegue de la valorización financiera era una necesidad imperiosa para los sectores dominentes, pero no era el único objetivo buscado con la crisis de 1989. Tan importante como esa remoción "era redefinir la naturaleza de un sistema político que impedía la convalización de las reformas estructurales y, por lo tanto, la profundización del proceso en marcha. En consecuencia, su inorganicidad no radica en que el sistema político exprese ls intereses y necesidades de los sectores populares, tratando de rectificar el rumbo del proceso mediante la redefinición del patrón de acumulación gestado en la etapa dictatorial. Lo que se pone en evidencia durante la primera gestión constitucional es un profundo desfasaje entre el avance de la valorización financiera y el funcionamiento del sistema político". Por tanto, la profunda

---

la producción siderúrgica y la industria automotriz, cuyo notable crecimiento estuvo directamente asociado con el régimen de promoción y protección con el que fue favorecida. Todas estas actividades, que con sus más o sus menos son oligopólicas, congregan, en conjunto, el 65% de la producción industrial de nuestro país y el 75% de las exportaciones sectoriales.

[14] Fue durante la administración de Menem que se eliminaron los programas de promoción industrial y los subsidios del Estado al capital concentrado.

crisis hiperinflacionaria de fines de la década del ochenta "trae como consecuencia un acentuado disciplinamiento en el conjunto social, en tanto instala una nueva relación entre el capital y el trabajo, y, al mismo tiempo, del sistema político" (Basualdo, 2001b:54-55).

En el marco de la hiperinflación, el colapso era la única manera que tenían los acreedores externos para cobrarla, ya que no tenían poder de lobby. La crisis hiperinflacionaria y la reestructuración económica y social que le sucede encuentran su sustento en el conflicto entre el capital concentrado interno y los acreedores extranjeros. Sin embargo las transformaciones posteriores afectaron a los asalariados y a la estructura estatal, en la medida en que las piezas claves para mitigar las contradicciones entre los sectores dominantes (y donde coinciden sus intereses) son la regresividad en la distribución del ingreso y la puesta en marcha de un programa de privatizaciones de las empresas públicas[15]. En términos estructurales, el avance del capital sobre el trabajo está directamente vinculado con el proceso de desindustrialización y la privatización de las empresas estatales, deviniendo los trabajadores desocupados en uno de los estratos más dinámicos en los hechos sociales de fines de los noventa e inicios del siglo XXI.

Es indudable que esta situación tiene que ver con las teorías y las prácticas de desarrollo que se van a centrar en el ajuste estructural. Hay que ajustar primero, se dijo, para poder "desarrollar" después; una forma reveladora de definir las prioridades, y que refleja el posicionamiento hegemónico del enfoque neoliberal que asimila el desarrollo al crecimiento[16]. Por un lado, el ajuste estructural tendió a restablecer un cierto número de equilibrios contables que se consideraban –especialmente por parte del FMI- necesarios para armonizar el sistema internacional. Frente a la situación monetaria de estos países, había que ajustar las economías y especialmente corregir, según sus recetas, las balanzas de pago. Por otro, parecía claro que las políticas de ajuste daban lugar, en los países que debían someterse a ellas, a consecuencias con frecuencia dramáticas, dado que el rigor presupuestario sumado a la liberalización del mercado llevaba consigo una tala importante

[15] Basualdo (2001b); Boyer (2002); Rapaport (2002).
[16] La subalternización y desaparición del concepto de desarrollo ha sido funcional a una propuesta que se centra selectivamente en la expansión del producto (crecimiento) para diagnosticar la prosperidad por la que atraviesa la dinámica económico social de un país o, más específicamente, de una región y el conjunto de sus actores institucionales.

en el personal de la función pública, las subvenciones de todo tipo, así como las prestaciones sociales en los ámbitos de la educación y la salud. Y es que había que ajustar el bienestar a los "imperativos" de la economía de mercado[17].

Para paliar este nuevo deterioro de las condiciones de vida se inventó el ajuste estructural con rostro humano, destinado a combinar la austeridad exigida por el FMI y las preocupaciones humanitarias de UNICEF. Incluso la coordinación entre el FMI y el Banco Mundial estuvo fuertemente influida por la crisis de la deuda a partir de 1980. La crisis de la deuda confirmará la tendencia de la redefinición de las misiones prioritarias del Fondo, reforzando su papel de asistencia a los países en desarrollo no productores de petróleo, antes de que el FMI se viera llamado a desempeñar un papel clave en la evolución de los países del antiguo bloque del Este. Además los aumentos del precio del crudo de la OPEP "ayudaron a reducir la tasa general de expansión de la economía mundial. Aunque también dejó a los bancos occidentales enormes depósitos de inversión en petrodólares. Los bancos estaban más que deseosos de reciclar estos depósitos en forma de préstamos para el Tercer Mundo" (Duffield, 2004:54).

Hay que subrayar que cuando los préstamos se convirtieron en deudas durante los ochenta, muy pocos de los problemas originales que se habían tratado de arreglar con estos préstamos habían sido verdaderamente solucionados; en realidad, se habían agravado. La posterior crisis supuso una pérdida todavía mayor de soberanía económica a causa de la habilidad de las instituciones financieras internacionales para insistir con los programas de reforma económica y de ajuste estructural. El problema de la deuda reveló que las dificultades en la balanza de pagos de muchos países en desarrollo no se debían solamente a problemas coyunturales, para cuya solución bastaría aplicar unas simples medidas a corto plazo. Se trataba, de hecho, de las consecuencias de ciertas características estructurales de dichas economías: sectores poco productivos, sistemas fiscales y administrativos con poco rendimiento. Y para encontrar remedio a esta situación, el FMI creó las facilidades de ajuste estructural (FAS) e incluso una variante reforzada de éstas (FASR) que son préstamos a mediano plazo obtenidos sobre la base de unos programas concretos de

[17] Peet (2005).

reformas estructurales, por tanto sometidos a diversas condiciones. Al mismo tiempo, el Banco Mundial comprobó que sus proyectos de desarrollo a largo plazo no podían ser coronados por el éxito si no se cumplían las condiciones necesarias para el equilibrio macroeconómico a medio plazo. Por ello "instauró unos préstamos para el ajuste estructural, no directamente ligados con proyectos concretos de inversión, pero sometidos a condiciones de política económica. Por ello, el Fondo y el Banco deben coordinar estrechamente sus análisis y, en consecuencia, las condiciones impuestas a los diversos países sometidos a procedimientos de ajuste estructural. Porque resultaría particularmente incoherente, e imposible de gestionar por los países, que esas condiciones divergieran" (Vernières, 1998:54-55).

Globalmente, los créditos concedidos por el Fondo eran relativamente poco importantes, pero la función de catalizador de otras entregas que representaban los compromisos del FMI explica que más de la mitad de los estados miembros recurrieran a ellos a pesar de la fuerte condicionalidad de la mayor parte de estos préstamos. Sin embargo, la condicionalidad impuesta por las cartas de intención y los documentos marco redactados para la obtención de las facilidades concedidas por el Fondo era muy estricta, ya que se apoyaba, para su evaluación, en toda una serie de criterios de realización controlados por el FMI durante la ejecución de los programas. Criterios que se basan en cierto número de principios casi siempre de inspiración liberal. Se trata, en primer lugar, de la desvinculación del Estado por medio de la reducción de los gastos públicos y la organización de grandes operaciones de privatización. Se exige igualmente la liberalización de los intercambios exteriores, acompañada frecuentemente de una devaluación de la moneda nacional. De este modo, su intervención limitó gravemente la soberanía de esos Estados y, por tanto, la fijación de las grandes orientaciones de la política del FMI y del Banco Mundial constituyó un tema esencial en las relaciones entre los países del Sur y los del Norte.

5.2.1. La década de los noventa.

En 1989 el menemismo asumió anticipadamente el gobierno e implementó nuevas políticas dirigidas a acentuar las reformas estructurales, tales como la desregulación de los mercados, la apertura de la economía y las privatizaciones de empresas públicas, y que impulsaron los organismos financieros internacionales y la fracción dominante local, y la misma forma parte del vasto proceso de destrucción de las funciones básicas y estratégicas del Estado que se implanta durante el periodo menemista[18]. En este periodo se despliega una política sistemática, pero con idas y vueltas en función de los diferentes conflictos sociales resultantes, orientada a remover la normativa que modelaba el mercado de trabajo. Es así como a lo largo de esta década se replantean, mediante decretos del Poder Ejecutivo, las normas sobre la determinación salarial (se elimina la indexación salarial, se descentraliza la negociación colectiva y se vinculan las variaciones salariales a la evolución de la productividad); se limita el derecho de huelga; se altera el régimen de vacaciones; se privatiza el sistema de prevención de accidentes de trabajo; se ponen en vigencia diversas formas de contratos temporales que disminuyen el costo para los empresarios (los denominados "contratos basura"); se reducen los aportes patronales a la seguridad social y las asignaciones familiares; disminuyen las indemnizaciones por despido. Todas estas políticas consolidan una notable precariedad en el mercado de trabajo y un salto cualitativo en las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo que es generalizado pero reconoce como epicentro a las grandes empresas oligopólicas, sustento de los sectores dominentes en la Argentina.

El programa de privatizaciones del menemismo se inició en el marco macroeconómico caracterizado, por una parte, por el estancamiento del producto bruto per capita, por la distribución crecientemente regresiva del ingreso, por el incremento de la desocupación abierta y de las distintas formas de subocupación y de trabajo precario. Por otra, se dio un significativo estancamiento de la productividad y transferencias masivas de ingreso, fundamentalmente desde el trabajo al capital y, dentro de éste, desde las pequeñas y medianas empresas hacia las grandes. Incluso la creciente concentración económica se dio paralelamente a un acentuado proceso de desindustrialización. Así uno de los aspectos más

[18] Periodo que coincide con el nuevo capitalismo flexible y globalizado que requiere de un Estado con una autonomía relativa y funcional a un mundo sin fronteras visibles de organización, organizaciones e instituciones.

destacados es el muy elevado nivel de rotación que se manifiesta en el interior de la elite empresaria en la década de los noventa, lo que implica el desplazamiento de un gran número de agentes y el surgimiento de nuevos actores centrales en el desenvolvimiento económico de la Argentina. En esta década, las grandes firmas dedicadas al comercio y la prestación de servicios mejoraron sustancialmente su posicionamiento, en detrimento de aquellas orientadas a la producción de bienes, en particular las industriales. Esta dicotomía refleja el dispar desempeño sectorial en el plano macroeconómico, y las formas que adopta la reconfiguración de las estructuras de precios y rentabilidades relativas en el contexto económico contemporáneo[19].

A las reformas estructurales –apertura de la economía y privatización de empresas públicas- se sumó el régimen cambiario monetario de tipo cambio fijo con currency board. La opción del currency board –anclaje o articulación del peso con el dólar- determina la evolución de la economía argentina en el periodo menemista. Como afirma Boyer (2002), las autoridades argentinas pierden, con el currency board, dos instrumentos de política económica: no solamente el tipo de cambio sino también la tasa de interés, que debe utilizarse para atraer suficientemente a los capitales como para sostener la viablidad de la balanza de pagos. Entonces, ¿cómo mantener un crecimiento fuerte y al mismo tiempo la credibilidad con un solo instrumento? Es una misión imposible, concluye Boyer.

Sobre el tipo de cambio fijo con currency board se va a basar la resolución de los conflictos entre el capital concentrado y los acreedores externos, plasmado con el ingreso de la Argentina al Plan Brady, y la renegociación de la deuda. Pero, en un plano más general, cabe recordar que la fragilidad externa de la Argentina de los años noventa fue creciente en el marco de una economía mundial con devaluaciones competitivas y con sectores externos sólidos, centrales para el crecimiento. Los ciclos en la Argentina de esta década dependieron directamente del comportamiento comercial externo, que actuó como obstáculo para el crecimiento. El deterioro creciente de la competitividad de la economía se reflejó en el balance comercial deficitario, aunque cabe mencionar el superávit que se alcanzó en 1995, aunque en un contexto depresivo. Otro indicador del deterioro de la

[19] Gerchunoff y Cánovas (1995); Azpiazu (1997); Basualdo (2003).

competitividad es que el único socio comercial de importancia con el que la Argentina tuvo superávit en los noventa fue Brasil[20]. Superávit basado en las exportaciones argentinas de productos primarios o de primera elaboración de los mismos. Contrariamente, el déficit comercial con el resto del mundo creció constantemente, mucho más de lo que fue el superávit en el MERCOSUR. A esto se sumó la insuficiencia de inversión durante la década y su escasa contribución a la competitividad de la economía argentina[21].

Con la hiperinflación de 1990 se llego a un nivel de actividad bajo, pero creció hasta mediados de 1994 debido al "boom" de consumo y de crédito asociados a la estabilización y a la demanda insatifecha, al inicio de la burbuja de capitales y a la liberalización de su flujo. Durante el periodo 1992-1994, y sobre la base de la sincronía del sistema político y la valorización financiera, se registra un periodo de crecimiento económico en el cual convergen dos procesos complementarios y decisivos: "a) Los sectores dominantes no solamente speran las contradicciones que surgieron en la década anterior, sino que el *establishment* económico adquiere una homogeneidad inédita ya que los grupos económicos, las empresas extranjeras y la banca transnacional constituyen una 'comunidad de negocios' sobre la base de su asociación en la propiedad de los consorcios que adquieren las empresas estatales que son privatizadas. b) A partir de la superació de la inflación, del nuevo ciclo de endeudamiento externo y de la expansió del crédito interno, se generaliza en ciclo expansivo del consumo interno que incopora a vastos sectores sociales, dando lugar a la etapa de mayor consenso social del nuevo modelo de acumulación" (Basualdo, 2001b:66). Por otra parte, la conformación de esa "comunidad de negocios" es un hecho inédito porque en ese momento se altera drásticamente el comportamiento tradicional de las empresas transnacionals en el país. En efecto, pese a que a nivel mundial ese proceso se registra en los años sesenta y setenta, en la Argentina "las empresas extranjeras siguen manteniendo un acentuado grado de control sobre el capital sobre el capital de sus subsidiarias locales. Si bien a partir de la interrupción de la sustitución de importaciones comienza a modificarse este comportamiento, es recién con la privatizacion de empresas públicas que se consolidan las asociaciones, asumiendo una importancia desconocida hasta ese momento" (Basualdo, 2001b:66-67).

[20] Debido al Mercosur y al crecimiento de la economía de ese país.

Las políticas macroeconómicas –conjuntamente con las privatizaciones- son las más importantes en la década del noventa. Los privilegios y subsidios concedidos directa o indirectamente a los grandes conglomerados determinaron una fuerte heterogeneidad entre las empresas líderes y el resto en términos de costos financieros, costos de insumos y bienes de capital y plantas, capacidad de acceso a protecciones y cuasi-reservas de mercado –el caso automotriz- y fijación de precios. Consecuentemente, creció la asimetría en materia de tasas de crecimiento y rentabilidad, competitividad externa, y sensibilidad a los ciclos –las mayores empresas crecieron en ventas y utilidades aun en los períodos recesivos. Esto operó en contra de la formación de una economía de redes y permitió el predominio de las rentas de privilegio y de trabajo económico sobre los demás tipos de rentas –las de innovación, de distrito industrial, o de fuerza de trabajo cualificada[22].

Con la liberalización acelerada de las importaciones y la reducción de apoyo a las exportaciones, el déficit comercial creció rápidamente. Dentro de las industrias se dio un proceso de retroceso desde las industrias más intensivas en tecnología y fuerza de trabajo cualificada hacia –con algunas excepciones menores- las que realizan la primera transformación de productos primarios; y una ruptura del tejido entre grandes empresas y medianas y pequeñas. El sesgo importador de la política comercial llevó a que las importaciones aumentaran y las exportaciones cayeran durante la década del ’90. Finalmente, cabría agregar que lo significativo de esto es la importancia creciente que han ido asumiendo las privatizaciones como eje en torno al cual se ha ido estructurando la dinámica de acumulación de los principales aglomerados empresarios y del conjunto de la economía argentina[23].

Pero más que contribuir a generar una nueva clase empresarial de características emprendedoras, las privatizaciones de los noventa contribuyeran a consolidar el poder de

[21] Azpiazu y Basualdo (1995); Verbistsky (1993).
[22] En la Argentina las empresas no están organizadas en redes de colaboración como pasa con las empresas que actúan en el mercado mundial, sino que, por ejemplo, entre las PYMES se ven firmas aisladas, no organizadas en ninguna red productiva. Además, se ha dado una desintegración de las redes de subcontratación locales, tanto entre el comercio y la industria como dentro de ésta.

mercado de los conglomerados empresariales y a acentuar los procesos de concentración y centralización económica, lo que se vio favorecido también por la redistribución regresiva del ingreso, el reforzamiento del patrón de acumulación y el proceso de liberalización y la redefinición del papel del Estado. Redefinición que supone reducción del sector público en tamaño, recursos, ámbito e influencia. Dicha reducción va de la mano de la privatización y de la desregulación de amplios sectores de la actividad pública, y la idea que guía estos procesos es que el intervencionismo del Estado encorseta a la sociedad mediante la interposición de trabas y requisitos diversos que impiden y lastran la competencia.

En este marco Azpiazu et al. (2001) exponen las siguientes características que presento el desempeño de sector manufacturero argentino durante la década de los noventa[24]: 1) agudización de los procesos de desindustrialización y reestructuración regresiva de la producción fabril; 2) vigencia de la valorización financiera a la lógica de la acumulación y reproducción del capital de las grandes empresas industriales; 3) consolidación de un perfil sectorial que denota una creciente "simplificación productiva", ya que las evidencias disponibles indican que en el transcurso del decenio de los noventa se tendió a consolidar una estructura fabril crecientemente estructurada alrededor de un grupo sumamente acotado de activdades. Al indagar acerca de los principales rasgos estructurales de tales actividades se verifica que las mismas se sustentan en la explotación de ventajas comparativas naturales (la mayoría de tipo estático), en la elaboración de ciertos *commodities* industriales deuso difundido, y en el aprovechamiento de regímenes especiales de promoción y protección, y que presentan un claro denominador común: un reducido dinamismo en cuanto a la generación de valor agregado, encadenamientos productivos y puestos de trabajo; 4) crisis organizacional, caída salarial e inequidad distributiva; 5) creciente concentración de la producción industrial, ya que la desindustrialización de la última década "no sólo ha estado articulada con una ostensible redistribución regresiva del ingreso y la consolidacón de una

[23] Azpiazu (1997; 1999); Nochteff (1998); Schvarzer (1999); Kulfas y Ramos (1999); Basualdo (2003); Kulfas y Schorr (2000); Heymann (2000); Yoguel (2000).

[24] Características cuya génesis histórica se "remonta, en la casi totalidad de los casos, al quiebre del modelo de sustituciónde importciones registrado en el país a mediados de los años setenta como producto de la política económica de la última dictadura militar. En términos propectivos, la profundización de estos procesos tiende a restringir de modo ostensible las capacidades futuras de crecimiento de la actividad y del conjunto de la economía local, al tiempo que limita severamente las posibilidades de revertir a aguda crisis sectorial que se ha venido registrando en el úlltimo cuarto de siglo" (Azpiazu et al., 2001:52-53).

estructura sectorial que denota un alto grado de 'simplificación productiva', sino también con un importante aumento en la concentración de la producción. En efecto, el incremento en el nivel de oligopolización de la producción manufacturera local en torno a un grupo reducido de grandes firmas constituye uno de los emergentesmás relevantes del desempeño industrial reciente y una de las principales 'líneas de continuidad' que cabe identificar en el patrón del comportamiento sectorial registrado desde la interrupción del modelo de acumulación sustitutivo" (Azpiazu et al., 2001:22)[25]; 6) profundización de la crisis de las peueñas y medianas empresas manufactureras; 7) carácter asimétrico del proceso de apertura comercial, y 8) acceso y costo diferencial del crédito para los distintos actores industriales que resultó "particularmente perjudicial para las firmas de menor tamaño. Sin duda, este último aspecto constituye, juntocon el carácter –también asimétrico- que caracterizó a la apertura comercial instrumenada, uno de los factores de mayor relevancia a la hora de explicar la crítica situación por la que debió atravesar en los noventa una parte considerable del espectro manufacturero local, y refuerza la hipótesis de que los contrastantes desempeños registrados por parte de los distintos actores manufactureros remiten mucho más al sentido que adoptó la política de ajuste neoconservador aplicada que al plano de las –más o menos exitosas- conductas microeconómicas" (Azpiazu et al., 2001:43-44).

La llegada al gobierno de la Alianza de la UCR-FREPASO a fines de 1999 abrió un breve paréntesis esperanzador, pero una vez en el gobierno la distancia entre las promesas y la realidad fue el detonante para la protesta social, pues todo parecía conducir a un nuevo callejón sin salida. Concretamente, a la recesión económica –que llevaba más de tres años-, la continua caída del PBI y la profundización del endeudamiento externo se sumaban las políticas de ajuste permanente, que, como una espiral, sólo acentuaban la recesión, la disminución de la recaudación y el déficit fiscal. El gobierno del presidente De la Rúa para salir de la recesión apostó por una profundización del modelo neoliberal con convertibilidad, y es que, desde la perspectiva del Consenso de Washignton, los problemas económicos no es consecuencia de un exceso de privatización y desregulación, sino de la insuficiente aplicación de estas medidas. Sin embargo, de acuerdo con Basualdo (2001a),

[25] Kulfas y Schorr (2001); Nochteff (2001).

como ocurre recurrentemente con estas políticas de ajuste, la continuidad de las políticas ortodoxas no produjo ninguna de las consecuencias declamadas porque su enfoque, dignóstico y supuestos acerca del comportamiento económico son entelequias destinadas a proteger los intereses de los sectores dominentes pero que no guardan relación con la realidad económica y social.

En términos específicos hay por lo menos cuatro factores relevantes que impidieron, y lo siguen haciendo, actualmente, la reversión de la crisis más prolongada que se ha registrado en la historia argentina: 1) el origen de la crisis se origina en problemas de demanda y no de oferta como asume el diagnóstico oficial, por lo que su modificación xige revertir la regresividad distributiva vigente en la economía argentina, reconstituyendo la demanda interna y las inanzas públicas; 2) el elevado nivel de concentración económica y centralización del capital que exhibe la economía argentina neutraliza el efecto del ajuste económico sobre la estructura de precios relativos, lo que se debe a que el capital concentrado no transfiere a precios la reducción de costos sino que los mismos engrosan sus ganancias; 3) insuficiencia de introducir una recesión generalizada para lograr una devaluación relativa de la moneda local, y, por el contrario, se requiere una modificación de los precios relativos de alcances más vastos, que incluya, por ejemplo, una disminución relativa de las tarifas de los servicios privatizados respecto al resto de los precios, incluyendo el salario dentro de estos últimos, y 4) resulta ilusorio afirmar que la superación de la crisis puede lograrse sobre la base de la expansión de las exportaciones, excluyendo el consumo interno, cuando las mismas representan solamente alrededor del 8 por ciento del PBI. Más aún cuando, la ampliación de las mismas implica significativos incrementos en las importaciones debido a la notable desintegración productiva que constituye uno de los ejes por los cuales transitó la desindustrialización de las últimas décadas. En realidad el autoproclamado “progresismo” modelado por el transformismo argentino terminó convalidando, nuevamente, una reducción de la participación de los tabajadores en el ingreso en tanto el ajuste económico transitó por una reducción salarial y un incremento de la desocupación. Al respecto cabe destacar que la reducción de los salarios de la administración pública nacional no solucionó la situación fiscal, porque allí no radican los problemas del déficil, pero sí impulsó una nueva reducción generalizada del nivel salarial,

definiendo un nuev avance de la depresión salarial que puso en marcha el sector privado en los primeros meses de a crisis que se inicia en 1998.

Hay que destacar, también, la constante demanda de que las economías de Japón y de la Europa continental, ambas estancadas desde principios de la década de 1990, adopten reformas radicales de comercio libre que las acerquen más al modelo angloamericano de capitalismo del *laissez-faire* y alcancen, de esta forma, el crecimiento dinámico que supuestamente es una de las propiedades de este modelo. El mismo tipo de razonamiento "fue el que condujo al FMI a pedir a Argentina que respondiera a la crisis económica que la aflige como resultado del descalabro financiero del Asia oriental de 1997-1998 con recortes presupuestarios cada vez más salvajes. Joseph Stiglitz comenta: 'Se suponía que la austeridad fiscal tenía que restablecer la confianza. Pero las cifras del programa del FMI eran pura ficción; cualquier economista hubiera predicho que las políticas contradictorias producirían un frenazo, que sería imposible alcanzar los objetivos presupuestarios... La confianza raramente se restablece en una economía que se hunde en una profunda recesión y cuya tasa de desempleo alcanza números de dos cifras'. Incluso después de que estas medidas aceleraran el descalabro financiero y precipitaran una extraordinaria rebelión de los parados y de la clase media que acabó con la presidencia de Fernando de la Rúa a finales de diciembre de 2001, el FMI y la hacienda de EE.UU. siguieron buscando nuevos recortes presupuestarios de su sucesor, Eduardo Duhalde. El *Financial Times* señaló con dureza: 'Argentina ya no puede permitirse mantener su clase media. Los economistas claculan que los salarios reales deberían bajar en un 30 por 100 para que pueda competir con los países de su nivel en todo el mundo' " (Callinicos, 2003a:39-40).

Sobre la base de las anteriores medidas de ajuste, los niveles de pobreza crecieron en Argentina de manera alarmante y los sectores de clase media vieron seriamente dañada su capacidad de consumo[26]. En este sentido, cabe afirmar que la década de los noventa, con el establecimiento del plan de convertibilidad que establecía la paridad del peso con el dólar,

[26] Boltanski y Chiapello (2002) afirman, al respecto, que el nuevo capitalismo prospera expandiendo sus capacidades de rentabilidad mientras las sociedades "van francamente mal". Esta contradicción se debe, para estos autores, a los movimientos del capital hacia una flexibilidad generalizada, y una organización económica, descentralizada y conexionista o en red.

dio diez años de seguridad a la clase media argentina. Sus cuentas se mantuvieron en dólares y no hubo ni cambio de moneda ni devaluación de la misma. No obstante, en septiembre de 2001 se dicto en Argentina la ley de intangibilidad de los depósitos bancarios. Luego, en diciembre de 2001, el gobierno dictaba el llamado "corralito" que impedía retirar los fondos del sistema financiero: el ministro de economía Cavallo firmó el decreto de congelación de depósitos en un intento de frenar la retirada de las reservas y depósitos del sistema bancario. El 30 de noviembre habían salido de los bancos 1.500 millones de dólares y entre enero y septiembre de 2001 se habían retirado más de 6600 millones. Esta situación y la crisis institucional provocó una profunda hostilidad hacia el sistema político en su conjunto que desembocó en los saqueos que comenzaron a producirse desde el 15 de diciembre, la declaración del estado de sitio el día 19 y la insurrección esa misma noche y el día 20. Y todo ello en un contexto económico en que, por un lado, las tendencias de crecimiento eran cada vez menores, y, por otro, "la relación entre la deuda externa bruta y las exportaciones pasó entre 1994 y 1999 de 5 a 6.12 veces y los pagos financieros externos anuales crecieron del 30.8% de las exportaciones en 1992 a 50.3% en 1999" (Nochteff, 2001:3).

La sombría situación social provocada por el régimen de convertibilidad explica la vorágine en que se sumergió Argentina desde diciembre de 2001, por lo menos hasta mayo de 2002, corralito bancario, resistencia social, estado de sitio, estallido social generalizado, sucesión de presidentes (Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saa, Eduardo Caamaño, Eduardo Duhalde), cesación de pagos, devaluación, depresión continuada e inflación. En enero de 2002 se establecía la conversión de todos los depósitos en dólares a pesos a una equivalencia de 1 dólar = 1,40 pesos. Dicha conversión permitía su devolución en una serie de plazos, mientras el dólar en el mercado subía de manera vertiginosa, con lo cual dos millones de clientes bancarios se vieron afectados[27].

Los últimos dos años del gobierno de Menem y todo el gobierno de la Alianza estuvieron signados por la pugna entre los distintos sectores dominantes, favorables a la devaluación o a la dolarización. En el último trienio de la convertibilidad (1998-2001), se ponen en

marcha, según Basualdo (2003), dos propuestas alternativas al régimen vigente que profundizan sus diferencias a lo largo del tiempo: 1) la alternativa propuesta por los capitales extranjeros tiene como objetivo profundizar el régimen vigente, reemplazando la Convertibilidad por la dolarización, cambio en la política económica que implicaría que las subsidiarias extranjeras productoras de bienes o prestadoras de servicios en el país, se aseguren que los mismos mantendrán su valor en dólares, evitando sufrir pérdidas patrimoniales sobre los ingentes recursos invertidos localmente y a la banca transnacional radicada en el país, que sus deudas en dólares (depósitos) no se acrecentarán ni sufrirán pérdidas por incobrabilidad por sus préstamos en la misma moneda; 2) la otra propuesta es impulsada por los grupos económicos y algunos conglomeradso extranjeros y tiene como objetivo central salir de la Convertibilidad mediante la devaluación del signo monetario, política económica que terminó implicando, posteriormente, la generación de efectos contrarios respecto a la otra alternativa, inflingiéndole pérdidas patrimoniales al capital extranjero y potenciando en la moneda local el poder económico de los grupos económicos locales, ya que sus recursos invertidos en el exterior y los ingresos corrientes de su saldo comercial están dolarizados.

Sin embargo la potencia de esta propuesta que finalmente será la que prevalecerá como alternativa a la Convertibilidad, radica en que no se sustenta únicamente en los intereses particulares de la fracción del capital que la impulsa sino de la oligarquía argentina en su conjunto, porque los efectos redistributivos de una devaluación también la beneficia, y en la notable consolidación del "transformismo argentino" a partir del Pacto de Olivos. De acuerdo con este autor, la importancia de los efectos macroeconómicos de la alternativa devaluacionista radica en que las pérdidas patrimoniales que implican sobre el capital extranjero operan sobre el stock de inversiones que ronda los 120 mil millones de dólares, mientras que las eventuales ganancias de la oligarquía en general y de su fracción diversificada en particular están vinculadas al stock de los capitales invertidos en el exterior por residentes locales que alcanzan, aproximadamente, a 140 mil millones de dólares, así como a los ingresos corrientes derivados del saldo comercial, como se planteó anteriormente. Asimismo, sus efectos sobre los sectores populares son obvios y, dada la

[27] Sobre los desmanejos y las miserias de la clase política argentina en la conducción de la crisis, veanse,

experiencia reciente, huelgan los comentarios. La vertiente que propugnó la dolarización reinvindicó la necesidad de replantear el "transformismo argentino" y la lucha contra la pobreza para incrementar la incidencia política de los sectores que la sustentan y aseguran la viablidad de la dominación. Por su parte, los sectores que impulsaban la devaluación enarbolaban la necesidad de reactivar la producción e ignorar la deuda externa, consolidando el "transformismo" para poder ampliar su esfera de influencia en la economía real. Este proceso de apropiación y reprocesamiento de las reinvindicaciones populares introduce un alto grado de complejidad y confusión que tiene como objetivo obscurecer el hecho de que ninguna de las propuestas dominantes incorpora, ni siquiera insinúa, algún elemento que indique la voluntad de profundizar el proceso democrático mediante la participación popular y la redistribución progresiva de los ingresos.

5.2.2. Pobreza e indigencia.

El cambio operado durante los 16 meses de gobierno del senador Duhalde distribuyó de otro modo las ganancias que la economía argentina siguió produciendo, pero no mejoró la situación del conjunto de la población que, por el contrario, conoció índices de desempleo y pobreza sin precedentes. A principios de 2003, luego de que el ex presidente Menem renunciara a competir en la segunda vuelta electoral debido a los pronósticos que anunciaban una contundente derrota, asumió la presidencia Kirchner. Durante los dos años que lleva el gobierno de Kirchner en el poder, la recuperación económica sólo ha permitido alcanzar el nivel de actividad logrado en 1998 y se ha registrado una relativa mejora en los principales indicadores sociales: creció el empleo y disminuyó la indigencia.

Hay que destacar que Argentina, en la década de los noventa, igual que la mayoría de los países Latinoamericanos, pasó de una pobreza predominantemente rural a otra de carácter urbano. Esta situación ha posicionado a la ciudad latinoamericana como el principal escenario de la pobreza, "a pesar de su disminución respecto al decenio anterior, en la que el 62 por ciento de los pobres se alojaban en las ciudades en 1997. Se estimaba que para ese

---

Morales (2001); Kanenguiser (2003); Amadeo (2003); Tenembaum (2004).

mismo año el 30 por ciento de la población que habita en las ciudades era pobre y un tercio de esos pobres se incluía en la categoría de indigente" (Becerril-Padua y Garcés, 2004:164). Situación que se acentuó en la Argentina a consecuencia del desmantelamiento del sistema de subsidios estatales en el que descansaba la organización territorial argentina y el nivel de vida de sus regiones y ciudades[28]. Poggiese (2003) ejemplifica esto con algunos casos en Argentina: existen 430 pueblos en Argentina que pueden desaparecer o, como el caso del pueblo de la provincia de Neuquén Los Catutos, pueden ser llevados a remate. O los casos de algunos municipios que discuten la conveniencia ambiental, o se postulan, para recibir residuos nucleares de uranio, rechazados o prohibidos por otras jurisdicciones. O, por último, el hecho de que algunos municipios de la provincia de Buenos Aires, como una solución a la falta de empleo y actividades productivas, hayan pujado por obtener la localización en sus territorios de las cárceles que recibirían a los presos de la cárcel porteña de Caseros.

En el 2003, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) presentó las tasas de pobreza e indigencia para el total de aglomerados urbanos que releva por vía de su Encuesta Permanente de Hogares (EPH)[29]. Las principales conclusiones (respecto a la pobreza y la indigencia en el 2003) que se extraen del INDEC se refieren a la existencia de una tasa de pobreza del 47,8% de la población y del 20,5% de la tasa de indigencia. Estos datos reiteran que el principal problema de los argentinos es la insuficiencia de ingresos. En números significa que 18.355.445 argentinos son pobres y 7.872.105 son indigentes, es decir el 43% de los pobres viven en condiciones mínimas. Por otra parte, tal y como se observa en las tablas siguientes el impacto de la pobreza y la indigencia es mayor en las regiones del Noreste, del Noroeste y de Cuyo, por el contrario las menos afectadas son las regiones de la Patagonia, la Pampeana y el Gran Buenos Aires. En los aglomerados particulares, Corrientes es la que más afectada está por esta problemática. Tiene el 68,7% de su población pobre y al 41,4% de su población indigente. La cara opuesta es la Ciudad de Buenos Aires donde la pobreza es del 21,5% y la indigencia del 5,8%.

[28] Mantobani (2003).
[29] Lozano y Raffo (2004).

Tabla 1. Tasas de pobreza e indigencia por Regiones socio – económicas. Segundo Semestre del 2003.

Áreas Geográficas	Tasa de Pobreza	Tasa de Indigencia
Región Gran Buenos Aires	46,2	18,9
Región Cuyo	51,5	19,9
Región Noreste	64,5	33,9
Región Noroeste	60,3	26,2
Región Pampeana	43,3	19,8
Región Patagónica	34,5	14,1
Total Aglomerados	**47,8**	**20,5**

Gran Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Conurbano.
Noroeste (NOA): Gran Catamarca, Gran Tucumán – Taif Viejo, Jujuy – Palpalá, La Rioja, Salta, Santiafo del Estero – La Banda.
Noreste (NEA): Corrientes, Formosa, Gran Resisitencia, Posadas.
Cuyo: Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis – El Chorrillo.
Pampeana: Bahía Blanca – Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná, Gran Santa Fe, Mar del Plata – Batán, Río Cuarto, Santa Rosa – Toya.
Patagónica: Comodoro Rivadavia – Rada Tilly, Neuquen Plottier, Río Gallegos, Ushuaia – Río Grande
Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) continua. INDEC, en Lozano y Raffo (2004).

Tabla 2. Ranking de tasa de pobreza por Aglomerados Urbanos. Segundo semestre del 2003.

Áreas Geográficas	Tasa de Pobreza
Corrientes	68,7
Gran Resistencia	65,5
Jujuy - Palpalá	62,6
Gran Tucumán - Tafí Viejo	62,0
Concordia	61,9
Salta	61,7
Posadas	61,2
Formosa	60,4
Santiago del Estero - La Banda	58,7
Gran Catamarca	55,4
Partidos del Conurbano	53,5
Gran Paraná	52,3
Gran San Juan	52,2
La Rioja	51,5
Gran Mendoza	51,4
San Luis - El Chorrillo	50,4
Grán Córdoba	48,4
Gran Rosario	47,9
Total Aglomerados	**47,8**
Neuquén - Plottier	44,9
Santa Rosa Toay.	40,9

Río Cuarto	40,2
Bahía Blanca	36,9
Gran Santa Fe	36,0
Mar del Plata - Batán	**34,8**
Gran La Plata	34,1
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	30,5
Ushuaia - Río Grande	24,3
Río Gallegos	23,8
Ciudad de Buenos Aires	21,5

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) continua. INDEC, en Lozano y Raffo (2004).

Tabla 3. Ranking de tasa de indigencia por Aglomerados Urbanos. Segundo semestre del 2003.

Áreas Geográficas	Tasa de Pobreza
Corrientes	41,4
Concordia	32,6
Gran Resistencia	31,5
Formosa	31,1
Posadas	30,5
Santiago del Estero – La Banda	28,4
Salta	27,2
Gran Tucumán – Tafí Viejo	27,1
Jujuy – Palpalá	25,5
Gran Rosario	23,9
Gran Paraná	23,4
Partidos del Conurbano	22,8
Gran Córdoba	21,6
Gran Mendoza	21,0
La Rioja	21,0
Gran Catamarca	20,8
Total Aglomerados	**20,5**
Neuquén - Plottier	19,7
Gran San Juan	19,1
Santa Rosa Toay.	18,1
Río Cuarto	18,0
Gran Santa Fe	17,1
San Luis – El Chorrillo	16,6
Mar del Plata - Batán	**15,5**
Gran La Plata	14,3
Bahía Blanca	14,0
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	13,7
Río Gallegos	7,5
Ushuaia - Río Grande	7,0
Ciudad de Buenos Aires	5,8

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) continua. INDEC, en Lozano y Raffo (2004).

Si comparamos el primer y el segundo semestre del 2003 de la pobreza y la indigencia se observa que la pobreza y la indigencia disminuyeron en 6,2 y 7,2 puntos respectivamente, lo que significa que dejaron de ser pobres 2.257.577 personas y dejaron de ser indigentes 2.701.612 personas, y la mayor disminución de la indigencia se debe, tal y como se observa en la tabla siguiente, a las modalidades que asumen el crecimiento del empleo. En tanto el mismo remite en un 70% a empleos de carácter irregular y de bajo niveles de ingreso, su impacto resulta mayor sobre la indigencia. Esto es así porque en los hogares donde más bajos son los recursos, por leve que resulte una mejora asociada con empleo precario, el porcentaje del incremento termina siendo muy importante.

Tabla 4. Estimación de las principales categorías del mercado de trabajo. Total Población Urbana Segundo y Primer Semestre del 2003.

Categorías	2º semestre	1º semestre	Diferencia
Población total	34.630.216	34.386.746	243.470
PEA	15.826.009	15.680.356	145.653
Ocupados	13.367.263	12.688.709	678.554
Desocupados	2.458.745	2.991.647	-532.902
Sobocupados	2.595.465	2.791.103	-195.638

Fuente: INDEC-EPH continua cuarto trimestre 2003 y proyecciones de población. Serie n º 7. Análisis demográfico. INDEC –1996, en Lozano y Raffo (2004).

Además en Argentina la caída de las tasas de pobreza e indigencia continúa las tendencias (veanse tables 5 y 6) que ya se registraban desde octubre del 2002 (fecha donde se registraron los picos históricos). Esta caída es inferior a la observada durante la estabilización del período de hiperinflación ocurrida en 1991.

Tabla 5. Tasas de pobreza e indigencia. Total Aglomerados. Octubre 2002 y Mayo 2003. EPH puntual.

Personas	(I) = Mayo 2003	(II) = Octubre 2002	(III) = (I) – (II)	(IV) = (III) / (II)
Pobreza	54,7	57,5	-2,8	-4,9%

Indigencia	26,3	27,5	-1,2	-4,4%

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puntual. INDEC, en Lozano y Raffo (2004).

Tabla 6. Tasas de pobreza e indigencia para personas. Aglomerado Gran Buenos Aires. Octubre 1990 y octubre 1989. EPH puntual.

Personas	Oct-90	Oct-89	(III) = (I) – (II)	(IV) = (III) / (II)
Pobreza	33,7	47,3	-13,6	-28,8%
Indigencia	6,6	16,5	-9,9	-60,0%

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puntual. INDEC, en Lozano y Raffo (2004).

A pesar de que en 1991 la economía creció prácticamente a la misma tasa, y la pobreza era un 40% inferior, el hecho de no intervenir con políticas públicas efectivas en la dinámica de la pobreza y la indigencia conllevó la reproducción de las principales características históricas que asumió este proceso. A saber que el empobrecimiento de la Argentina ha presentado como característica que los saltos de la pobreza e indigencia en los períodos de crisis tuvo como resultado fijar como estructural un nivel de tasas superiores a los años previos, aunque lógicamente inferiores a los años pico. Es decir, de igual manera que la legitimación de la Convertibilidad supuso contrastar los indicadores con los guarismos del 89, es una equivocación buscar legitimar las tendencias económicas actuales comparándolas con los datos del 2001-2002. La pregunta a hacerse es cuál es el nuevo nivel de pobreza que requiere el nuevo patrón de acumulación en ciernes que inaugurara la "salida devaluacionista de la Convertibilidad". Sin duda alguna será menor que el pico del 2002 pero, muy probablemente, mayor al promedio de los noventa.

Así las cosas, debemos evitar posturas complacientes para hacer una examen riguroso de la situación que Argentina está atravesando, ya que en tanto no se la modifique, la lógica vigente en materia económica, concluyen Lozano y Raffo (2004), se sostiene en una mayor explotación de la fuerza de trabajo. Además deben considerarse las siguientes condiciones de utilización de la fuerza de trabajo: a) la fuerza de trabajo actual está subutilizada en un 30% (suma de desocupados y subocupados), y b) mientras que la desocupación afecta al

19,7% de la misma, la ilegalidad al 45,4% del total de asalariados, y la sobreocupación al 46% de estos, siendo el promedio de sus jornadas laborales de 11 horas. Estas condiciones determinan el bajo precio de la fuerza de trabajo y la razón está en el presente patrón de crecimiento que se asienta predominantemente en la colocación de productos al exterior (materias primas, recursos estratégicos no renovables, manufacturas agroindustriales e industriales pero de escaso valor agregado) conjuntamente con la recomposición de niveles de actividad de sectores altamente concentrados y de bajos requerimientos de la fuerza de trabajo (como la industria papelera, algunas ramas de la metalmecánica), y de sectores donde la ilegalidad en la contratación de la fuerza de trabajo es superior al promedio de la economía (como la construcción y parte importante de la industria textil). Por tanto, el bajo impacto de la reactivación económica sobre el salario es consecuencia de que la reactivación se apoya en una mayor sobreexplotación de la fuerza laboral, tal como lo expresa el hecho de que el escaso nivel de empleo creado es predominantemente irregular, el tiempo que se ha mantenido la sobrejornada laboral y la siniestralidad ha crecido más que el doble del producto[30].

Con la reactivación de la economía la política salarial se expresa en un hecho básico: la ampliación de la brecha salarial durante el período diciembre 2001-diciembre 2003. La misma se expandió en un 21.19% en la etapa considerada, tal y como se observa en la tabla siguiente:

Tabla 7. Brecha salarial. Trabajadores registrados vs. no registrados

Mes	Índice real no registrados (A)	Índice real registrados (B)	Evolución (A-B)
Diciembre 2001	100	100	0
Diciembre 2002	66.77	82.91	-16.14
Diciembre 2003	71.34	92.53	-21.19

Fuente: INDEC, en Lonzano (2004).

Por otra parte, la política salarial oficial excluyó a los trabajadores estatales, lo que redundó en que su caída durante el período es prácticamente similar a la de los no registrados. La excusa gubernamental ha sido siempre que el promedio de los estatales ($ 1.441 a abril del

[30] Lozano (2004).

2003) superaba al de los privados ($ 595)[31]. Asimismo toda apreciación sobre la evolución salarial debe acompañarse por la consideración del nivel que hoy exhiben los salarios en la Argentina. En este sentido, los salarios de los trabajadores registrados se ubican en promedio en torno a los $ 732.36, el de los no registrados asciende a $ 303.84 y el promedio del conjunto de los asalariados se ubica, para todo el país, en los $ 534.75. Si vinculamos los montos salariales consignados con los valores actuales de la línea de pobreza ($ 735.57) y con los que exhibe la línea de indigencia ($ 344.16) surgen conclusiones importantes. En primer lugar, el promedio de los registrados está en línea con los valores correspondientes a la línea de pobreza, es decir, aún los asalariados de mejor evolución en los últimos años, apenas alcanzan el umbral a partir del cual se define que un hogar esté o no en situación de pobreza. En segundo lugar, el promedio de los no registrados es casi un 12% inferior al valor actual de la línea de indigencia. En tercer lugar, el promedio de ingresos de los asalariados es un 27.3% inferior al valor que tiene hoy la línea de pobreza (ver tabla 8). Esta constatación obliga a señalar que la caída salarial presentada en un comienzo y establecida comparando la evolución de los salarios nominales con el índice de precios al consumidor, debe ser considerada de mínima. La cercanía de los valores salariales con la línea de pobreza y la línea de indigencia exige considerar la evolución de los precios correspondientes a ambas canastas (CBT= pobreza y CBA= indigencia). A diferencia de la evolución que registran los precios al consumidor en el período considerado (46.11%), la canasta básica alimentaria (CBA) creció un 74.93% y la canasta básica total (CBT) aumentó un 55.11% (ver tabla 9). Por lo tanto, la verdadera caída del salario promedio asciende a un 22.36%, la pérdida de los trabajadores registrados asciende al 12.84% y la caída de los estatales supera el 30%. Asimismo, y dado el promedio salarial que exhiben los trabajadores no registrados, estos han tenido una pérdida de poder adquisitivo que supera el 40% hacia finales del año 2003.

[31] Esta argumentación ocultaba dos cuestiones. En primer término, que el promedio privado incluía a los no registrados hacia los cuales la política salarial, en principio, no se dirigía y sobre los que, en realidad, produjo efectos menores. En segundo término, los destinatarios de la política oficial tienen un promedio salarial más alto ($ 788 en octubre 2002 y $ 812 en mayo 2003), y en los estatales la distribución respecto al promedio indica que a abril del 2003 el 40% de los mismos gana menos de $720 en promedio y que el 4% gana más de $ 5.000. La excusa oficial apuntó a ocultar el verdadero fundamento de la decisión: las condiciones de ajuste fiscal en las que se mantiene la dinámica del Sector Público Nacional y la decisión adicional de no querer redistribuir la masa salarial. Véase Lozano (2004).

Tabla 8. Salarios, pobreza e indigencia

Tipo de Asalariado	Salario Promedio (A)	Línea de Pobreza (B)	Línea de Indigencia (C)	(A)/(B)	Situación de A respecto a B	(A)/(C)	Situación de A respecto a C
Privado Reg	732.36	735.57	344.16	99.5	-0.5	212	112
Privado no Reg	303.84	735.57	344.16	41.3	-58.7	88.2	-11.72
Total asalariado	534.75	735.57	344.16	72.6	-27.31	155	+55

Fuente: Elaboración Lozano (2004) en base a datos del INDEC.

Tabla 9. IPC, CBA, CBT

Mes	IPC	CBA	CBT
Dciembre 2001	100	100	100
Diciembre 2002	140.95	174.86	155.77
Diciembre 2003	146.11	174.93	155.11

Fuente: Elaboración Lozano (2004) en base a datos del INDEC.

La situación salarial descrita, acompañada por la vigencia de una tasa de desocupación que a finales del año 2003 se ubicó en el 19.7% de la PEA (sin incluir los planes de jefes y jefas) y en un contexto donde el empleo generado sigue siendo dominantemente irregular y de bajos ingresos, configura las razones principales por las cuales el crecimiento del 8,7% no derrama en términos de reducciones significativas de los niveles de pobreza e indigencia. Situación que explica porque la recomposición de la actividad económica no se traduce en una mejora de las condiciones laborales. La jornada laboral se sigue ubicando en torno a las 11 horas y los accidentes laborales más que duplican (17%) el crecimiento de la actividad. Es decir, el crecimiento de la Argentina se sostiene en base a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo y con una media salarial inferior a la vigente en las postrimerías de la Convertibilidad. De este modo, por cada $100 que produce la economía argentina, el 30% más rico apropia $ 65 y el 70% de la población restante debe arreglarse con apenas $35.

Las cifras anteriores indican la absoluta relevancia que en el presente contexto adquieren las políticas públicas dirigidas a modificar el patrón de crecimiento resultante de años de neoliberalismo, consolidados por el impacto de la devaluación. Estas políticas públicas

deberían garantizar dos objetivos cruciales: reindustrialización y redistribución progresiva de los ingresos. Sin embargo, lo que se observa es que el salario de los trabajadores registrados sigue, con retraso, la reactivación de la economía. La evolución de los registrados determina (con retraso y con ayuda de la política salarial) la evolución del promedio de las remuneraciones. Si bien los registrados representan el 19% del total de la fuerza de trabajo, son también el 54.5% del total de los asalariados y además, incrementan su importancia en términos de masa salarial pagada ya que exhiben un promedio de ingresos superior a los no registrados. En consecuencia, la política salarial tal cual está planteada, tiene escaso valor para modificar la situación de ingresos que vive la sociedad argentina al tiempo que carece de efectos redistributivos importantes que modifiquen seriamente los niveles de pobreza e indigencia que hoy exhibe la Argentina. Las evidencias presentadas ratifican, señala Lozano (2004), que sólo en base a políticas públicas que garanticen un ingreso mínimo para los hogares en situación de pobreza e indigencia, como se estaría en condiciones de modificar en una dirección positiva las condiciones actuales de reproducción de la fuerza de trabajo.

Sin embargo la política de ingresos del gobierno de Kirchner es errática sobre los sectores formales y de abandono sobre los informales, lo que explica que siga pendiente la mejora en la distribución del ingreso[32]. Incluso el gran desafío del gobierno actual es cómo se compatibiliza un despegue industrial con una distribución más equitativa de la riqueza y cómo se distribuye el excedente fiscal, es decir, cómo se puede poner en marcha una política de reindustrialización que revierta el proceso de desindustrialización de los últimos treinta años. Y más teniendo en cuenta que la reactivación que se inició en el 2003 se basó fundamentalmente en las exportaciones antes que en la sustitución de importaciones, ayudado también por el fuerte crecimiento del turismo. Las exportaciones argentinas, concentradas en un centenar de empresas, incluyen un elevado coeficiente de importaciones y se concentran en recursos naturales y manufacturas de bajo valor agregado.

Kulfas y Schorr (2000) destacan, acerca de las posibilidades que en la actualidad se presentan en Argentina en relación con la instrumentalización de una estrategia de

[32] Basualdo et al. (2002); Arceo (2003a).

desarrollo del sector manufacturero, que vastos sectores del *establishment* político, académico y empresarial remarcan insistentemente que la creciente "extranjerización" de la industria local estaría reflejando, y traería aparejado, un importante proceso de "modernización" del sector y del conjunto de la economía nacional. A este respecto, estos autores advierten que las empresas foráneas ejercen un control oligopólico sobre aquellas ramas de mayor dinamismo del espectro manufacturero local[33], las que, no obstante el importante incremento de su producción que registraron durante los años noventa, han demostrado una significativa incapacidad para "arrastrar" con su crecimiento a otras actividades fabriles, lo cual se refleja en el proceso de estancamiento relativo que experimentó la industria con respecto a otros sectores de la actividad económica durante la década pasada.

De esta manera lejos de promover la "modernización" de la producción manufacturera local, el predominio de esta modalidad de inserción estructural de los capitales extranjeros en el sector tenderá a profundizar los procesos de "desindustrialización"[34] y de reestructuración regresiva del sector iniciados en el país a mediados de los años setenta. Además, a partir de los noventa muchas empresas extranjeras, así como las nacionales que fueron adquiridas por capitales foráneos, han tendido a externalizar sus áreas de ingeniería local, reemplazándolas por la incorporación de tecnología importada y prácticamente sin desarrollo local alguno. En este sentido, las evidencias disponibles indican que las empresas foráneas conservan en sus países de origen tanto la fabricación –y la utilización- de bienes de capital de alta tecnología y valor agregado como la casi totalidad de sus gastos en materia de I+D. Cabe destacar, también, que la incorporación de capitales provenientes del exterior al sector manufacturero local fue empleado en forma recurrente por el *establishment* local para resultar la supuesta mayor "confianza" que despertaba la economía nacional en el mercado mundial. Sin embargo, cabe suponer que los efectos (positivos en el corto plazo) derivados del ingreso al sector de una importante masa de capital extranjero, se verán más que compensados en el mediano plazo por las salidas de capitales asociadas a, entre otras cosas, la remisión de utilidades y dividendos por parte de las firmas

[33] Empresas que son herramientas estratégicas de Estados extranjeros, cuyos intereses no coinciden con los argentinos.
[34] Entendido como la pérdida de participación relativa de la actividad en el producto bruto total.

transnacionales, el pago de regalías por la compra y el uso de tecnologías, etc. Ello es particularmente importante de resaltar por cuanto se da en el marco de una economía que presenta como una de sus principales restricciones estructurales un nivel de endeudamiento sin precedentes y un saldo de balanza de cuenta corriente crónicamente deficitario, a lo cual cabe adicionar la creciente fuga de capitales locales motorizada especialmente por los grupos económicos y otras fracciones del gran capital doméstico.

Finalmente Kulfas y Schorr subrayan que esta dinámica industrial controlada crecientemente por capitales extranjeros encuentra como principal condición de posibilidad un patrón de distribución del ingreso nacional crecientemente desigual y regresivo. En efecto, la caída del salario real y la concentración de la riqueza resultan plenamente funcionales al esquema actual de funcionamiento del sector (que se caracteriza por el hecho de que una parte cada vez mayor de la producción realizada en el país, en espacial por las grandes empresas oligopólicas, se destina al consumo de los sectores de mayores ingresos de la población y a los mercados externos. En definitiva, en las consideraciones precedentes se manifiestan algunas de las principales limitaciones y consecuencias que se derivan de la creciente "extranjerización" de la producción manufacturera local. En tal sentido cabe destacar que, en las actuales condiciones en que se desenvuelve la actividad en la Argentina, la cada vez más marcada y decisiva presencia de factores transnacionales no promoverá ni garantizará la "modernización" del sector, sino que operará muy probablemente profundizando aún más la "desindustrialización", la brecha tecnológica que separa a la industria argentina de sus similares en los países desarrollados, los déficits externos del sector (y del conjunto de la economía nacional), y la regresividad existente en materia distributiva.

En cierta medida la prioridad que se le da, desde la administración Kirchner, al poder concentrado exportador y los límites tarifarios y las revisiones contractuales que se les impone a las empresas de servicios privatizadas[35], es un reflejo de que la matriz de

[35] Está abierto el conflicto con las empresas de servicios públicos privatizadas durante la década del noventa. Este conflicto está ligado a la negociación con el FMI, organismo que se caracterizó en los últimos años por reclamar por el aumento tarifario. Sin embargo, aunque se solucione el actual problema de la deuda en manos de los acreedores privados, el actual gobierno seguirá con su política de desendeudamiento con el FMI, el BM y el BID, que implica una transferencia neta de ingresos a esos organismos. Desde este punto de vista, el

distribución en el conjunto de la sociedad no ha cambiado, pues sólo lo ha hecho respecto a la cúpula empresarial. Además, está abierto el conflicto con las empresas de servicios públicos privatizadas durante la década del noventa. Este conflicto está ligado a la negociación con el FMI, organismo que se caracterizó en los últimos años por reclamar por el aumento tarifario. Sin embargo, aunque se solucione el actual problema de la deuda en manos de los acreedores privados, el actual gobierno seguirá con su política de desendeudamiento con el FMI, el BM y el BID, que implica una transferencia neta de ingresos a esos organismos. Desde este punto de vista, el desafío sería encontrar un mecanismo por el cual el país mantenga la autonomía de sus políticas y, al mismo tiempo, evite un drenaje importante de recursos.

A pesar de que se registra en los últimos meses un aumento en la exportación de productos industriales, en particular a otros países de Latinoamérica, Argentina sigue siendo un país primarizado y muy vulnerable a lo que ocurre en los mercados internacionales de commodities. En este contexto de exportaciones de poco valor agregado y concentradas en grandes empresas, no todas las empresas favorecidas por la devaluación están en condiciones de sumarse al proceso exportador, como suele pasar con las pymes[36]. A ello hay que agregar, desempleo, subempleo y alta precariedad de gran parte de los empleados. Durante los noventa, "la distribución del ingreso empeoró mucho: en 1990 el 20% más rico de la población tenía un ingreso equivalente a 3.4 veces el del 40% más pobre, en 1998 esta relación era de 4.1 veces: un aumento de la desigualdad entre el estrato alto y el bajo del 20.6. en 1993-1997, en las firmas líderes –que forman el núcleo del mercado de trabajo formal y pagan salarios más altos-: el valor agregado creció 37.3% (93-97) y la masa salarial 6%; la relación entre masa de utilidades y masa salarial aumentó un 56.9%; los costos salariales, ajustados por productividad, cayeron un 22%. Respecto a la pobreza, en la zona más rica del país (el Gran Buenos Aires), entre 1992 y 1999, la proporción de hogares bajo la línea de pobreza pasó de 17.8% al 27.0%, y la de hogares bajo la línea de indigencia de 3.2% a 7.7% (incrementos del 51.7% y 140.6%, respectivamente). De acuerdo a

desafío sería encontrar un mecanismo por el cual el país mantenga la autonomía de sus políticas y, al mismo tiempo, evite un drenaje importante de recursos.

[36] Nochteff (2001); Schorr (2001); Basualdo (2003); Costa et al. (2004).

estimaciones recientes del Banco Mundial, entre el 31% y el 34% de la población total es pobre" (Nochteff, 2001:4-5).

La modificación de esta situación pasa por la instrumentación de distintas medidas de política que, sobre la base de la mejora en materia de distribución del ingreso, apunten a incrementar el nivel del consumo interno y a conformar un nuevo perfil industrial en el que tengan creciente predominancia aquellas actividades que se encuentran en las últimas etapas de la cadena de valor, "a la vez que sean dinámicas en lo que se relaciona con la creación de empleo y eslabonamientos productivos, o, relacionado con ello, a alterar la dinámica de las fracciones dominantes en el proceso de acumulación y reproducción del capital en el sector, de modo de encarar un proceso de reindustrialización del país sobre la base de una mayor progresividad en términos distributivos y una creciente inclusión económico-social" (Schorr, 2001:22-23). Pero como indica Katz (2004:2), "Kirchner y Lavagna se orientan a emprolijar el modelo privatista. Por eso el estado solo retomó el manejo de una empresa muy salpicada por la corrupción (espectro radioeléctrico) y de otros dos sectores con perspectivas de ganancias inciertas (Dinar-Lapa y Correo). Además, en ambos casos está prevista la reprivatización si los números le cierran a algún empresario. Con los nuevos pliegos del Correo se intenta remover los obstáculos que trabaron el negocio de una actividad que el estado administra en cualquier parte del mundo".

5.2.3. Ciudades, territorio y gobiernos locales.

Si la década de los sesenta mostró en Argentina, y en América Latina, un florecimiento teórico y práctico de la planificación del desarrollo, el transcurso de los años setenta la sepultó bajo el imperio de gobiernos dictatoriales y políticas económicas regresivas. De este modo, y de acuerdo con Catenazzi y Reese (2001)[37], los años sesenta estuvieron influidos por la idea desarrollista de un crecimiento continuo e ilimitado que se extendería

[37] Reese fue invitado como espacialista en planificación estratégica en el Primer Encuentro Hacia un Plan Estratégico de Mar del Plata el 19 de septiembre de 2002, dictando la conferencia "La importancia de la Planificación Estratégica para el futuro de Mar del Plata", e integró en septiembre de 2003, como miembro especialista, la Comisión Asesora del Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición de Asesor metodológico para el Plan Estratégico de Mar del Plata septiembre de 2003.

sobre las siguientes décadas y cuyo resultado sería, presuntamente, la eliminación de la pobreza, la extensión del ocio y el consumo sin fronteras. Este consenso sobre los escenarios del futuro, motivó prácticas de planeamiento que se basaban en el crecimiento autosostenido de los complejos urbanos que justificaba una organización de las actividades productivas orientadas al consumo ilimitado de recursos naturales y materias primas y, sobretodo, con una base energética barata. La crisis de los setenta dio por tierra con estas premisas y con los planes de desarrollo basados en objetivos detalladamente cuantificados en extensas matrices e índices macroeconómicos y en la construcción de grandes obras públicas.

Distintos autores e instituciones internacionales, tal y como hemos descrito en el capítulo tercero, empezaron a revalorizar las funciones de las ciudades y de los gobiernos locales en el desarrollo económico y social, a la par que Europa empezó a experimentar en los años ochenta una tendencia a la revalorización de la ciudad como entidad económico-productiva en un sistema económico globalizado y como un nuevo espacio de articulación entre el Estado y la sociedad civil. Un nuevo espacio en el que las estructuras claves de la economía mundial están situadas necesariamente en las ciudades globales, y que no son solo puntos nodales de coordinación de procesos, son también "sitios particulares de producción. Son sitios para: 1) la producción de servicios especializados requeridos por organizaciones complejas para dirigir una red de fábricas, oficinas y centros de servicios, espacialmente dispersos; y 2) la producción de innovaciones financieras y la formación de mercados, ambos centrales en la internacionalización y expansión de la actividad financiera. Para entender la estructura de la ciudad global, debemos considerarla ante todo como un lugar donde ciertas formas de trabajo pueden ser realizadas, lo que equivale a decir que debemos ir más allá de la dicotomía entre industria y servicios. Las 'cosas' que una ciudad global produce son servicios y bienes financieros" (Sassen, 1999:32).

La ciudad global es consecuencia de la organización de la actividad económica espacialmente dispersa pero a la vez globalmente integrada. La ciudad global, por ejemplo, Nueva York, Londres y Tokio, concentra el control sobre los sectores de las finanzas y los servicios especializados, orientados hacia el mercado internacional y las firmas

transnacionales. Y es que “las grandes tendencias hacia el desarrollo de la industria multilocalizada, de los servicios y de la banca han creado una demanda expandida para una amplia gama de actividades especializadas para gestionar y controlar redes globales de fábricas, centros de servicioy sucursales administrativas. Mientras que en cierto modo estas actividades pueden ser realizadas en la propia firma, ello no ocurre con una gran parte de ellas. Los altos niveles de espacialización, la posibilidad de externalizar la producción de algunos de estos servicios y el aumento de la demanda por parte de las firmas grandes y pequeñas, y de los gobiernos, son todas condiciones que derivan y a la vez promueven el desarrollo de un mercado autónomo de servicios para empresas, que producen los componentes de lo que denomino capacidad de control global” (Sassen, 1999:38).

Los cambios en la geografía y en la composición de la economía global han afectado tanto a la Argentina como a Latinoamérica, aunque en el caso de las megaciudades latinoamericanas aún la reestructuración económica, social y territorial parece estar más vinculada a servicios “que podríamos denominar *banales*, básicamente vinculados al consumo, y no a la producción (shopping centers, super e hipermercados, centros de espectáculo, porques temáticos). Esto se ha verificado sin perjuicio de la expansión paralela, también notable, de la actividad financiera, los servicios a la producción y la proliferación de compañías aseguradoras, administradoras de dondos de inversión y pensión, informática, bienes raíces, y todos los síntomas de los procesos de *gentrificación* descriptos por la autora, aunque no existe aún suficiente evidencia empírica de que estas actividades lideren el proceso de reestructuración económica, social y territorial metropolitana” (Ciccolella y Mignaqui, 1999:16)[38].

La internacionalización de la actividad financiera en una red de transacciones a escala mundial, juntamente al impacto del ajuste estructural y la reforma adminitrativa, provoca en Argentina una nueva lógica de la concentración urbana, acentuando las asimetrías regionales, la polarización de la distribución del ingreso y en la distribución ocupacional de los trabajadores. Así, Ciccolella y Magnaqui (1999), para el caso de Buenos Aires, plantean que se trata de una metrópolis que concentra cerca del 35% de la población nacional, pero

casi el 53% del PBI y que contiene en su área nuclear a la ciudad de Buenos Aires donde reside el 8,3% de la población nacional y donde se genera el 25,5% del PBI argentino, con un ingreso per cápita similar al ciudadano francés, mientras que el resto de la población nacional posee un ingreso apenas superior a la de cada ciudadano brasileño. Estas pocas magnitudes permiten dimensionar el grado de fractura socioterritorial en la Argentina y en entre la ciudad nuclear y su entorno metropolitano. Además, la ciudad de Buenos Aires se caracteriza por el alto grado de especialización en las actividades financieras. Está claro, que la explosión de vitalidad económica de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), en los años noventa, está profundamente disociada de su población, ya que la significativa prosperidad del 10% de los hogares con ingresos superiores a los $2.000, no alcanza a compensar el empobrecimiento de la mayoría de los estratos restantes. Como en las ciudades descriptas por Sassen, la explicación seguramente está en el consumo intermedio, es decir el consumo de las empresas.

Buenos Aires parece seguir de lejos, y probablemente con la agudización de los aspectos más perversos, los cambios en la economía urbana que Sassen registra para Nueva York, Londres y Tokio. En el caso de Buenos Aires, mucho más que en la mayoría de las metrópolis latinoamericanas (quizá con excepción de Santiago de Chile o Montevideo) cabría plantearse la pregunta sobre el significado de la extranjerización del control sobre el espacio urbano y el debilitamiento del control del Estado nacional sobre su ciudad primada, especialmente cuando se trata de una aspiradora que succiona más del 55% del conjunto de la renta de la economía nacional. Por un lado, podría decirse que la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana están viviendo un proceso de expansión material de su espacio *globalizado* y que la ciudad tiene cierta *visibilidad* entre los inversores globales. Podría decirse aún que Buenos Aires vive indudablemente los síntomas de una megaciudad periférica fuertemente marcada por la penetración de la economía global. Sin embargo, por otro lado, también se está verificando la profundización del fenómeno de polarización social, la exclusión y la fragmentación socioterritorial metropolitana. La dualización de la RMBA avanza de este modo a causa de la marcada selectividad territorial de las inversiones de fin de siglo, que están construyendo un nuevo mapa del desarrollo

[38] Mignaqui fue una de los profesionales que se presentó al Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y

metropolitano, de microdiferencias territoriales, a diferencia de los mapas con macrodiferencias que conocíamos. En la ciudad de Buenos Aires, con apenas un 5,2% de la población debajo de la línea de pobreza (en el Gran Buenos Aires ese porcentaje llega al 21%), la población residente en *villas miseria* aumentó un 65% entre 1991 y 1998, y curiosamente, si bien existen barrios opulentos y barrios modestos o de clase media baja, la marginalidad, en términos de necesidades básicas insatisfechas, en valores absolutos, tiene tanta o mayor presencia en esos barrios opulentos como en los barrios de clase media baja.

Buenos Aires muestra, pues, una organización fracturada y dual de su espacio urbano. Por una parte los restos del espacio forjado bajo una lógica fordista-taylorista, declinante, degradada y en vías de desestructuración socioterritorial, y por otra parte los nuevos espacios centrales y periféricos que "responden a la lógica y a la forma posfordista, posmoderna y postindustrial. Podría decirse, en síntesis que las tranformaciones urbanas de hasta mediados de los años '80 fueron mano de obra o *población intensivas* y durante los últimos quince años, tienden a ser más bien *capital intensivas*. Es decir, dichos dinamismos tienden a independizarse del tamaño de la población, de la demanda de fuerza de trabajo o del consumo masivo. En el caso de que estuvieran apoyados en el consumo, se trataría preferentemente del *consumo intensivo* de los sectores privilegiados y no en el consumo masivo o popular" (Ciccolella y Mignaqui, 1999:17).

Se observa, también, un incremento de los flujos de inversión estranjera directa (IED) hacia la RMBA. Según distintas fuentes, el monto monto de IED a nivel nacional argentino, ha oscilado en torno a los U$S 33.000 millones entre 1990 y 1997 y llegaría a los U$S 60.000 hacia final de la década. La RMBA con alrededor de 20.000 km2 y 13 millones y medio de habitantes, concentró alrededor del 25% de la IED total de Argentina entre 1990 y 1997 y se proyecta al 35% de la misma hacia el final de la década, con casi la mitad de las IED totales de Argentina para el período 1998-2000. Estos datos están referidos sólo a formación de capital. Si se consideran "fusiones, adquisiciones, greenfields, privatizaciones y particularmente ampliaciones, el porcentaje supera el 50% de concentración de IED en la RMBA, durante los años noventa. Con más de U$S 2.000 millones en ampliación de la red

de autopistas, más de U$S 2.5000 millones en centros de negocios, U$S 4.000 millones en equipamientos comerciales y de entretenimiento; U$S 10.000 en barrios privados y torres residenciales con infraestructura; U$S 1.000 millones en Hotelería Internacional y U$S 6.5000 en nuevas plantas industriales, la RMBA suma unos U$S 26.000 millones de inversión directa sólo en estas grandes actividades, durante los años noventa" (Ciccolella y Mignaqui, 1999:18).

Por otra parte, el impacto del ajuste estructural y la reforma administrativa cuestionaron, en la década de los noventa, las prácticas de la planificación tradicional, sufriendo fuertes replanteamientos que fueron más allá del marco puramente formal o metodológico. Como indican Catenazzi y Reese (2001), el aumento de la conciencia del grado de incertidumbre del contexto en el que operó la planificación tuvo que ver, entre otras razones, con la pérdida generalizada de competencias del Estado de bienestar, por lo que la planificación urbana atravesó una fase de evaluación crítica de su legitimidad, de su racionalidad y de su operatividad y, en consecuencia, de revisión de sus instrumentos teóricos y de su marco jurídico. De este modo, los planes estratégicos en Argentina se inscribieron en los procesos de ajuste económico y de reforma administrativa que marcaron desde los años '80 el contexto latinoamericano. Las ideas fuerza de las políticas sociales urbanas durante estos años fueron la focalización de los programas hacia los pobres estructurales, la privatización de los servicios urbanos y la descentralización de funciones desde el gobierno central hacia los gobiernos provinciales y municipales[39]. Las limitaciones de este tipo de políticas estuvieron dadas por la selectividad del gasto social y por el escenario político en que se asentaron. Un escenario en el que los Estados latinoamericanos fueron los vectores del establecimiento del neoliberalismo.

El deterioro de las instituciones públicas y la crisis fiscal se constituyeron en los '90 en un elemento central en el planteo de la necesidad de modificar el tipo de relaciones existentes entre los niveles centrales y locales. Asimismo, la creciente diversidad de las nuevas demandas sociales y las exigencias de participación política, fueron factores influyentes, junto con la necesidad de encontrar nuevas formas de articular actores públicos y privados,

[39] Coraggio (1998).

que dieron lugar al rediseño de las relaciones entre las diferentes escalas juridiccionales. En Argentina, la descentralización da cuenta de una tendencia que comprende a varios países de América Latina y se enmarca en programas de modernización del Estado patrocinados fuertemente por las entidades multilaterales de crédito, quienes han puesto énfasis, entre otras cuestiones, en definir un nuevo rol para los municipios. La convergencia de intereses desde diferentes sectores sobre la importancia del ámbito local se manifestó a través de tendencias que favorecieron la descentralización pero orientadas con diferentes intereses. De este modo la propuesta neoliberal justifica la importancia de la desconcentración desde el Estado nacional hacia las jurisdicciones menores con la finalidad de minimizar el gasto público, y restaurar los ingresos y patrimonios de las facciones de las clases dominantes[40].

Catenazzi y Reese (2001) afirman que este nuevo rol se basa en la premisa de que en la medida que la resolución de las cuestiones locales se acerca a la comunidad, el objetivo de alcanzar una mejor calidad de vida para la población puede transformarse en una alternativa más real de lograr. Fundamentalmente por la cercanía y cotidianeidad entre autoridades y beneficiarios del territorio común. Es así como en toda la región latinoamericana, los Estados nacionales han transferido competencias y atribuciones a las administraciones locales, tanto provinciales como municipales, con el argumento de que estas se transformen en actores y promotores más activos del desarrollo social y económico en sus territorios, y es que, como indica Ceceña (2001), si la tecnología representa uno de los pilares fundamentales de definición de la competencia internacional y de construcción de la hegemonía, otro, de similar envergadura aunque de muy distinta naturaleza, es el territorio. Una vez conformado y generalizado un nuevo paradigma tecnológico y retrazadas las líneas principales de la valorización del capital y de sus mecanismos de dominio, el diseño de una nueva geografía, correspondiente al nuevo momento tecnológico y a sus búsquedas, se ha contituido en el campo privilegiado de disputa. Dilucidar cómo se construye esa nueva geografía y quienes son sus agentes es asunto de la mayor importancia si queremos entender los procesos sociales que subyacen a los movimientos económicos aparentemente

[40] Duménil y Lévy (2000; 2002; 2004).

impersonales e inapelables, y si queremos recuperar nuestra capacidad de autorganización contribuyendo a una deconstrucción radical del sistema de dominación.

Desde la perspectiva de Ceceña, el proceso de construcción de la hegemonía que emana de las relaciones mismas de competencia y de la expropiación creciente e ilimitada es protagonizado, desde el poder, por un sujeto dicotómico, que se desdobla y se reintegra con dos lógicas y estilos distintos, pero confluyentes: en uno de sus desdoblamientos se manifiesta bajo la figura de los empresarios poseedores del capital y, en el otro, bajo la del estado que formula las estrategias generales de apropiación y dominación y que, en esa medida, los representa, les abre fronteras y los protege. Las estrategias y políticas de reposicionamiento territorial de EE.UU., particularmente en América Latina, responden a las exigencias tanto de crear condiciones más favorables para la competencia que tienen que enfrentar las empresas de origen estadounidense, como a las de control político-territorial de regiones insubordinadas o en proceso de insubordinación, y son abiertamente conducidas por el estado a través de sus agencias de investigación científica, conservación del medio ambiente, control del narcotráfico o policiaco-militares. Es decir, responden a la exigencia de permanente validación y renovación de la capacidad hegemónica del sujeto dominante, a saber: la burguesía originaria asentada en EE.UU.

Este comportamiento desdoblado o esquizofrénico (característico de una sociedad sustentada en el antagonismo), que en las actuales circunstancias concede la dirigencia del proceso al Estado, no desestima la importancia de la injerencia directa y decidida de las empresas, y es que el proceso de establecimiento de la nueva mercados sobre la que se construye la hegemonía estadounidense proviene de una acción combinada entre Estado y empresas, la cual se ha adaptado a las circunstancias particulares. Los ámbitos y posibilidades de acción de las empresas llevan a la promoción de intereses mucho más específicos. El Estado, en cambio, al velar por estos intereses particulares, se encamina hacia el establecimiento de políticas y acuerdos generales que abran brecha para la entrada de capitales o que garanticen un funcionamiento general adecuado a las necesidades de disponibilidad y expansión de su control sobre recursos y territorios que se consideran estratégicos, o de manejo de poblaciones y conflictos.

Finalmente hay que destacar que la desconcentración de funciones y responsabilidades tuvo entonces como uno de sus sustentos la idea de que la identificación de los problemas, las prioridades para abordarlos y la utilización de los recursos disponibles pasara a ser una tarea prioritaria del ámbito local. Para ello se requiere "una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores locales, públicos y privados, a fin de crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas en general (y en especial las que corresponden a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas), para utilizar en forma eficiennte y sostenible los recursos endógenos y aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno o el dinamismo de las actividades empresariales presentes en el territorio" (Alburquerque y Cortés, 2001:12)[41].

5.2.4. Planes estratégicos en Argentina (1993-2005).

En Argentina la introducción de la reforma administrativa en el nivel local ha sido lenta y contradictoria, y la explicación puede encontrarse en la combinación de los siguientes aspectos: 1) la desindustrialización del interior del país; 2) la carencia de fuentes de trabajo; 3) la difícil situación de las economías regionales; 4) la transferencia de prácticamente todos los servicios de educación y salud por parte del Estado central sin el traspaso de los recursos necesarios, y 5) un estilo de acumulación política asociada al caudillismo local[42]. En forma simultánea, el proceso de consolidación democrático argentino y, sobre todo a partir de mediados y finales de los ochenta, las nuevas constituciones provinciales, abrieron el camino a niveles crecientes de autonomía municipal en casi todo el país. Esta tendencia fue confirmada en forma explícita por la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Respecto de los municipios, la reforma constitucional precisa la obligación de las provincias a dictarse su propia constitución, pero asegurando la autonomía municipal y reglamentando el alcance y contenido en el orden constitucional, político, administrativo, económico y financiero, atributos que no habían sido definidos en los textos anteriores.

[41] Camagni (2005); Vázquez Barquero (2005).
[42] Catenazzi y Reese (2001).

EI impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local, que Arroyo (1997) denomina municipalización de la crisis del Estado, ha enfrentado a los gobiernos municipales con un conjunto de nuevos problemas para los cuales no estaban preparados. De esta forma se generó una nueva visión del papel que les cabe a las ciudades en los nuevos escenarios de apertura de fronteras nacionales, movilidad del capital y énfasis en la productividad como soporte de la competitividad. Así, en la Argentina, los cambios señalados han tenido una fuerte repercusión territorial sobre todo en la Región Metropolitana de Buenos Aires y en las grandes ciudades en la medida que el sistema económico vigente se apoya principalmente en éstas y en las metrópolis para efectivizarse. Mientras tanto, los centros urbanos intermedios han sufrido en general la desaparición de sus tradicionales actividades económicas, la desinversión y el desempleo, salvo los casos particulares de algunas ciudades portuarias y/o de carácter turístico.

En este marco un importante número de gobiernos municipales comenzaron a buscar y ensayar caminos alternativos a los modelos tradicionales de gestión pública que habían llevado a la acción estatal, en las últimas décadas, a un profundo descrédito frente a la sociedad. Dentro de los nuevos estilos de gestión que implementaron las administraciones locales de la década de los noventa, reapareció la planificación, herramienta que se había intentado eliminar del instrumental de las políticas públicas. En un contexto de generalización del riesgo en las vidas individuales de los argentinos[43] debido a la flexibilización de la economía, proliferaron los planes estratégicos, como reflejo del nuevo sistema de gestión de las conciencias públicas. Aún así, la experiencia argentina en materia de planificación del desarrollo local tiene todavía una corta trayectoria y comienza a finales de 1993 con la formulación del Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba.

En todas las experiencias argentinas los procesos de ajuste macroeconómico no solo han producido la pérdida de actividades productivas y graves deterioros en los niveles de calidad de vida y en la integración comunitaria, especialmente de los sectores más pobres,

[43] Como dice Sennet (2000:91), “en la vida real, el riesgo avanza de una manera más elemental llevado por el miedo de dejar de actuar (...) Las nuevas condiciones del mercado obligan a un gran número de personas a asumir riesgos muy pesados aunque los jugadores saben que las posibilidades de recompenza son escasas”.

sino que afectaban la gobernabilidad del propio territorio. De ahí que las autoridades e instituciones locales tomarán conciencia de que con un Estado "en retirada", tanto de las políticas de fomento de las economías regionales como de las políticas de compensación social, sus economías estaban afectadas gravemente por procesos y decisiones estructurales que estando fuera del alcance de lo local tienen que ocuparse.

Todo ello explica la urgencia con la que algunas ciudades han puesto en marcha proyectos de desarrollo local enmarcados en planes estratégicos de actuación. Monteverde[44] (2002) afirma que los planes estratégicos se han instalado como un instrumento de gestión en la Argentina desde inicios de los noventa, pero a partir del segundo lustro han tomado un gran impulso. No obstante el punto de partida de cada plan condiciona su concepción, su desarrollo, su apropiación y los resultados concretos de los mismos. A partir de la experiencia en Argentina, Monteverde (2002) especifica los factores que han intervenido en la decisión de iniciar un plan: 1) convencimiento: que corresponde a aquellas gestiones que creen profundamente en la necesidad de modificar el rol del Estado local, por lo que el plan estratégico es considerado una herramienta necesaria para la gestión; 2) aggiornamiento: que corresponde a aquellas gestiones que sin mostrar señales de intentar un cambio profundo en la forma de gestionar la ciudad, sin intentar o evidenciar tareas vinculadas a la modernización de su propia gestión, deciden poner en marcha estos procesos como una manera de expresar o exhibir modernidad, pero descreyendo íntimamente de la misma, y 3) condiciones externas, ya que en algunos casos el municipio o algún actor local calificado ha instalado momentáneamente el tema, el ejecutivo lo trató, insinuó y lo dejó sin cerrar. Es decir quedó como una especie de asignatura pendiente, que en un momento es tomada como reclamo por alguna institución, por la oposición política o por el Concejo Deliberante que reclaman el plan, no tanto por sus convicciones profundas sino como reclamo a una gestión que promete y no hace, o que se ocupa de la coyuntura. Ante estos reclamos y/o presiones el municipio, que nunca descartó totalmente la posibilidad de elaborar un plan, lo pone en marcha. En otros casos las actuales políticas provinciales y nacionales dirigidas a los municipios, alientan la elaboración de planes estratégicos, ofrecen alternativas de

[44] El arquitecto Roberto Monteverde ganó el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición de Asesor Metodológico para el Plan Estratégico de Mar del Plata.

capacitación técnica y dan posibilidades de acceso a créditos internacionales para financiar estos proyectos.

Con distinta suerte, a nivel de apropiación y de éxito, se vienen desarrollando planes estratégicos en un marco que va de convencimientos profundos en tanto a su utilización, como “nuevo modo” de construcción de ciudad, a otros que se asocian a una especie de aggiornamiento del gobierno local, adecuándose a una “nueva moda” de gestión territorial, de gestión del conjunto de actividades de un sistema productivo local. En esta nueva instancia, la planificación reaparece como un instrumento orientado a la resolución, evaluación y prospección de diferentes complejidades dentro de la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y eficacia en escenarios de fuerte incertidumbre socio-económica. Simultáneamente, los métodos de planificación tradicional, predominantemente tecnocráticos y centralizados, sufrieron una fuerte crítica centrada en su incapacidad para promover 1os procesos de cambio social. De ahí que, y con la influencia que ejercieron tanto la experiencia europea y norteamericana como algunas agencias de cooperación, el enfoque estratégico y participativo de la planificación creció en "popularidad" entre los agentes del gobierno local. Sin embargo, en la realidad de Argentina, y también de América Latina, el cambio de paradigma, desde una planificación urbana tradicional a una planificación estratégica y participativa, de acuerdo con Mantobani (2003), no sólo no se ha dado definitivamente sino que además aún coexisten rasgos del viejo paradigma con rasgos del paradigma de la planificación estratégica.

Para Monteverde (2002), en la Argentina y a excepción de algunos pocos casos en países del Mercosur, la iniciativa para el lanzamiento de un plan estratégico la ha tenido el gobierno local. Es el municipio el que propone la realización de un plan, el que aporta los recursos económicos y humanos. La decisión de poner en marcha estos procesos se da por una combinación de factores que termina de cerrar el jefe del Ejecutivo local de la localidad cuando se apropia o compra la idea. En algunos casos es el propio intendente local el que introduce el tema en la gestión, en otros es un área o secretaría la que comienza a instalar el tema. Esas áreas suelen ser las tradicionales de planificación urbana, o las nuevas de producción o desarrollo económico, o las vinculadas a programas de modernización del

Estado. Es decir, que estos intrumentos de innovación de gestión ingresan y se sostienen a partir de aquellos sectores más inquietos con respecto a temas de planificación o a aquellas nuevas áreas de la gestión municipal que se han incorporado recientemente a las agendas municipales y que comparten una visión diferente sobre el rol del municipio. Las áreas tradicionales más vinculadas a la prestación de servicios, o al manejo de la hacienda pública son las que menor adhesión muestran a estos proyectos de modernización, concluye Monteverde.

Hay que destacar que las experiencias de planificación estratégica que se han llevado a cabo en diferentes ciudades argentinas se encuentran sujetas a una tensión fundamental: 1) la propia dinámica capitalista supone una lógica de acumulación que implica configuraciones regionales inequitativas determinando la viabilidad de algunos proyectos y la imposibilidad de otros en el nivel local[45], y 2) la decisión política de los gobiernos locales que, en función de la disputa de los distintos sectores, da lugar a emprender determinado proceso de planificación y gestión del desarrollo[46]. Monteverde (2002) al respecto plantea que los planes deben trabajar en sintonía con un proceso de cambio de gestión que se viene dando o que se debe dar en las gestiones locales y deberá superar contradicciones como las que se detallan a continuación: 1) en la medida en que la mayor parte de los gobiernos locales en Argentina adhiere a formas tradicionales de gestión, los planes son auténticas molestias para aquellos que no quieren cambiar; 2) los planes deben formar parte de la gestión de gobierno en tanto se consolida como proyecto de ciudad, y 3) los acuerdos y los consensos de actores no deben ocultar el conflicto sino resolverlo. Durante este tiempo los esquemas participativos apuntaron principalmente a sumar actores, sin precisar demasiado en los perfiles, intencionalidades, juegos de poder de cada uno. Se priorizaron en todos los casos los consensos por encima de las diferencias. Lo que se consensuaba se llevaba adelante y lo que significaba disenso se bajaba, lo que en alguna medida maquilló u ocultó el conflicto.

[45] Y es que el partido que se juega no es otro que las relaciones de poder que dependen de las luchas por la apropiación privada del excedente.
[46] Catenazzi y Reese (2001).

En la práctica argentina, a pesar de las diferencias entre las distintas ciudades, los planes estratégicos tienen las siguientes características comunes: 1) en la formulación de los planes estratégicos se plantea una tensión fundamental derivada de la estructura político-institucional argentina. Por un lado, la necesidad de los agentes del desarrollo local de una mayor autonomía para decidir y gestionar localmente los procesos de desarrollo y, por el otro, la escasa autonomía municipal existente, sobre todo de carácter política y financiera, situación paradojal si se tiene en cuenta la descentralización de responsabilidades de los últimos años; 2) la planificación fue asumida por los agentes locales como una herramienta a partir de la cual poder reflexionar, calcular y construir nuevas estrategias "desde lo local"; 3) los planes urbanos argentinos tienen una particularidad derivada del modelo "tecno-económico" vigente que se caracteriza conjuntamente por conformar una elite empresarial dinámica y por su carácter excluyente de amplios sectores sociales. Por esto en los planes se expresan en forma simultánea, contradictoria y en el mismo orden de prioridad, tanto medidas de corte compensatorio que atienden las urgencias sociales existentes como una serie de políticas de promoción del desarrollo de mediano y largo plazo que se enmarcan en las "aspiraciones" de insertar a la ciudad y la región en el contexto de la economía "globalizada" moderna. Por ejemplo, los defensores del modelo de desarrollo económico local establecen que hay dos grandes diferencias entre los países desarrollados y los de América Latina en lo concerniente al diseño de las políticas de fomento productivo e innovación empresarial y al enfoque dado a la descentralización. En los primeros, el diseño de las políticas de fomento productivo e innovación empresarial incorpora un enfoque de competitividad sistémica territorial, en lugar del anterior enfoque orientado hacia las empresas. Por otra parte, la descentralización política y el fortalecimiento de los gobiernos locales son considerados herramientas fundamentales para otorgar a éstos nuevos roles como animadores y promotores de la construcción de espacios de concertación público-privada para el fomento del desarrollo económico local[47]; 4) el liderazgo del Gobierno

[47] La nueva ingeniería de fomento de la competitividad sistémica territorial por medio del desarrollo económico local debe, pues, entender la necesidad de levantar estas infraestructuras institucionales y sociales en cada ámbito territorial, lo cual en América Latina no es atendido aún de forma adecuada ni por los denominados fondos de inversión social (que tienen una perspectiva básicamente asistencial), ni por los planteamientos centralistas, verticalistas y sectoriales de la política económica convencional. Y es que lo que la visión del desarrollo económico local "postula es que para atender adecuadamente y a largo plazo los desafíos de la mayor competitividad en los mercados derivada de la apertura externa y la globalización creciente de las economías, hay que asegurar la introducción de innovaciones (tecnológicas, de gestión,

municipal en el proceso de elaboración y ejecución del Plan aparece como ineludible para garantizar la equidad y la complementariedad de las políticas concertadas; 5) la situación de debilidad estructural en la que se encuentran los gobiernos municipales y los agentes locales se ha hecho crítica en la medida que se amplió la brecha entre las cada vez más extensas competencias que se le asignan y las capacidades reales con las que cuentan para llevarlas a la práctica[48]; 6) el proceso de elaboración de los planes con enfoque participativo y estratégico significó también, la oportunidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de algunos municipios argentinos y adicionalmente, romper la visión técnica sectorial que se tenía sobre los procesos territoriales, produciendo lentas pero sostenidas mejoras en las pautas de funcionamiento del aparato publico municipal y en su relación con los agentes locales de la sociedad, y 7) los planes estratégicos en la Argentina han adoptado para su formulación y puesta en marcha escenarios participativos de consenso donde la particularidad esta dada por la masividad y heterogeneidad de la convocatoria en la búsqueda de involucrar en el proceso a la casi totalidad de las instituciones locales.

No obstante, los actores locales no desarrollan la misma lógica, al tener perspectivas diferentes e intereses dispares[49]:

1) Hasta el momento se ha logrado percibir un papel de protagonismo relativo de los sectores empresariales en estos procesos. Más precisamente se ha notado una adhesión importante en las etapas de puesta en marcha de estos procesos pero escaso entusiasmo a la hora de liderar o llevar adelante proyectos, que impliquen un compromiso o riesgo empresarial. Una cierta conducta especulativa sigue esperando que el Estado realice los primeros movimientos y asuma los mayores riesgos. Pero, a partir de la definición de estos espacios seguros el sector privado comienza a tener un papel algo más protagónico. Por

---

sociales e institucionales) en los sistemas productivos locales. De este modo, la visión del desarrollo local considera que la agenda del ajuste estructural debe conceder mayor importancia a las políticas de nivel microeconómico definidas territorialmente, así como a las adaptaciones a nivel mesoeconómico para el desarrollo institucional y la creación de capacidad de intermediación, que aseguren la introducción de las innovaciones en la base productiva y el tejido empresarial de cada ámbito territorial" (Alburquerque, 2001:15-16). Veanse Vázquez Barquero (1993; 2000; 2002; 2005); Pyke y Sengenberger (1992); Sforzi (1999b); Camagni (2005).

[48] La experiencia y la capacidad de gestión de políticas y programas complejos en los municipios argentinos es escasa y esto explica, en parte, el lento desarrollo que han tenido los mismos hasta el momento.

[49] Monteverde (2002). Vease, al respecto, Arocena (1995).

otra parte estos sectores empresarios, si bien acompañan y animan los procesos de planificación, en pocos casos han aportado económicamente para sostener los mismos, dejándolo todo en manos del gobierno local. En las etapas de implementación y gestión estratégica se observa cierto agrupamiento de estos sectores alrededor de los proyectos que más interesan desde un punto de vista corporativo.

2) Las actitudes de la gestión con respecto al plan varían de acuerdo a la etapa de desarrollo en que se encuentre el mismo. Desde la adhesión total en los inicios con un nivel importante de descreimiento en la medida que los temas del plan avanzan sobre las formas tradicionales de gestión y sobre temáticas específicas que fueron parte de los cotos de caza de estas áreas. El proceso inverso lo recorren aquellas áreas de la gestión vinculadas a la innovación que en la medida que el plan avanza visualizan a un nuevo actor con el que dialogar y sostener mejor las instancias de cambios en el modo de gestión municipal. Además, la situación particular de los planes en cuanto a su vinculación con la gestión de gobierno dificulta la percepción de los actores. Los planes estratégicos no son el plan del gobierno local, pero se realizan por su iniciativa y sostenido por sus recursos. Los planes estratégicos intentan ser el plan de la ciudad, pero la ciudad no lo sostiene ni tiene a su cargo los equipos técnicos operativos. De este cruce surge una lectura a veces confusa, ya que para algunas áreas de la gestión el plan esta más afuera que adentro, no opera como un incondicional, es más, en ocasiones acuerda con los “supuestos enemigos” de la misma. Mientras tanto para afuera, si bien es aceptado como un intento de construcción del plan de la ciudad, está presente la idea de que en última instancia el plan operará funcionalmente a la gestión. En este punto radica su fortaleza y su debilidad, que de acuerdo a cada coyuntura opera en uno u otro sentido.

3) Los equipos técnicos se forman a partir de combinar recursos propios del municipio con recursos externos, lo que permite tejer una forma de trabajo alejado de las rigideces de la administración pero que no desconoce las reglas y códigos de la misma. Sin embargo tras el segundo o tercer año de trabajo se suele poner en riesgo la continuidad de estos equipos por razones diversas, que se pueden sintetizar en: a) precariedad de la relación contractual; b) desarrollo de profesionales con un perfil “requerido” para la gestión, es decir, profesionales

que se han desarrollado dentro de los equipos técnicos del plan terminan cubriendo áreas de gabinete, secretarias y subsecretarias, lo que termina atentando contra los recursos humanos del mismo, y c) desarrollo de profesionales con un perfil "temido" para la gestión municipal tradicional, esto es, bajo una mirada política tradicional y temerosa se visualizan riesgos para la gestión política, tanto más grande cuanta mayor independencia tengan esos profesionales, situación que sostenida en el tiempo se termina resolviendo con cambios en la composición de los equipos técnicos.

Pero no basta la participación del municipio, del sector privado y del Equipo técnico. Un plan estratégico necesita de la participación amplia y activa de la sociedad civil, pues se trata, tal y como hemos expuesto en la parte primera de este estudio, de actores sociales imprescindibles cuya participación no debe limitarse a que la convoquen para "decidir" algo que ya fue decidido de antemano ni para priorizar "paquetes" de escenarios u objetivos de actuación ya establecidos técnicamente. Un plan estratégico que no es participativo, desde su organización hasta su formulación, implementación y seguimiento, no es otra cosa que una oportunidad de las empresas para hacer más negocios, una apuesta voluntarista del partido oficialista para acumular más poder y una forma de hacer más currículo para los técnicos y funcionarios a cargo[50].

Monteverde (2002) afirma que cuando se habla de participación en los planes estratégicos se está planteando la representación de carácter institucional con las ventajas y los inconvenientes que ello supone. De este modo en los planes estratégicos en Argentina se recurre a la confección de un inventario institucional el cual se suele organizar en dos bloques. Un primer grupo que reúne lo más representativo de la ciudad y los que tienen mayor capacidad de transformación de la ciudad y, en un segundo bloque, el conjunto de las instituciones de la ciudad. Se reúnen en el grupo más reducido a las instituciones con incidencia en la opinión pública, las de mayor poder, las que tienen intervención directa en los proyectos o emprendimientos más significativos de la ciudad. Estas instituciones suelen constituir los grupos de lanzamiento de los planes aumentando el soporte institucional del proyecto. Grupos, Consejos o Juntas Promotoras son las formas que toman estos grupos.

[50] Mantobani (2003).

Creados por acuerdos o por ordenanzas son los socios principales del municipio para el emprendimiento y convocan luego a sumarse a la totalidad de las instituciones de la ciudad, a través de consejos, asambleas o acuerdos ciudadanos. Además, según Catenazzi y Reese (2001), es importante remarcar que la participación de los diferentes sectores sociales en los procesos de elaboración y ejecución de los planes estratégicos ha sido heterogénea, debido a la capacidad estructuralmente diferente que tienen los sectores de alta capacidad económica para imponer su agenda de intereses frente a los sectores más pobres de la sociedad y a la inorganicidad que tienen algunos sectores sociales que no constituyen sujetos organizados en términos de un escenario de concertación institucional.

La modalidad que vienen llevando adelante los planes son talleres o mesas de trabajo. Según Monteverde (2002), estas técnicas de trabajo intentan abrir espacios de debate y apropiación a partir de documentos de base que son propuestos por los equipos técnicos. Una cuestión crítica que deben resolver los planes es la amplitud que deben tener estos espacios, es decir, 1) trabajar con un nivel muy amplio de representación institucional que permita sostener un alto nivel participativo en el desarrollo del plan, lo que significa prever tiempos algo más dilatados para la elaboración de acuerdos, o 2) trabajar en espacios más reducidos con posibilidades de acortar tiempos, obtener resultados en un plazo menor y con esos resultados obtenidos ampliar la base de sustentación de los mismos. Para este autor, se trata de un problema difícil de resolver, ya que hay elementos válidos en ambos caminos. Es cierto que los tiempos para poder llegar a resultados concretos son cada vez más breves, planes que no tengan posibilidades de lograr algo parecido a algún éxito o producto satisfactorio, genera descreimiento, debilita los niveles de participación y no se legitima ante la sociedad y ante la misma gestión que lo sostiene. Por otra parte procesos de planificación que plantean la necesidad de niveles alto de participación, asignan un papel diferente a uno u otro grupo de instituciones genera dudas. Algunos planes están intentando resolver estas cuestiones tratando de alcanzar rápidamente acuerdos con un grupo más reducido de actores para luego ampliar y focalizar la participación institucional en el diseño e implementación de los proyectos concretos. No obstante, las preocupaciones y búsquedas para mejorar los espacios de participación y sostener los niveles de la misma es un asunto recurrente en los planes. Tareas específicamente diseñadas, con asignación de tiempos, de

recursos, son puestas en marcha para concretar la participación efectiva de personas e instituciones. Más allá de las demandas generalizadas de ausencia de espacios participativos, la apertura de los mismos no significa una movilización generalizada de los ciudadanos e instituciones. En términos numéricos apenas tentativo se estima que la convocatoria a estas actividades, como promedio en diferentes ciudades alcanza a un 25 a 30% de los convocados.

Ante la conjunción de situaciones que tenían que ver con la construcción de espacios participativos, los equipos de trabajo están intentado diseñar una serie de alternativas que mejoren esta cuestión. Entre estas búsquedas se plantean: 1) la articulación de espacios de participación; 2) la representación territorial, y 3) la representación ciudadana aleatoria. Y los ejes principales de trabajo, para Monteverde (2002), están vinculados a contar con espacios más específicos de participación de acuerdo a las expectativas de cada sector social. Esto suponen contar con ámbitos que aborden temas de mediano y largo plazo (planes estratégicos), con otros vinculado al tratamiento de cuestiones coyunturales de corto plazo (a cargo de las áreas de gobierno: planeamiento urbano, promoción social, servicios públicos). El contar con estos canales de participación ciudadana permite canalizar expectativas y dar respuestas acordes a los intereses de cada persona. Esto supone un alto nivel de coordinación y acuerdo con la gestión de gobierno. En la medida que se trabaja con problemática y proyectos concretos, posibles de ser ubicados geográficamente, es posible incorporar a sectores más amplios de la sociedad a través de la representación de carácter territorial, haciendo un rastreo de las formas de organización social de esa parte de la ciudad para poder ampliar las bases participativas del proyecto. Otra modalidad que se está incorporando en las distintas etapas del proceso, es la invitación aleatoria tomada de padrones electorales de manera de intentar incluir la opinión de los que no se sienten representados en los diferentes tipos de institución, incorporando la mirada del famoso “vecino común”.

Monteverde (2002), al referirse a los planes estratégicos en Argentina, considera que la propuesta misma de estos modos diferentes de gestión de ciudad constituyen un logro en sí mismo, ya que más allá del éxito efectivo que los planes puedan obtener, son experiencias

positivas que se van acumulando en la cultura local. Como logros más específicos de estos procesos menciona los siguientes: 1) incorporar una visión amplia de lo urbano; 2) colaborar en la elaboración de un discurso local acerca del presente y del futuro de la ciudad; 3) fijar nuevos estándares de trabajo para lo público; 4) introduce nuevos temas y nuevos instrumentos de gestión urbano territorial; constituyen una carta de presentación de la ciudad, y 5) incuban y/o desarrollan importantes proyectos urbanos. Y como asignaturas pendientes de dichos planes, este autor menciona los siguientes: 1) consolidarse como herramienta de gestión urbana, esto es, que los municipios incorporen la planificación como forma de trabajo, que se gestione cotidianamente lo que se planifica estratégicamente, co-gestionar proyectos con el sector privado y superar los cambios de gestión; 2) ampliar la base de sustentación del plan, más concretamente, incorporar a los sectores excluidos de la sociedad, a los sectores juveniles y cuotas de mayor decisión social en la gestión de proyectos, y 3) definir el perfil de los planes luego de la formulación, pues se trata de la etapa más crítica y aún no resuelta de los planes, aunque se perfilan como formatos aquellos que gestionan proyectos, aunque desdibujan su perfil de planificador, evaluador y verificador de tendencias, y los que siguen planificando, pero pierden visibilidad y presencia al no operar sobre la coyuntura y al no tener logros concretos para mostrar como resultado de su propia gestión. En definitiva, para Monteverde el rumbo que en Argentina ha seguido el proceso de redefinición de las funciones del Estado, sumado al avance del mercado sobre la sociedad civil, ha obstaculizado un cambio pleno de paradigma, desde el tradicional al estratégico y participativo. Además, la forma de hacer política, comprometida con prácticas clientelísticas, y las crisis de representatividad y de participación, constituyen otros de los factores que aún mantienen la transición de un paradigma a otro. Por ello esta realidad es uno más de los principales desafíos de las ciudades argentinas que intentan impulsar procesos de planificación estratégica y participativa[51].

[51] Mantobani (2003).

VI. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.

"El modelo de ciudad deseable no deberá ser obra de alguien inspirado o ni siquiera de un grupo de ellos, sino el producto de la oportuna reflexión de una comunidad preocupada por su destino que piensa en ese futuro con sentido amplio y que plasme sus ideas en un plan que, ahora sí requerirá de técnicos y especialistas y que luego se ha de cristalizar por el esfuerzo de toda una comunidad que deberá ser tan visionaria como la fundacional, tan pionera como la que proyectó la ciudad, pero con la madurez de los tiempos actuales, Mar del Plata será lo que sus habitantes se propongan y los argentinos la seguiremos con el orgullo de siempre" (Roccatagliata, 1984, "Mar del Plata y su región", citado en la exposición del arquitecto Zingoni en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición PEM).

6.1. Intereses y retórica en el Plan Estratégico de Mar del Plata.

Un informante nos dice que "no hay señalas ahora del Plan Estratégico de Mar del Plata (PEM), de cómo sigue esto", y se pregunta, "¿ya pasó?" (Independiente5)[278]. Esta cuestión es reveladora, por un lado, no de lo que los Autoconvocados PEM[279] llaman miopía del Asesor Metodológico del Plan, sino una consecuencia de las asimetrías de poder local y que es el origen de fondo de los problemas de la ciudad de Mar del Plata, atravesada toda ella por diferencias sociales[280]. Y es que un plan estratégico es un síntoma de la movilización, por intereses económicos, de la elite del poder local para justificar, técnicamente, una visión política de la ciudad, de modernización gerencial del sistema urbano[281]. Por tanto, un

[278] Otro informante nos dice que "está bien que vino enero y febrero, que en esta ciudad se hace un corte, es una ciudad de veraneo, pero yo no he escuchado nada más del Plan Estratégico, ni he visto en la Municipalidad, que voy bastante seguido, algún tipo de cartel o de panel puesto para mostrar a la gente que va ahí los puntos sobresalientes del Plan Estratégico. Hasta ahora silencio" (Independiente8).

[279] Autoconvocados PEM es un grupo de instituciones marplatenses que se autoconvocaron, por un lado, para debatir más en profundidad los temas que se discutían en los talleres de diagnóstico y formulación y, por otro, para conseguir ampliar la participación institucional en la Comisión Mixta y en la Asamblea Representativa de Instituciones. Este grupo llegó a reunir durante el 2004 a más de sesenta representantes institucionales.

[280] Un informante, se desahoga, diciéndonos: "los habitantes, los ciudadanos entre comillas, los que pagan los impuestos, los que realmente quieren una ciudad mejor, quieren políticas mejores, quieren circuitos culturales mejores... ¿Cómo hacían para elevar esa propuesta? Imposible. Y no es un año el término, como el arquitecto Monteverde ha puesto, para un plan estratégico de una ciudad desbastada como Mar del Plata. Esto hubiera necesitado tener cinco años, un lustro. La importancia del tema, de evaluar, de tener una sociedad mejor, una ciudad más sana, nos hubiera llevado a lo mejor cinco años. Nadie dice que en un año se diagnostica y se lleva a buen puerto las cosas (...) Acá en Mar del Plata tenemos en la Universidad Nacional gente muy capaz y que hasta lo hubieran hecho ad honorem, sin gastar 198.000 pesos que fue una barbaridad para Mar del Plata. Y que no vamos a ver los resultados, porque quedó el contenido en un hermoso libro, en una cosa teórica, en una cosa bellísima de retórica, de una cosa preciosísima académica, pero llevado a lo práctico, a cómo vemos nosotros a la ciudad, no se articularon mejores soluciones o mejores alternativas para que la gente viva mejor" (Independiente13)

[281] Un informante nos dice que "hubo una cierta intencionalidad hacia ese lado, de decir 'terminamos el plan en este tiempo en 11 meses, sabemos que no alcanza', sabemos que dentro de lo urbano, que es el área de Monteverde y de la mayoría del equipo técnico de él, el plan urbano es como una de las cosas más grandes que se pueden llegar a hacer dentro del Plan. Sería como una continuidad del Plan pero exclusivamente en lo urbano" (Independiente14). O sea, para otro informante, "se centró demasiado en las problemáticas de la ciudad, más desde el punto de vista económico, por la gente que influyó para que se diera esto, o sea, los martilleros, los agrimensores, bueno, toda la gente... por ahí la gente de turismo, toda la gente interesada por ciertos aspectos económicos de desarrollo, entre comillas, porque era para ciertos sectores y no para todos. O sea, yo no he visto participar, por ejemplo, a mucha gente que representara a la industria y a gente del sector obrero. Gente que por ahí desde algún sindicato obrero, como por ejemplo la industria del pescado, no la vi participar. A mí me parece que se debería haber dado mayor participación y ser más abierto. Lo que pasa es que fue una cosa que tampoco dio tiempo, por los 11 meses para ir incorporando e ir agrandando la participación" (Independiente4).

plan estratégico define un modelo de desarrollo local no desde "el conjunto de los intereses de la ciudad", sino desde los intereses políticos-económicos de la municipalidad[282].

Por otro, el Plan Estratégico de Mar del Plata es otro síntoma de la vorágine de planes estratégicos que impone la dinámica compatitiva de las ciudades, y que debería conducir a evitar caer en la trampa de las novedades que, en realidad, apenas lo son. Y no lo son porque ni se plantean alterar la lógica distributiva de los recursos, únicamente es un pretexto para obtener inversiones para realizar obras públicas, que no son prioritarias para la sociedad marplatense, y sí para el intendente a efectos de mostrar una "cara bonita" (Independiente4) de la ciudad. Además, como nos dice un informante, "se supone que los sectores empresarios de Mar del Plata están haciendo una gran contribución a los intereses de la gente ¿no? Pero sabemos bien que toda inversión que se hace, por lo que se ve, aparentemente, están estudiadas como para recuperar la inversión a corto plazo. Así que todo este tipo de negocios a veces son dudosos en cuanto al impacto que puedan llegar a producir en la ciudad. Hay un caso, por ejemplo, que yo lo palpo y lo vivo que es... al lado de las piletas cubiertas, allá en los barcitos, que la gente de Mar del Plata usaba en invierno, eran muy concurridos, y esa zona era típica ¿no?, por la concurrencia de la gente, si bien eran cosas que ya estaban viejas y necesitaban alguna remodelación. Pero cuando Andrey Iglesias copó toda esa zona con ese Paseo Hermitage, no veo más a la gente, o sea, la gente que antes usaba ese espacio no está más. Y fue una inversión para intereses empresarios y no para el interés de la gente, ¿no?. Es decir, tenemos un ejemplo palpable. Así que no se si otro tipo de inversiones que se realicen, si realmente van a ser para el interés de la gente, o viendo cuáles son los usos y costumbres de la gente, o van a ser para cambiar cierta fachada de Mar del Plata en función de, por ejemplo, de la explotación de un hotel cinco estrellas. O sea, no se, por eso te digo nunca vi nadie que hiciera nada a favor de Mar del Plata en sí, puro intereses particulares" (Independiente4)[283].

[282] Un informante nos indica que "si vos lees el Plan Estratégico no hay una postura de transformación de la estructura económica y social de Mar del Plata. Los discursos son discursos, y lo que está escrito puede estar hermosamente escrito, pero vos por más que pongas la palabra revolución en un escrito la revolución no se hace mañana. En definitiva, Monteverde ahora va a ser funcionario municipal" (Independiente16).

[283] Por ejemplo, integrantes del Consejo de la Producción solicitaron reunirse con el ministro de Asuntos Agrarios y Producción de la provincia de Buenos Aires con el objetivo de tratar temas vinculados a la legislación y radicación industrial en el partido, y, más concretamente, manifestarle sus discrepancias con algunas referencias legislativas puntuales, como la expansión de industrias, grandes superficies comerciales y

Pero, previamente, hay que situar a Mar del Plata. Es una ciudad "con una enorme crisis de desarrollo" (comision9), y con una población aproximada de 580.000 habitantes, que se encuentra localizada en la costa atlántica de la provincia de Buenos Aires y es cabecera del Partido de General Pueyrredon. El partido tiene una superficie de 1.453,44 km2, de los cuales el ejido de la ciudad ocupa 79,48 km2[284], y el perímetro de la costa del partido es de 39,20 kms. La localización geográfica de la ciudad explica su especialización productiva: la actividad turística y la cadena productiva asociada a esta actividad (hostelería, hotelería, contrucción...)[285]. Una actividad dependiente del turismo nacional (particularmente de Capital Federal y Gran Buenos Aires)[286], pues Mar del Plata ha sido un centro receptor de turismo interno que en función de la evolución de la economía argentina canalizó sucesivamente el turismo de elite, de los sectores medios y de aquellos de menos recursos,

---

cadenas de distribución. De acuerdo con Palópolis, presidente de este ente municipal, "le plantearemos la dificultad que tiene el sector para la radicación de industrias y en ese sentido queremos descentralizar la gestión del certificado de aptitud ambiental que lleva adelante la Secretaría de Gestión Ambiental de la provincia para que se pueda tramitar en el municipio (...) Hay algunos artículos de leyes que ya tienen muchos años y la realidad va en otro sentido y casos puntuales que se generalizaron cuando se dieron situaciones en determinados municipios de la provincia. Queremos charlar con el ministro para analizar la posibilidad de dejarlos sin efecto" ("Oroquieta recibirá a integrantes del Consejo de la Producción", LA CAPITAL, 17/02/04).

[284] Sin embargo, de acuerdo con Mantobani (2004), si bien se trata de la superficie del área urbana perteneciente al ejido oficial de la ciudad cabecera, se debe tener en cuenta que según el INDEC la superficie creció el doble alcanzando en el año 1995 los 150 km2, a partir de la adición de áreas urbanizadas contiguas. En la actualidad este valor podría haber alcanzado los 180 km2. Como indica este autor, la mancha urbana se incrementó a través del crecimiento de la corona de expansión abyacente a los límites del ejido de la ciudad de Mar del Plata así como también mediante el crecimiento experimentado a lo largo de los ejes de acceso, más que a partir de la urbanización de áreas intersticiales a estos o del territorio interior. No obstante, este crecimiento ha tenido derrames hacia áreas intersticiales.

[285] Como nos comunica uno de nuestros informantes, "hay que entender que un plan estratégico forma a la ciudad a las necesidades que se tengan, es decir, adecuar la ciudad en todo sentido. No puede ser que la estación terminal esté en el centro de la ciudad y la de trenes en la otra punta. Hay que adecuar la ciudad a las necesidades turísticas y a su propio funcionamiento" (Comision14). En este sentido, se nos informa que para el caso de Mar del Plata, el tema del turismo "es una pata de desarrollo importante. Creo que determinadas actividades económicas te permiten una independencia relativa más fuerte como para que vos desde lo local puedas empezar a transformarla. El tema del turismo, particularmente, creo que es una de las áreas de actividad económica en donde dentro de lo local tenes mayor capacidad de transformación o autonomía para poder transformar más cosas" (Equipo1).

[286] Productivamente se puede describir a grandes rasgos a Mar del Plata como una ciudad de rango medio que cuenta con la existencia de recursos naturales diversos y renovables, aunque las actividades productivas prioritarias están basadas en la utilización de estos recursos con un reducido valor agregado, bajos niveles de innovación, baja diferenciación y alta estacionalidad. Además, se trata de actividades que utilizan en forma intensiva mano de obra de baja cualificación y se dan elevados niveles de inestabilidad laboral. Según el INDEC (1994), cinco ramas de actividad industrial representaban el 92 % del Valor de Producción del Partido de General Pueyrredon: pesca 33 %, otras ramas alimenticias 33 %, textil 11 %, metalmecánica 10 % y química 5 %. Otra actividad que destaca es la del sector hortícola.

presentando por momentos una afluencia simultánea diversificada, con un estancamiento de la convocatoria estacional a partir de la década de los setenta, para hacer crisis en los noventa[287].

A lo largo de la década de los noventa en el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredon se sucedieron tres intendentes distintos: Russak, Aprile y Katz. Los primeros cinco años (1991-1995) fueron el período en el que gobernó un partido afín con el modelo imperante a nivel nacional: la Unión de Centro Democrático (UCeDe), con Mario Russak[288] al frente, que en 1992 firmó un acuerdo programático con el partido que gobernaba a nivel nacional (Partido Justicialista). El intendente Russak inició su gestión creando una macro-secretaría que intentaba cubrir las áreas de urbanismo y medio ambiente, pero este gesto no era consistente con el objetivo desregulador de la plataforma de este partido. De ahí que los funcionarios de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SDUMA) no aprovecharon la ventaja histórica que supuso la aparición de una dependencia de este tipo que contaba con dos subsecretarías (una de desarrollo urbano y otra de medio ambiente). Temas claves de la ciudad tales como el de la disposición final de residuos y la contaminación de las aguas costeras no fueron abordados en este periodo. Con el cambio de gestión ocurrido con el retorno de los radicales al gobierno de la ciudad, la SDUMA fue disuelta y aun se cayó más en el desinterés por la planificación urbana.

Durante la segunda mitad de la década, la ciudad fue gobernada por un intendente de la Unión Cívica Radical (UCR), Elio Aprile. A fines del año 1995, cuando el nuevo gobierno debía asumir sus funciones, la situación fiscal del Municipio era grave. Con un déficit en el presupuesto ejecutado del orden de los 25 millones de pesos, los gastos municipales superaban en un 10 % a los recursos. Al inicio de su gestión, el Poder Ejecutivo Municipal decidió implementar las siguientes cuatro medidas para cerrar esta brecha: 1) reducción de los salarios en un 10 % (con una disminución del orden de los 9 millones de pesos, -5 % del gasto anual); 2) renegociación de los contratos que estaban vigentes, lográndose un ahorro

[287] INDEC (2001).
[288] Mario Russak fue Interventor municipal por el Partido de General Pueyrredon durante la última dictadura militar.

del orden de los 11 millones de pesos (6 % del gasto anual); 3) pago al contado de ciertas deudas con proveedores con una bonificación del 30 % (obteniéndose descuentos por 2 millones de pesos), y 4) un plan especial de facilidades para el pago de impuestos adeudados, incluyendo reducciones en recargos e intereses. Además, Aprile se había comprometido en la campaña electoral a realizar obras de infraestructura consideradas fundamentales, por ejemplo, la nueva estación ferroautomotor, la ampliación y modernización del Hospital Interzonal General y del Hospital Materno Infantil, las obras de defensa costanera norte y sur, entre otras. Muchas de estas obras eran complementarias de otras que realizaba la Provincia en la Municipalidad. Para ello las necesidades de financiamiento ascendían a 65 millones de pesos y el problema era obtener los recursos monetarios necesarios para concretar estas obras en el marco de la crisis financiera del Municipio.

En 1996 el intendente Aprile decidió –por primera vez en la historia- realizar una consulta popular para decidir el financiamiento de 25 obras de infraestructura urbana. Estas obras se ejecutarían en cuatro años, representando una inversión total de 65 millones de pesos y para su financiamiento se proponía cobrar -por un período de 8 años- un adicional de 3 o 4 pesos por mes al impuesto municipal por cada inmueble. La consulta popular fue aprobada con un 54 % de los votos favorables y así se estableció el programa propuesto por el intendente. En 1999, tres años más tarde, la necesidad de financiar obras de infraestructura adicionales en la ciudad llevaron al intendente a pensar en una postergación del adicional impositivo anteriormente votado y validado por los ciudadanos en la consulta popular. Aprile enfrentaba entonces un nuevo y complejo dilema. Por un lado, se dudaba si, conociendo la experiencia anterior, el gobierno debía someter el paquete fiscal a una nueva consulta popular. Algunos de los integrantes del equipo de asesores del intendente argumentaban que el gobierno debía implementar directamente su propuesta de financiamiento, ejerciendo así el poder que los ciudadanos le habían delegado al votarlo. Por otro, otro grupo de asesores opinaba que si se decidía arbitrariamente ejecutar los nuevos proyectos de infraestructura sin una nueva consulta sobre si hacerlos o no y cómo financiarlos, la validez de este mecanismo sería severamente cuestionada, sospechándose la utilización de este instrumento sólo cuando el gobierno estaba seguro del resultado positivo. Los tiempos

políticos y económicos del intendente implicaban que esta situación debía solucionarse en forma urgente.

Debe señalarse que a pesar de las diferencias entre los marcos político-ideológicos de los intendentes Russak y Aprile, existió una continuidad bastante marcada en las perspectivas con que ambos se desempeñaron, sobre todo en materia de planificación urbana. Pues aunque ambos intendentes se diferenciaron en la importancia aparente dada a las dependencias competentes en esta área, la década se caracterizó por una inexistencia de planes y políticas urbanas, aunque este vacío intentó llenarse con programas focalizados y fragmentarios. Aprile finalizó con mucho apoyo popular su primer mandato, pero meses antes de que se cumpliera el plazo de su segundo mandato, tuvo que delegar el gobierno en manos del presidente del Concejo Deliberante, Carlos Katz[289], debido a la crisis socio-económica por la que pasaba la ciudad y la pérdida apresurada de legitimidad[290], tras reconocer su incapacidad para solucionar los graves problemas que jaqueaban a su gestión, en buena parte, generados por él mismo.

Por otra parte, si la década de los noventa había comenzado con grandes expectativas para Mar del Plata, tanto desde su sociedad y gobierno locales como desde el nivel provincial y central del Estado, estas esperanzas se vieron malogradas para el grueso de la población que debió afrontar las consecuencias del ajuste estructural que generaron desempleo masivo, intensa precariedad laboral y desamparo social[291]. Sin embargo, mientras que muchos se empobrecían o eran protagonistas de un deterioro nunca visto antes en su nivel de vida, algunos sectores sociales, con una visión y estrategias afines con la ideología y las oportunidades económicas del periodo, fueron favorecidos. En la mayoría de las ciudades argentinas esto tuvo como consecuencia una marcada fragmentación y polarización social,

[289] Según uno de nuestros informantes el impulso final al Plan Estratégico para el desarrollo de Mar del Plata "se lo dio el actual gobierno político de la ciudad, este intendente le dio un apoyo terrible al Plan" (Comision11).
[290] Mantobani (2003).
[291] Las políticas de ajuste estructural incluían entre otras medidas las privatizaciones de las empresas públicas, que constituyeron, tal y como expondremos a lo largo del capítulo, un primer paso hacia la desnacionalización y recolonización de la economía y el Estado argentino.

acompañada de procesos de segregación espacial y muerte social, al verse los ciudadanos desposeídos de la ilusión vital de tener una función o una misión social[292].

La situación en la que se fue sumergiendo Mar del Plata en la década de los noventa fue extremadamente grave, lo que hizo que se transformara paulatinamente en un bastión nacional de la protesta. Por ejemplo, en 1999 una flota de pesqueros zarpó de Mar del Plata y bloqueó el puerto de Buenos Aires durante varias horas para apoyar la sanción de una ley vital para el sector. También, un grupo de integrantes del movimiento piquetero Teresa Rodríguez, encabezado por Emilio Alí, tomó la catedral local para pedir asistencia y trabajo. La ocupación, matizada por continuos entredichos con los feligreses habituales, finalizó 21 días después, cuando el piquetero y sus acompañantes se enfrentaron con un grupo de "matones" que irrumpió en el templo para hacer justicia por mano propia. Ambos episodios servirían de prólogo a lo que vendría más tarde. El 5 de mayo de 2000, el mismo Alí invadió un supermercado céntrico para exigir que el personal se plegara a la huelga general que se cumplía esa jornada y exigir la entrega de bolsas de comida para las personas que lo acompañaban. Estos sucesos se completan con el sorpresivo corte de la ruta 2, durante la Semana Santa de 2001, protagonizado por varios centenares de miembros de la Corriente Clasista y Combativa y del citado Teresa Rodríguez. A partir de finales de 2001 y principios de 2002 muchos marplatenses convirtieron las calles de la ciudad en el escenario para reclamar la devolución de sus ahorros, acorralados por el corralito financiero. Dos veces por semana recorrían la ciudad los marplatenses estafados exigiendo la devolución de sus depósitos[293].

Otro aspecto a destacar es que si bien Mar del Plata es la quinta ciudad de Argentina, es una ciudad en la que los chalets de Los Troncos y los hoteles 5 estrellas contrastan con ranchos miserables, fruto de una creciente inmigración. Un estudio del Indec y del BID dice que, en 1999, el 47 % de los hogares marplatenses estaba bajo la línea de pobreza y en el 2002 la

[292] "Si el tiempo parece aniquilarse, es porque el trabajo es el soporte, si no el principio, de la mayoría de los intereses, expectativas, exigencias, esperanzas e inversiones en el presente (y en el futuro o el pasado que éste implica), en suma, uno de los fundamentos mayores de la illusio como compromiso en el juego de la vida, en el presente, como presencia en el juego, por lo tanto en el presente y el futuro, como inversión primordial que –todas las sabidurías lo enseñaron siempre identificando el desarraigo del tiempo al desarraigo del mundo- hace el tiempo, es el tiempo mismo" (Bourdieu, 1981:2).

cifra ascendía al 57 %, mientras que el ocho por ciento cayó en la indigencia, es decir, 300.000 personas en una ciudad habitada por 580.000 habitantes[294]. Por otro lado, con el colapso sufrido por la pesca, la industria textil, la metalúrgica, el comercio y el turismo en general, Mar del Plata se colocó a la cabeza de las ciudades del país con mayor desempleo y en el podio de las que expulsaron a Italia, España y Estados Unidos mayor cantidad de residentes.

Además la situación socio-territorial del Partido de General Pueyrredon está marcada por una característica común al sistema urbano de la provincia de Buenos Aires, pues, de acuerdo con Mantobani (2003), existe un conjunto de asentamientos de rango menor y pequeñas localidades dependientes de las economías de aglomeración de una ciudad cabecera de partido de tamaño medio que, en general, concentra alrededor del 90% de la población del partido. No obstante, los planes estratégicos se han centrado exclusivamente en las ciudades cabecera de los partidos, ignorando las problemáticas del resto del territorio. Esta falta de una visión integral y sistémica de las características y problemáticas del sistema urbano de cada partido plantea el desafío para los planes estratégicos de contribuir no sólo al desarrollo local de las ciudades cabecera, sino a un desarrollo orientado a integrar y articular a las ciudades cabeceras con su territorio departamental y regional[295]. Sin embargo, la planificación estratégica exige un conocimiento previo sobre la

[293] "Mar del Plata: el bastión de la protesta", LA NACION, 22/04/02.

[294] Como nos comunica un informante, "el problema de Mar del Plata es la super abundancia de cosas y no de restricciones, es un problema de distribución el de Mar del Plata" (Comision5).

[295] Esta perspectiva de Mantobani es la que los Autoconvocados asumían como propia, y que refleja un crítica astuta que ha pasado a ser, como afirman Boltanski y Chiapello (2002), un elemento esencial de los productos de consumo del nuevo capitalismo. Una crítica que apela tanto a la realización plena, no sesgada, de la gestión estratégica de las ciudades, como una crítica al egoísmo de los intereses particulares del "intendente y su corte municipal y extramunicipal". Así, se nos dice que "en muchas cosas (el Plan) ha quedado como expresiones de las distintas instituciones y personajes que han participado en los talleres, pero que no han tenido una visión estratégica porque no tiene un alcance, no hay una visión de desarrollo atado a una proyección de la ciudad a escala regional, a escala Mercosur, a escala mundial, porque se ha quedado en el chiquitaje de lo que se opinaba en los talleres. Y por eso siempre tiene que haber una complementación técnica que te pueda dar la perspectiva de lo que vos no podes ver como participante en el taller ¿no? En otros planes, para eso, para tener esa visión externa, se han empleado seminarios con expertos, que te permitían contextuar la problemática local en un contexto mayor que podía ser el regional, el nacional, el Mercosur o el internacional. De hecho, cuando vos analizas las obras que se han hecho en Rosario, si bien está la micro, había escalas pensadas para Mercosur. La mayoría de los planes intentan tener un rol protagónico en el Mercosur, Mar del Plata no se lo a propuesto... lo dijimos mil veces en los talleres y creo que había hasta cierta sordera por desconocimiento técnico de quienes conformaban el Equipo técnico local del aspecto de la necesidad de implementarlo, y una miopía del Asesor metodológico que era una tarea que indudablemente él debía haber planteado" (Independiente15).

dinámica socio-territorial que conecta entre sí a los asentamientos de cada partido con el objetivo de identificar aquellos procesos sociales, económicos y políticos que permiten reconocerlos en su conjunto como sistema urbano y como red de asentamientos[296].

En el caso del Partido de General Pueyrredon, Mantobani (2004) indica que hay una ausencia casi total de conocimientos y datos sobre el territorio extraejidal, de sus nexos con la red y el sistema urbano y del papel del proceso de urbanización, lo que hace que el proceso de urbanización se despliegue en condiciones poco propicias para favorecer el desarrollo local. Hay que señalar la siguiente serie de factores que contribuyen a esta situación: 1) carencia de un proyecto político local orientado a construir al territorio extraejidal para viavilizar estrategias de desarrollo local, generar un medio innovador y atraer innovaciones y radicación de emprendimientos productivos; 2) ausencia de una decisión política de integrar a la ciudad de Mar del Plata con el resto del partido y que al integrar a todas las localidades de su sistema urbano entre sí, les permita funcionar como un sistema de redes; 3) inexistencia de un proyecto político de desarrollo local, en principio considerando lo local como al territorio de todo el partido, en vez de reducirlo a la ciudad cabecera o al resto de las localidades por separado; 4) presencia de factores políticos y culturales que actúan como obstáculos para reconocer la necesidad y la importancia de incorporar todo el territorio del partido en un proyecto político de desarrollo local; 5) inconsciencia frente al valor del territorio como factor estratégico de desarrollo; 6) falta de valoración de algunos de los rasgos más importantes del territorio del partido que lo caracterizan como un ámbito potencialmente ganador, y 7) carencia de un giro en la forma de considerar el proceso de urbanización del partido, esto es, hay que pasar de verlo como una debilidad y fuente de amanazas a considerarlo como una fortaleza y una oportunidad[297].

La situación socio-territorial descrita, explica que en la agenda del Plan Estratégico se efectuase un listado “de cuáles eran los grandes proyectos que existían para la ciudad y qué

[296] Respecto al Plan Estratégico de Mar del Plata se nos informa que “no ha habido un trabajo previo en profundidad de recabar ese tipo de datos de la realidad” (Independiente4); no ha habido “una vocación de precisión científica, ni conocimientos como para hacerlo” (Independiente15). Y que “Monteverde se circunscribía a lo que era la ciudad. Se partió a la ciudad en cuatro para los primeros talleres de prediagnóstico… zonas aleatoriamente, sin demasiado criterio, se tomó la división que tenían los municentros” (Independiente14).

medios estaban explotando… porque son siempre los mismos, el tema del predio de la basura, la estación ferroautomotor, la planta de afluentes cloacales, la ciudad judicial… Todos estos que andan dando vueltas" (Independiente14). Este continuo dar vueltas se puede interpretar en tanto que "a muchos les va a interesar más tener una estación ferroautomotor, un aeropuerto mucho más grande, una estación de salida de cruceros marítimos de línea C, en vez de, por ejemplo, qué cantidad de aguiluchos langosteros migran de Canadá, pasan por acá y cuántos siguen y cuántos no vuelven. O sea, estamos otra vez hablando de lo mismo, hay intereses económicos encontrados con otros intereses naturales o de patrimonio natural, que son muchísimo más caros, pero que no son medibles en plata. Entonces, ¿qué problema hay si salieron 100 mil aguiluchos langosteros de Canadá y volvieron 5000? A nosotros, económicamente no les afecta, creen que no les afecta. Anda a Canadá y vas a ver que sí les afecta y que les interesa mucho. Ellos fueron los primeros en darse cuenta de que pasaba algo cuando no volvían y no vuelven por el tema de contaminación que hay acá en la zona, con el uso de pesticidas y demás. Pero esos son los intereses que hay, y creo que se le va a dar mucha más manija a todo lo que es edilicio, porque genera mucha más mano de obra, que a un predio de 42 hectáreas de donde algunas aves migratorias se han ido" (Independiente12). Así, se nos informa que hay "sectores económicos importantes de Mar del Plata" (Independiente18), por lo que es difícil corregir su situación ambiental y económico-social, y es que nos encontramos con "una sociedad apática y un poder político comprometido con intereses en que uno ni siquiera puede ahondar, porque es así" (Independiente10)[298].

[297] Mantobani (2004).

[298] Por ejemplo, un informante nos dice que "las expectativas para mí lamentablemente son nulas porque nosotros hemos querido hablar con el intendente, hemos pedido hablar con el Secretario de Salud municipal, que son las autoridades máximas de la ciudad, en cuestión de salud. Nunca nos han recibido y han implementado formas de contratación con convenios. Y ahora ante cada evento contratan de forma privada, la Municipalidad y el Ministerio de Salud, contratan entidades privadas para resolver los problemas. Y bueno, es la política que siguen, o sea, ellos usan este dinero, que es de la salud pública; utilizan el presupuesto de la salud pública para hacer contrataciones directas con el Hospital Privado de la Comunidad, algunas clínicas. Entonces rechazan lo que les hemos propuesto y encima nos roban todas las ideas, nosotros que dijimos 'trabajemos en un municipio saludable', después sacan unas pancartas que dice 'Municipio Saludable' y es una vergüenza. O sea nadie nos escucha. Entonces la presión muchas veces termina siendo del que tiene más poder. Acá cada vez tenemos menos personas dueñas de Mar del Plata, o sea, hay un dueño, un padrino y se repartirá el resto entre otro dueño y otro padrino" (Independiente1).

6.2. Antecedentes, Junta Promotora y selección del Asesor Metodológico.

6.2.1. La historia de la planificación estratégica en Mar del Plata.

El proceso de organización de la planificación estratégica en Mar del Plata nos evoca continuamente el poder del lenguaje y, concretamente, el poder del lenguaje del management, al ser éste actualmente un reflejo del mundo de los negocios[299], a la vez que lo moldea. El poder del lenguaje del management es, también, un instrumento de objetivación y de legitimación de la realidad económica, social y política[300]. Así, como nos dice un informante, el arte del plan estratégico, "como decía Perón, no está en la concepción sino en concretarlo. Me parece que esto, lo que viene ahora es fundamental" (Comision7). Concretarlo en tanto que "un plan estratégico es básicamente un plan por objetivos y participativo" (Comision10), esto es, un plan estratégico ha de ser "la suma de consensos" (Comision2)[301].

En este sentido, se nos comunica que "el Plan estratégico demostró cómo son estos mecanismos posmodernos de lograr consensos" (Comision9). Pero a diferencia de otros planes estratégicos, que "algunos funcionaron, algunos medianamente funcionaron y otros fracasaron, nosotros apuntamos a que el nuestro sea exitoso" (Comisión13). Y lo ha de ser "al apoyarnos en un profesional en el tema del Plan Estratégico para Mar del Plata"

[299] Como nos dice un informante, el Plan va "a beneficiar algunos particulares, eso desde ya, las empresas, etcétera, que serían las que van a hacer lobby para que esto se convierta de una manera o de otra, esto es algo muy conocido acá en Argentina" (Independiente4).

[300] Como indican Boltanski y Chiapello (2002) el discurso del management resulta ser el espíritu del capitalismo flexible reemplazando fuentes de legitimación como la religión o el pensamiento ilustrado de épocas anteriores. Discurso cuyo rasgo principal es inculcar la necesidad de la competencia y del cambio permanente en todos los ámbitos y a una velocidad en constante aumento. Se trata realmente de un complejo poder-saber –una formación discursiva- que determina la Verdad que hay que implementar, a efectos de normalizar y estructurar las relaciones sociales, políticas y económicas.

[301] Pero, todo está "tan politizado y tan clientilizado todo, o sea, creo que nadie invitase a una asamblea de esas a una organización o a un grupo de personas que tuvieran proyectos no afines, cuando digo no afines me gustaría decir contrarios, a las expectativas de los que estaban en la Comisión Mixta. Yo a ese nivel lo vi muy politizado, yo esperaba ver menos política metida ahí adentro, o sea, esperaba ver menos nombres de concejales, de determinados partidos (...) Nosotros, nos oponemos a cualquier tipo de construcción en la Reserva (Natural del Puerto de Mar del Plata), pero esos son terrenos muy queridos por todo lo que es el negocio inmobiliario. Entonces es ahí donde se empiezan a enfrentar los intereses. Nuestros intereses no son

(Comision2)[302]. Repetidamente se nos dice que "el plan que más éxito tuvo en el país es el de Rosario (...) Hasta ahora tenemos la teoría nada más. Yo tendría que ir a verla, pero me dijeron que 'la dieron vuelta' a Rosario" (Comisión11). Y es que "el caso de Rosario tiene digamos la preparación como de un documento... Rosario fue la segunda ciudad que inicia un plan estratégico en la Argentina. La primera es Córdoba, la segunda Rosario. Hay una primera etapa donde se empieza como a instalar el tema, o sea, como que la elaboración de cierta documentación venía conjuntamente con la necesidad de instalar más el tema del planeamiento estratégico que en ese momento era, digamos, mucho más desconocido" (Equipo1). Documentación que tiene que ver con la necesidad de "una proyección internacional de la ciudad, para ponerla en órbita. Mar del Plata es la quinta o la sexta ciudad del país, y tiene que tener aspiraciones similares a las de Rosario por su escala, y no se lo ha propuesto" (Independiente15).

Por tanto, "si nosotros hubiésemos sido gobierno acá, con toda seguridad hubiésemos tomado la metodología que tuvo la ciudad de Rosario, adaptándola a las necesidades de Mar del Plata, aunque no son muy distintas, porque los problemas sociales que tiene Rosario los tiene Mar del Plata" (Independiente18). Y es que como diría Nietzsche (1972:30), "todos quieren lo mismo, todos son iguales: quien tiene sentimientos distintos marcha voluntariamente al manicomio". Nos estamos refiriendo, obviamente, a un tipo de discurso que establece reglas y prácticas relevantes para la acción política, desde la década de los noventa del siglo XX.

La historia de la planificación estratégica en Mar del Plata tiene muchos más años que los que se postula oficialmente desde el Plan Estratégico de Mar del Plata, pues no se reconoce que la idea para el desarrollo del planeamiento estratégico en la ciudad ha ido evolucionando no sólo en el espacio empresarial, sino también en el espacio académico y en el político. Las primeras referencias sobre la necesidad de un plan estratégico para Mar del Plata son de un informante que sostiene que "cuando se hicieron los Panamericanos en

---

para nada económicos, y los de la otra parte, lo son totales. Entonces ahí se producen los choques" (Independiente12).

[302] Respecto a este profesional, se nos comunica "Monteverde, lo que tiene es una gran oratoria, es un tipo que te convence y vos lo escuchas y es un tipo que es muy dinámico, es un tipo agradable para escuchar, es un tipo que si dice algo le crees. Sí, es muy convincente" (Independiente14).

Mar del Plata en 1995 existió la iniciativa 'En Mar del Plata vivo más'... Bueno, el asunto que ahí se empezó a hablar de lo que podía ser un plan estratégico. Yo creo que tuvo mucho que ver varias charlas que dio Jordi Borja acá en un momento en que se empezaban a ver los efectos de una planificación distinta a la planificación tecnocrática. Yo creo que lo trajo el mismo Municipio, y después vino a dar algunos cursos, invitado por una Maestría" (Comision9).

La planificación estratégica se instala en Mar del Plata como consecuencia de la integración de su municipio en la red de Mercociudades, ya que "lo que tuvo el Municipio fue una secretaría de Planeamiento Estratégico o un nombre parecido, en algún momento cuando Castorina estaba al mando de la Secretaría de Obras. En esa época sí, que fue la época del Plan Mar del Plata 2000, que tenía bastante que ver con la planificación estratégica lo que se hacía" (Independiente14). Otro informante nos comunica que "nos integramos a una red, que era la red de Mercociudades del Mercosur, en el cual había distintas unidades temáticas, y una de ellas era la de planeamiento estratégico, en la cual yo participé hasta el 2000. En el 2001 me fui del Municipio" (Comision10). La red de Mercociudades se ocupaba de "una serie de problemáticas comunes. Una de las unidades tomó el tema de planificación estratégica, entonces se vinculaban las ciudades que o tenían procesos en marcha o tenían intención de poner en marcha. Mar del Plata cuando se sumaba era porque tenía intención de poner en marcha un plan estratégico, que no era este Plan sino una experiencia anterior en la gestión de Aprile" (Equipo1). Durante esta gestión, "más o menos teníamos dos o tres reuniones por año, dentro de la red nos comunicábamos bastante, y comenzamos a ver las experiencias de otras ciudades que habían comenzado con esto del plan" (Comision10).

Asimismo existió otra iniciativa política para desarrollar un plan estratégico en Mar del Plata, ya que el primer proyecto de Ordenanza que se hizo, lo llevó a término Pablo Galarreta en el 2000, siendo concejal por el Frepaso durante el periodo 1997-2001, "pero ese proyecto pasó a vía muerta... Eduardo Britos, asesor de Pablo Galarreta, incluso llegó a estar propuesto para funcionario municipal en el gobierno de Aprile, con un acuerdo con ellos, con el Frepaso. Nunca llegó a ser funcionario municipal pero lo pusieron a hacer este

tipo de cosas, cuando se hace la Ordenanza de esto, esta primera Ordenanza de Pablo Galarreta. Después se la apropiaron estas grandes empresas, y cobrándole intereses a Mar del Plata" (Independiente16). Respecto a cómo surgió en estos políticos la idea de un plan estratégico, se nos dice que estos sectores políticos "decían 'acá el presupuesto participativo no se puede hacer, pero se puede hacer algo aproximado que ya se hizo en Bahía Blanca y se hizo en Rosario', que es un plan estratégico, '¿a ustedes les interesa participar?' nos preguntó, y 'a nosotros nos interesa'. Ahí se hizo la primera Ordenanza. Esa Ordenanza quedó ahí cajoneada" (Independiente16).

De este modo entre los concejales y funcionarios municipales se comenzó a hablar cada vez más de la necesidad de que Mar del Plata iniciara un plan estratégico, aunque en la práctica no existía una voluntad política clara por parte del Municipio, tratándose sólo de "algunos esfuerzos casi individuales. De planes estratégicos desde hace tiempo que se está hablando, se decía que la ciudad debía tener el suyo, incluso a algún funcionario municipal se lo hizo participar, el gobierno incluso lo envió a participar de instancias de capacitación en el trabajo, en la creación, el desarrollo, el diseño de planes estratégicos" (Comision5). Otro informante indica que al instrumento de la planificación estratégica "tratamos de implementarlo en Mar del Plata, desde el Municipio. Comenzamos con una tarea de sensibilización, empezamos a hablar con distintas instituciones, en la cual las instituciones que empezamos a hablar vieron la necesidad de que el plan, no sea un plan del Municipio, sino que sea un plan que sea... que surja de las instituciones. Según ellos, ellos comenzaron con esto, cuando en realidad nosotros habíamos comenzado hacía tres años atrás, estamos hablando del año '98" (Comision10). Esta iniciativa empresarial fue la que finalmente prosperó en la idea de impulsar un plan estratégico en Mar del Plata, constituyéndose posteriormente en Junta Promotora del Plan de la Ciudad y adjudicándose para sí el título de iniciadores. Esto se debe a que, tal y como expusimos en la hipótesis principal de la investigación, el plan está encorcetado en la economía de "vendedores de fantasías", que imponen una racionalidad de mercado a los intereses públicos generales.

El "cuándo" y el "cómo" del surgimiento de esta iniciativa empresarial se responden recordando que en el año 1996 se conformó una "especie de convergencia de varios

sectores de la construcción, se llamó Foro Intersectorial de la Construcción, donde participaron muchas de las instituciones que después se transformaron en Comisión Mixta" (Comision9). Así, las instituciones fundadoras del "Foro permanente Intersectorial de la Construcción de Mar del Plata" fueron las siguientes: Colegio de Técnicos de la Pcia. de Bs. As. Distrito V, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Colegio de Arquitectos de la Pcia. de Bs. As. Distrito IX, Consejo de Agrimensores, Colegio de Ingenieros de la Pcia. de Bs. As. Distrito II, Centro de Constructores y Anexos, Colegio de Martilleros y Corredores Públicos, Cámara Argentina de la Construcción, Cámara de Administradores de Propiedad Horizontal y Unión del Comercio, la Industria y la Producción (UCIP).

Este Foro tuvo por finalidad exponer, debatir, intercambiar información y servir de consulta al sector publico y privado, sobre la evolución, problemas y propuestas de la actividad de la construcción, desarrollo urbano y políticas sectoriales en el ámbito Mar del Plata, el Partido de General Pueyrredon y su región. Así, como indica el mismo informante, "en ese Foro Intersectorial, que costó mucho armarlo y lo armamos yo te diría trabajosamente, pero nunca pasó de ser la reunión de un grupo más o menos inquieto y no representativo. Y se instaló el tema del plan estratégico por un individuo del Colegio de Arquitectos, que después fue complementamente descalificado e ignorado por el Colegio de Arquitectos, que se llamaba Salerno, es un colega. Y hasta generó discusiones internas, con individuos que eran del Centro de Constructores, el ingeniero Cutrera, una serie de discusiones bastantes violentas. A partir de ahí, cuando se empezó a notar que algunos temas escapaban a la temática que manejaban estos sectores, y que podían tener alta potencialidad, inmediatamente empezaron a generar reestructuraciones. Eso que en un momento sirvió de oposición al gobierno que estaba en ese momento, más que oposición estos grupos nunca son verdaderamente oposición sino que son grupos de presión para obtener beneficios, esta es la realidad" (Comision9).

Como se acaba de indicar, esta inciativa daba cuenta de los intentos por parte de sectores académicos y empresariales por generar, con distintas motivaciones, condiciones más favorables en ciertos sectores de la economía local. A estas interrelaciones se sumó en 1996

el gobierno local, ya que a través de un decreto municipal se constituyó oficialmente la "Comisión Mixta Foro-Municipio" y posteriormente se creó el Consejo Asesor Consultivo de Planeamiento Urbano en el ámbito de la secretaría de Obras y Medio Ambiente. Así, como se nos informa, "a partir de ahí se pidió unas reuniones y fuimos atendidos por el que era Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad, se llamaba Castorina, que es actualmente delegado por parte del Colegio de Arquitectos por la Comisión Mixta. Y para un poco desligar de las presiones armaron una comisión, la cual tenía como objetivo intervenir sobre cuestiones urbanas, vinculadas no solo al sector de la construcción. Porque formaron tres comisiones, fue para diluir el peso de esta otra. Y de esas comisiones, una tenía representación de lo que podía ser el tercer sector, los actores sociales, los actores de base territoriales, las sociedades de fomento que acá son fuertes, y creo que estaba la Universidad metida en esta comisión. Por otro lado estaban estos, que eran los empresarios. Y después la tercera, que no me acuerdo cuál era" (Comision9). Sin embargo, se disuelve el Foro Intersectorial de la Construcción y los proyectos se interumpieron, por la "sencilla razón de que no había generado liderazgos claros internamente y los voceros entraban en conflicto con lo que eran las políticas individuales de cada una de las instituciones. Pero por lo menos esos sectores no veían que esa era una herramienta como la que ellos buscaban, para implementar mecanismos de presión" (Comision9).

También en el ámbito académico y con presencia empresarial surgió otra Junta Promotora, pero esta vez para promover un Plan de Desarrollo Productivo. Esta Junta, junto con los trabajos de Ferraro y Costamagna (2002:10) y Gennero de Rearte y Ferraro (2002), son el resultado de la asistencia técnica para la Unión del Comercio, la Industria y la Producción (UCIP). Asistencia realizada en el marco del Convenio entre CEPAL y la Red de Centros de Desarrollo Empresarial del Proyecto BID-UIA. Es por ello que "la CEPAL organizó dos talleres participativos con representantes de las instituciones de apoyo a la producción. El primero fue un taller de entrenamiento en prácticas de conversación efectiva y desarrollo de contexto de confianza para líderes institucionales que se realizó en Mar del Plata, el 12 de noviembre de 2001. Dos semanas después, durante las jornadas del 30 de noviembre y el 1 de diciembre de 2001, los representantes de las instituciones de apoyo a la producción fueron invitados a un taller de consulta participativa sobre 'El Desarrollo Productivo y el

futuro en Mar del Plata' con el objetivo de debatir y consensuar acciones y proyectos que favorezcan el desarrollo productivo de la ciudad". De esta participación surgieron los siguientes tres grupos de trabajo interinstitucional: 1) sobre vinculación tecnológica; 2) sobre integración de esfuerzos entre instituciones, y 3) sobre preparación de un catálogo productivo de Mar del Plata. Finalmente, estas instituciones[303] siguieron participando durante el 2002 en distintas temáticas vinculadas con un plan de desarrollo productivo para Mar del Plata, hasta que se constituyeron en la anteriormente mencionada Junta Promotora del Plan Desarrollo Productivo[304].

Estos sectores empresarios "estaban implantando el tema de que la ciudad tuviera un plan estratégico. Estos caminos en realidad fueron medio paralelos y estaban separados. El gobierno iba por un lado en esto y había un grupo de instituciones que iba por otro. Aprile estaba como intendente" (Comision5). No obstante, de acuerdo con otro informante, esta confluencia de instituciones empresariales "no nació como un plan estratégico de la ciudad. Nació por los inconvenientes que en ese momento se presentaban. Creo que fue en el año 2001, el Colegio Departamental saca una nota en los diarios de Mar del Plata solicitando la derogación de los usos del suelo, y se motivaba fundamentalmente en la llegada de cantidad de empresas a la ciudad, que por distintos motivos burocráticos se encontraban imposibilitadas de abrir industrias, las fuentes de trabajo ¿cierto?, y terminaban yendo a otras localidades. Eso fue un detonante. Sabíamos que sería un caos si se derogaba

[303] En el trabajo de Ferraro y Costamagna (2002), las instituciones entrevistadas mencionaron al Plan Estratégico cuando expusieron los motivos que originaban las comunicaciones dentro del entramado institucional y cuando indicaron las propuestas para mejorar la cooperación interinstitucional. Por ello, es importante dividirlas en tres grupos en relación a su posterior participación en el Plan Estratégico de Mar del Plata: 1) Junta Promotora: Municipalidad de General Pueyrredon, Unión del Comercio, la Industria y la Producción (UCIP), Bolsa de Comercio, Cámara Argentina de la Construcción, Centro de Constructores y Anexos, Concejo Deliberante (Comisión de Desarrollo Económico), Universidad Nacional de Mar del Plata, Universidad FASTA y Community College Universidad CAECE; 2) Asamblea de Instituciones: Eurocentro Mar del Plata, Consejo Empresario de Mar del Plata, Consorcio Empresas Pesqueras Argentinas (CEPA), Cámara de Turismo, Cámara Textil de Mar del Plata, Asociación Empresaria, Hotelera y Gastronómica, Cooperativa Horticultores y Fundación Tecnológica Mar del Plata, y 3) No participantes directamente en el PEM: Secretaría de la Producción, Ente Municipal de Turismo (EMTUR), Centro de Servicios Pyme, Fundación UCIP-Centro de Desarrolo Empresarial (CDE), Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB) Centro Mar del Plata, Parque Industrial, Consorcio del Puerto, Cámara Argentina de Armadores de Buques Pesqueros de Altura, Cámara Argentina de Procesadores de Pescado, Sociedad Rural de Mar del Plata e Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Económico Pesquero (INIDEP).

[304] "Yo fui miembro también de la Junta Promotora del Plan Desarrollo Productivo, y cuando hicimos una evaluación de las debilidades no fue coincidencia -ahí estuvo organizado por la CEPAL que lo ha hecho en varios países de Sudamérica-, el punto saliente, digamos, ha sido la falta de asociatividad" (Comision1).

totalmente el uso del suelo en la ciudad, pero sí sabíamos que eso podía afectar a distintos intereses de distintas instituciones de la ciudad, lo que permitiría que todos se acercaran a trabajar. Bueno, a través de una nota que salió muy grande en los diarios sobre el tema de la derogación del uso del suelo, vienen a conversar distintas entidades, y nosotros comenzamos a llamarlos a esas reuniones, que se empezaron a realizar en esta institución (Comision11).

Es importante aclarar que el Código de Ordenamiento Territorial (COT) del partido de General Pueyrredon, de acuerdo con Mantobani (2004), tenía la función de implementar en este partido la Ley del Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires, adecuándola a las características de su proceso de urbanización y a los objetivos planteados por su municipio para alcanzar ciertos niveles de desarrollo urbano. De este modo, el COT y la Ley provincial son los lineamientos gubernamentales más importantes en materia de urbanización y ordenamiento del Partido de General Pueyrredon. Más concretamente y según este autor, el COT realiza una delimitación de áreas territoriales rurales, urbanas y complementarias del partido. Asimismo delimita áreas y define un determinado carácter, y se regula la subdivisión de la tierra, las cualidades del tejido y los usos urbanísticos.

De acuerdo con la opinión de un informante calificado en cuestiones urbanas en Mar del Plata, “los martilleros querían que se derogue el Código de Ordenamiento Territorial (COT) del ‘79, porque querían poner otro tipo de reglamentación. El COT tiene sus deficiencias, le podes criticar muchas cosas pero no podes tener una herramienta que te regule la ciudad. A raíz de eso, se empezaron a hacer reuniones entre algunas instituciones para discutir este tema del COT, en principio” (Comision14). De este modo se instaló el tema de la planificación estratégica como “una idea disparadora, loca. Y bueno, a través de eso. Y ahí comenzamos a juntarnos varias instituciones. Yo en aquel entonces también estaba integrando el Consejo del Colegio de Martilleros y en base a eso, por amistad con la gente que integraba también UCIP, por amistad con UCIP, juntamos cinco o seis instituciones, las primeras, que fue el Colegio de Martilleros, UCIP, Bolsa de Comercio, Cámara Argentina de la Construcción, Centro de Constructores y, quién más estaba. Éramos cinco o

seis instituciones" (Comision3). Este núcleo empresarial inicial comenzó a enfocar sus expectativas hacia "el sector municipal. Y bueno, hubo algunas entidades que dijeron 'no, lo que necesitamos realizar es un trabajo pleno, un trabajo profundo, un trabajo con perspectivas de futuro, y eso es un plan estratégico'. Algunos de los que estábamos preguntamos qué es un plan estratégico. Creo que el que trae eso es el Centro de Constructores, que ya venía con un proyecto armado para empezar inmediatamente" (Comision11).

Recordemos que el Centro de Constructores y Anexos integraba el Foro Intersectorial de la Construcción, experiencia en la cual ya se había instalado el tema de la planificación estratégica. El proyecto anteriormente mencionado estuvo motivado por el hecho de que "en esos momentos la ciudad estaba viviendo una gran crisis política, económica y social, pero fundamentalmente era política" (Comision4). Por este motivo fue que "en esa primer reunión que tuvimos así en conjunto, el representante del Centro de Constructores, el ingeniero Fiorentini fue el primero que comentó 'y, lo que necesitaríamos es un plan estratégico para la ciudad', '¿qué es un plan estratégico?' nosotros no teníamos ni idea, absolutamente nada. Y bueno, como consecuencia de eso, de esa idea de ese momento, de ahí seguimos reuniéndonos en los meses siguientes. Las únicas instituciones que participamos en ese momento somos esas cinco o seis instituciones. Luego invitamos al Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros, Colegio de Abogados, Colegio de Escribanos, la Universidad, a todas las instituciones así formales que tienen importancia en la ciudad. O sea, importantes son todas, las que tuvieron mayor relevancia, fueron invitadas, no había respuesta, en este momento no hubo respuesta. Sí hubo respuesta a los dos o tres meses cuando ya empezamos a reunirnos más asiduamente y la cosa se comenzó a organizar" (Comision3).

Por otro lado, "desde el Colegio de Arquitectos se venía reclamando que se planificara en Mar del Plata. Más que un cambio de COT era un cambio más radical. Y bueno, dentro de estas reuniones se llevó esta discusión que tenía el Colegio de Arquitectos por convocar al Municipio a estas reuniones y medio que todos acordaban el hecho de que faltaba en Mar del Plata la planificación. Después se fueron entregando documentos y se fueron dando

charlas y llegaron a conocer un poco esto de la planificación estratégico" (Independiente14). En este contexto, "se acercaron también otras entidades y una de ellas, la Cámara de Balnearios, un señor muy amigo nuestro, un día me vino a ver acá en la oficina, y me dice 'mirá miguel, vos sabes que yo juego al golf y tengo en Miramar un señor que es muy amigo y que de esto sabe muchísimo'. Y vino a darnos una charla el licenciado Gutiérrez. Que era una persona ya retirada de la actividad privada, director gerente de Arthur Andersen durante muchos años para América Latina y una persona con un conocimiento amplísimo y tuvimos la suerte de que viniera en dos o tres oportunidades a desasnarnos, a informarnos un poco qué es un plan estratégico y fue el primero que nos dio los primeros lineamientos, de lo que había que hacer, cómo desarrollarlo, qué cosas había que implementar, cómo había que desarrollarlo y demás. Y en definitiva se llegó a todo lo que tenemos hoy, desde ese comienzo con este hombre, con Gutiérrez, que fue valiosísimo" (Comision3).

6.2.2. Junta Promotora.

A partir de esta primera etapa, en la documentación oficial leemos que las actividades "tendentes a la concreción de un Plan Estratégico para Mar del Plata tuvieron su inicio formal en abril de 2001, cuando diversas entidades se autoconvocaron para ese fin"[305]. Así, en junio de 2001 se conformó la Junta Provisoria, cuyo coordinador fue el martillero (subastador) público Donsini, representante del Colegio de Martilleros y Corredores Públicos. En esta fecha se inició el proceso de deliberación sobre los objetivos y la forma de trabajo de la Junta Provisoria, y en agosto de 2001 se realizó la Asamblea constitutiva y se conformó la Junta Promotora, en la que participaron más de sesenta instituciones de la ciudad. Como indica un informante "en una reunión que se hizo aquí en el Colegio de Martilleros, reunimos unas 60 instituciones más o menos, en una asamblea que se hizo y se presentó un poco la Comisión Mixta (Junta Promotora) así a la gente, porque no se conocía" (Comision3). Más concretamente, y de acuerdo con otro informante, "entonces se creó la Junta Promotora. La Junta Promotora, para promocionar la puesta en marcha del

[305] www.planestrategicomdp.org/historia.html.

Plan se fue conformando, se armaron con un sistema de asamblea, donde ahí había más de 100 instituciones, las cuales delegaban a 18 la parte operativa -a la que era la Comisión Ejecutiva, que era la que llevaba adelante el Plan-. En esas 18 estaban las universidades privadas y la universidad del Estado, bueno, distintas instituciones. Siguen siendo hoy las mismas, colegios profesionales, Municipio, Concejo Deliberante" (Comision10). Dicha Junta comenzó a reunirse quincenalmente, concretamente los días martes y en lugares rotativos, a invitación de las entidades miembros, presididas por el Coordinador elegido por los miembros de la Junta Promotora, cuya duración estipulada era de tres. Las instituciones y empresas que conformaron la Junta Promotora del PEM fueron las siguientes[306]:

1. Asociación de Empleados de Casinos.
2. Bolsa de Comercio.
3. Confederación General del Trabajo.
4. Café Cabrales.
5. Cámara Argentina de la Construcción.
6. Cámara de Empresarios de Balnearios, Restaurantes y Afines.
7. Centro de Constructores y Anexos.
8. Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires - Distrito IX.
9. Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires - Distrito II.
10. Colegio de Martilleros y Corredores Públicos - Departamento Judicial Mar del Plata.
11. Consejo de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires - Distrito IV.
12. Consorcio Portuario Regional Mar del Plata.
13. Intendente Municipal de General Pueyrredón.
14. Honorable Concejo Deliberante Municipalidad General Pueyrredón.
15. Mar del Plata Community College / Universidad CAECE.
16. Unión del Comercio, la Industria y la Producción (UCIP).
17. Universidad FASTA.
18. Universidad Nacional de Mar del Plata.

[306] Texto Ordenanza Municipal Nº 14.957, Expediente D.E.: 2002/5/12679, Expediente H.C.D.: Nota 845-J-2002, Nº registro: 0-9225, Fecha de sanción 10/10/2002, Fecha de promulgación 25/10/2002, Decreto de promulgación 2800/2002.

Por otra parte, las instituciones y las empresas que conformaron la Asamblea Representativa de Instituciones del PEM fueron las siguientes[307]:

1. Acooperar
2. Arbolar
3. AOCA & BUREAU
4. Asociación Empresaria Hotelera y Gastronómica
5. Asociación Licenciados en Turismo
6. Astillero Naval Federico Contessi y Cia. S.A.
7. Cámara de Administradores de la Propiedad Horizontal
8. Centro de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores de Mar del Plata
9. Cámara Empresaria de la Recreación
10. Cámara Textil de Mar del Plata
11. Cámara de Turismo Rural
12. Centro de Desarrollo Empresarial de Mar del Plata
13. Club de Leones Mar del Plata
14. Colegio de Abogados Dpto. Judicial Mar del Plata
15. Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires - Delegación Mar del Plata
16. Colegio de Gestores de la Provincia de Buenos Aires - Delegación II
17. Colegio de Técnicos de la Provincia de Buenos Aires - Distrito V
18. Consejo Empresario de Mar del Plata
19. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires - Delegación General Pueyrredon
20. Consejo de Empresas Pesqueras Argentinas (CEPA)
21. Cooperativa Horticultores
22. C.O.A.R.C.O. S.A.
23. Estudio de Arquitectura Mariani - Perez Maraviglia
24. Eurocentro Mar del Plata
25. Federación Vecinal Fomentista
26. Fundación Aquarium

[307] Véase en ANEXO III las características institucionales de los miembros de la Junta Promotora y de la

27. Fundación Tecnológica Mar del Plata
28. Fundación Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales
29. Fundación UCIP
30. Gianelli SACIF
31. Hotel Costa Galana
32. La Capital Multimedios
33. Los Gallegos Shopping
34. Obispado de la Diócesis de Mar del Plata
35. Open Sports
36. Rotary Club de Mar del Plata
37. Supermercados Toledo S.A
38. Subsecretaría de Turismo de la Pcia. de Buenos Aires
39. Universidad Atlántida Argentina
40. Instituciones integrantes de la Junta Promotora

La composición institucional de la Junta Promotora y de la Asamblea de Instituciones es producto del origen empresarial de la convocatoria realizada por el núcleo institucional inicial, ya que en ambos casos se "buscaron individuos prestigiosos. Cuando vos lo lees encontras tipos que tienen peso económico o apellidos ilustres y hasta empresas de todo tipo. Y bueno, eso fue reconocido posteriormente por el Municipio por una Ordenanza municipal para una Comisión Mixta, donde a la vez se meten ellos" (Comision9). Más concretamente, "a partir de ese momento esta gente digitó quiénes podían estar en el plan estratégico y quiénes no, y de alguna manera se alentó desde la Municipalidad. Entonces las personas que hoy conforman la dirección del Plan Estratégico fueron las originales de aquel momento. Con un criterio que aparentaba ser democrático, por un lado desde la gremiales empresarias UCIP y Bolsa de Comercio dejaban de lado a APYME, y en el momento en el que estaba también CAMECO, también a CAMECO. Y después empresarios notorios y notables, como Cabrales por ejemplo. Y colegios profesionales y las Universidades, la privada y la pública. Eran como 40 instituciones en un primer momento" (Independiente16).

Asamblea de Instituciones.

En diciembre de 2001 se conformaron cuatro comisiones internas de trabajo de la Junta Promotora, a saber, la Comisión Técnica[308], la Comisión Jurídica[309], la Comisión de Comunicaciones[310] y la Comisión de Recursos[311]. Estas Comisiones se reunían quincenalmente y la coordinación era, también, rotativa, y cualquier miembro de la Asamblea podía participar de las Comisiones. De diciembre del año 2001 a marzo del 2002 pasó a ser Coordinador el martillero Público Valencia, representante de la UCIP. A partir de este periodo comenzó el debate sobre la figura jurídica a utilizar por la Junta Promotora, es decir, se discutió la conveniencia de que sea una fundación, una asociación o una cámara. De marzo de 2002 a septiembre de 2002 pasó a ser Coordinador el contador Palópoli, representante del Centro de Constructores y Anexos. En este periodo se buscó el afianzamiento de la Junta Promotora a través de su presentación en los medios de comunicación y ante la dirigencia política local. Además, se realizó el "Primer Encuentro hacia el Plan Estratégico de Mar del Plata", celebrado los días del 19 al 21 de septiembre de 2002. El acto inaugural se realizó el 19 de septiembre en el Teatro Colón de Mar del Plata, contando con la intervención del intendente municipal Daniel Katz y el Coordinador de la Junta Promotora del Plan Estratégico, el contador Palópoli. Posteriormente el arquitecto Reese dió una conferencia sobre "La importancia de la Planificación Estratégica para el futuro de Mar del Plata", en su condición de especialista invitado para este encuentro. En el Hotel "13 de julio", el 20 y 21 de septiembre, se expusieron aproximadamente noventa ponencias sobre distintos aspectos de la vida de la ciudad.

[308] Sus objetivos eran elaborar proyectos, propuestas y asesorar a la Junta Promotora en temas técnicos inherentes a la formulación del Plan Estratégico y colaborar en la organización de encuentros, seminarios, talleres y/u otros emprendimientos inherentes a la formulación del Plan Estratégico.
[309] Tuvo como objetivos el estudio y análisis de las diversas figuras jurídicas posibles a utilizar para la Junta Promotora, la redacción y la negociación de la Ordenanza Municipal que le dio entidad de Comisión Mixta, la redacción del Reglamento Interno de Funcionamiento y la conformación de una persona jurídica específica.
[310] Tenía como objetivos establecer y mantener la estrategia de prensa y comunicación (tanto interna como externa), instalar en la comunidad la necesidad y el trabajo del PEM, de modo tal que las fuerzas políticas y las demás fuerzas vivas establezcan sus proyectos sin desatender los requerimientos de la comunidad y establecer y mantener la relación con los medios de comunicación social, la preparación y mantenimiento de la página web y de los circuitos de comunicación interna de la Junta Promotora y de la Asamblea Representativa de Instituciones.
[311] Era la Comisión responsable de gestionar y administrar los fondos que se asignnaban o se conseguían para el desarrollo de las actividades del PEM.

Las ponencias fueron expuestas ante más de 200 personas por representantes de distintos sectores de la comunidad local, provenientes de las esferas gubernamental, académica, profesional, vecinal, ONGs -sociales y ambientales-, asambleas y foros barriales. En el mismo ámbito, se llevaron a cabo la conferencia "Modelo de desarrollo de PYMES del noroeste de Italia", a cargo del licenciado D´Agostino Zeno, especialista italiano invitado precisamente para esta oportunidad, y la conferencia sobre "Metodología para el Diagnóstico y Construcción de Ejes Estratégicos. Caso Rosario", expuesta por la licenciada Mónica Bifarello, Coordinadora Técnica del Plan Estratégico de esa ciudad. Como resultado del Primer Encuentro hacia el Plan Estratégico de Mar del Plata, se elaboró un CD que contiene las ponencias presentadas en esa oportunidad. En las ponencias se presentaron proyectos, estudios y diagnósticos sectoriales que mostraban las dificultades o potencialidades para el desarrollo de Mar del Plata, ponencias que se dividieron en los siguientes ejes temáticos: 1) económica-productiva: presentación de un trabajo orientado a crear un plan de desarrollo productivo de la ciudad y la región; análisis sectorial de la problemática de la actividad pesquera; análisis y propuestas sobre el estado de sectores tradicionales de la economía como el turismo y la industria de la construcción, e impacto de nuevas modalidades económicas como el trueque; 2) socio-institucional: puntos de vista respecto de herramientas y políticas de acción ciudadana; potencialidad de las instituciones de la ciudad, políticas habitacionales y vivienda; se expuso la oferta educativa de la ciudad, destacándose oferta de educación superior, y se abordaron cuestiones del área salud que afectan a esta comunidad. 3) urbano-ambiental: se plantearon cuestiones de calidad ambiental y servicios sanitarios; la valorización y manejo del patrimonio urbano, arquitectónico y natural; el planeamiento, la gestión y el desarrollo urbanístico de la ciudad, y la problemática del transporte urbano, turístico y de cargas, regional e internacional.

Entre el mes de septiembre y al de diciembre de 2002 pasó a desempeñar la Coordinación el abogado Silvano Penna, representante de la Universidad FASTA, y el 25 de octubre de 2002 el Concejo Deliberante aprobó por mayoría la Ordenanza Municipal Nº 14.957[312], por la que reconocía y convalidaba, en el artículo primero, lo actuado por la Asamblea de

[312] Texto Ordenanza Municipal Nº 14.957, Expediente D.E.: 2002/5/12679, Expediente H.C.D.: Nota 845-J-2002, Nº registro: 0-9225, Fecha de sanción 10/10/2002, Fecha de promulgación 25/10/2002, Decreto de promulgación 2800/2002.

Instituciones Representativas de la ciudad de Mar del Plata y por la Junta Promotora -coordinada inicialmente por el Centro de Constructores y Anexos y posteriormente por la Universidad FASTA[313]- y creando la Comisión Mixta Plan Estratégico de Mar del Plata (COMIPEM). Como indica un informante "esa Junta Promotora, más el Ejecutivo y el Legislativo, se constituyeron en la Comisión Mixta, que está ordenada por una ordenanza municipal" (Comision4). Dicha Ordenanza creó la Comisión Mixta Plan Estratégico Mar del Plata "con el objeto de asegurar la elaboración, implementación, actualización y seguimiento de un Plan Estratégico para la ciudad de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon, en el marco de políticas y lineamientos generales propios de la planificación estratégica de la ciudad en el contexto del Partido y la Región" (artículo segundo).

Entre los fines que se habían fijado para la Comisión Mixta se establecieron los siguientes: 1) investigar y elaborar un Plan Estratégico, sus políticas, instrumentos y medidas tendientes a obtener un desarrollo permanente, mayor y mejor de la comunidad, para la ciudad de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon, vinculados a su inserción regional, nacional e internacional; 2) convocar a la comunidad a participar en la investigación, la elaboración y la aplicación del Plan Estratégico referido en el inciso anterior; 3) crear, organizar y designar equipos para la investigación, elaboración y/o aplicación del Plan Estratégico, las políticas, los instrumentos y las medidas que se refieren en los incisos precedentes; 4) difundir por cualquier medio el Plan Estratégico, las políticas, los instrumentos y las medidas que se refieren en los incisos anteriores; 5) proponer a la comunidad, en especial, al Honorable Concejo Deliberante y al Departamento Ejecutivo y, en general, a las autoridades públicas correspondientes, la aplicación del Plan Estratégico, las políticas, los instrumentos y las medidas que se refieren en los incisos precedentes y apoyar y colaborar con dicha aplicación; 6) informar y formar a la ciudadanía de Mar del Plata y del Partido de General Pueyrredon en los valores cívicos que suponen la efectividad de un Plan Estratégico, vinculados al respeto por la libertad de las personas, al ejercicio de la responsabilidad, a la práctica de la solidaridad, al cumplimiento de la ley y la justicia y, en fin, a la participación honesta y responsable en la consecución del bienestar general y del

[313] La Comisión Mixta fue coordinada, desde su creación hasta la actualidad, por la Universidad FASTA, el Colegio de Ingenieros, el Colegio de Arquitectos, la Cámara Argentina de la Construcción, el Consejo Profesional de Agrimensura y en la actualidad por el Colegio de Martilleros y Corredores Públicos.

bien común, por sobre los intereses particulares o sectoriales, y 7) promover el intercambio con instituciones similares del país y del extranjero y colaborar con organismos gubernamentales y/o no gubernamentales, para la realización de los fines antes mencionados, quedando expresamente prohibida la realización de actividades políticas partidarias, sindicales y/o discriminatorias de razas, nacionalidades o religiones determinadas.

Respecto a su representatividad institucional, la Comisión Mixta tenía que estar constituida por la Junta Promotora del PEM, tres representantes del Honorable Concejo Deliberante y un representante del Departamento Ejecutivo, y cada una de estas instituciones tenía por representante uno titular y otro suplente. Y se designó al intendente municipal en la calidad de Presidente Honorario de la Comisión Mixta Plan Estratégico Mar del Plata. En su artículo sexto, se establece que la Comisión Mixta Plan Estratégico Mar del Plata deberá elaborar, aprobar y aplicar un Reglamento Interno para su funcionamiento, que establezca las calidades de miembros - sin limitar la cantidad de instituciones -, los órganos de funcionamiento, las normas de elección de sus autoridades y las pautas que rigen la administración de los recursos. Tendrá facultades para administrar sus propios recursos y los que se le asignen, nombrar organismos ejecutivos dependientes y efectuar contrataciones profesionales y/o laborales.

En su artículo séptimo se facultó a la Comisión Mixta para modificar, por inclusión o exclusión de instituciones o particulares, su composición inicial, con intervención de la Asamblea de Instituciones y mediante la modalidad que determine en su Reglamento Interno, para el cumplimiento de sus fines. Además, se estableció que a los efectos del tratamiento de los temas en la Comisión Mixta, sin perjuicio de las demás condiciones que se establezcan por Reglamento Interno, cada entidad pública o privada que la integre, tendrá asignado un voto, excepto el Honorable Concejo Deliberante que tendrá asignado tres votos. En su artículo noveno, en función de la relevancia que sus trabajos revisten, la Comisión Mixta Plan Estratégico Mar del Plata será órgano consultivo, no vinculante del Departamento Ejecutivo y del Honorable Concejo Deliberante en aquellos temas que comprometen reformas estructurales para el desarrollo de la ciudad de Mar del Plata y del

Partido de General Pueyrredon y su inserción regional, nacional e internacional. Este punto es remarcado por un informante, cuando indica que "la Comisión Mixta es una de las tantas comisiones que quedaron al nivel del Concejo Deliberante, que no tiene otra legalidad más que ser una comisión. No tenía un estatuto, tardó muchísimo en hacer un estatuto, estaba casi terminado. Y mucho menos es una institución vinculante" (Comision9). Y la Comisión Mixta Plan Estratégico Mar del Plata podrá, a través de las autoridades constituidas según el Reglamento Interno, solicitar y presentar informes o proyectos ante el Honorable Concejo Deliberante, en forma ordinaria una vez al año y en forma extraordinaria cuando la importancia del tema así lo amerite, tal y como se expresa en el artículo 10. Entre las entidades e instituciones que integraron la Comisión Mixta hasta la actualidad están las siguientes[314]:

1. Universidad Nacional de Mar del Plata.
2. Universidad FASTA.
3. Mar del Plata Community College / Universidad CAECE.
4. Unión del Comercio, la Industria y la Producción.
5. Cámara Argentina de la Construcción.
6. Centro de Constructores y Anexos.
7. Confederación General del Trabajo.
8. Asociación Empleados de Casinos.
9. Bolsa de Comercio.

[314] Como nos indica un informante, el Plan Estratégico "desde el inicio fue una cuestión llevada a cabo por las 18 instituciones de la Junta Promotora, yo creo que esto es el efecto que tuvo, pues, fue la falta de apertura, y la gran virtud que tuvo es que si no fuera por estas instituciones hoy no habría un Plan Estratégico en Mar del Plata" (Comision6). Otro informante nos informa que "todos los sectores de la ciudad tienen que estar en el Plan Estratégico, en los talleres del Plan Estratégico. No pueden estar todos en la Comisión Mixta, porque no sería operativo. La Comisión Mixta debe ser ejecutiva y por eso el número de sus miembros es limitado" (Comision14). Faltan, nos indica un informante, "un montón de sectores para ser representados dentro de la Comisión Mixta. Es como que encontramos un espectro muy pequeño para lo que es la ciudad en general. Y tenes instituciones que son muy parecidas… hay Colegios profesionales… las instituciones más empresariales, que tienen que ver con la construcción, un poco de trabajo… la CGT tiene muy poca participación, pero no está, por ejemplo, la otra mitad… la de la CTA. Y en general pasa eso. Aparte, dentro de la Asamblea (de Instituciones Representativas) hay instituciones y hay empresas. Así que es bastante relativo eso de la representación institucional que tiene la Comisión Mixta, porque representa un pequeño sector de la ciudad" (Independiente14). Otro, señala que existen "dos visiones. Una es si ellos (Comisión Mixta) querían un determinado grupo de gente pequeño para lograr cosas, resoluciones más rápidas, porque cuanto más se dilata la cosa en cantidad de gente, mucho más difícil es coordinar y llegar a conclusiones

10. Consejo de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires, Distrito IV.
11. Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, Distrito IX .
12. Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires, Distrito II
13. Cámara de Empresarios de Balnearios, Restaurantes y Afines.
14. Colegio de Martilleros y Corredores Públicos, Departamento Judicial Mar del Plata.
15. Departamento Ejecutivo. Secretario de Obras y Planeamiento.
16. Honorable Concejo Deliberante Bloque El Frente (UCR).
17. Honorable Concejo Deliberante Bloque Acción Marplatense.
18. Honorable Concejo Deliberante Bloque Partido Justicialista.

El anterior proyecto de Ordenanza para un plan estratégico, presentado por el concejal Galarreta en el año 2000 no prosperó en el Concejo Deliberante, fue retomado por el concejal del Partido Justicialista "Dell'Olio, con un acuerdo con la UCIP y con algunas otras organizaciones. Este proyecto de ordenanza lo terminaron levantando ellos. Lo levantan tomando el mismo discurso, con un contenido absolutamente distinto, es decir, convocando a los actores que ellos querían que participaran. Y entre esos actores no estábamos nosotros" (Independiente16). Asimismo como resultado de la aplicación del artículo cuarto de la Ordenanza, que establece tres representantes del Honorable Concejo Deliberante (HCD), el Partido Socialista quedó excluido de la Comisión Mixta por ser un bloque minoritario en el HCD. Por ello, "cuando se presenta la ordenanza en el Concejo Deliberante reconociendo la metodología e impulsar el Plan Estratégico, nosotros fuimos críticos. Críticos porque decíamos que se estaba implementando un sistema corporativo del Plan Estratégico, que nos daba la pauta, de que se establecía que las representaciones en el Concejo Deliberante eran tres, cuando había cinco bloques, o sea, que había exclusión de los bloques de las minorías, que evidentemente eran críticos del Plan Estratégico. Nosotros logramos en un artículo su modificación el día de la sesión, que abriera las puertas a las distintas instituciones sociales y políticas de Mar del Plata, pero quedó muy acotado porque no se establecía un método sino como consultas que podía hacer la Junta Promotora, que después no las hizo. Pero de todas maneras, yo había hecho en aquel momento, estando en la sesión en el Concejo Deliberante, un documento donde hacía esta crítica"

---

rápidas, me parece a mí. Y otro es que quizás lograr determinados intereses grupales que a ellos les interesaba

(Independiente18). En este documento, el Partido Socialista (2002:6) planteó sus reservas indicando "el tinte corporativo que puede ganar al plan estratégico, si se acentúan algunas tendencias que vemos con preocupación. La inquietud surge de la extraña manera en que se pretende canalizar la participación a través de corporaciones de intereses".

Y más teniendo en cuenta, como antecedente a esta Ordenanza Municipal, que el Partido Socialista había presentado un proyecto de Ordenanza[315] para que el Departamento Ejecutivo implementara un proceso de planificación estratégica en el Partido de General Pueyrredon, con la finalidad de concretar un plan de acciones a mediano y largo plazo, bajo la denominación Plan Estratégico Municipal (PEM). Este Plan se proponía como objetivos particulares, 1) ser una herramienta de gestión municipal, útil para esta y las próximas administraciones comunales y provinciales, para los legisladores, para el sector privado, para las instituciones y para todos los ciudadanos; 2) constituir un factor importante para el desarrollo local, teniendo como horizonte las intervenciones estratégicas que garanticen calidad de vida urbana, así como progreso económico y social; 3) conformarse como un instrumento para facilitar la gestión del Partido de General Pueyrredon en épocas de cambios tendenciales frecuentes y que permita estimular la imaginación necesaria para enfrentarlos; ser un mecanismo para avanzar hacia formas progresivas de gobernabilidad, profundizando sustantivamente la democracia a través de una colaboración real entre los actores públicos y privados.

A diferencia del proyecto de Ordenanza que finalmente se promulgó, el proyecto socialista preveía la organización, las etapas y las disposiciones generales para el PEM. De hecho "rescatando el trabajo que había hecho la unidad socialista en el proyecto de plan estratégico que había presentado, nuestro concepto es que el plan estratégico tiene que ser una decisión política. Entonces tiene que ser implementado y desarrollado por el Departamento Ejecutivo, es decir, por el órgano político de la Administración municipal. Por eso, nosotros no veíamos en un principio perspectivas así de desarrollo a través de lo sectorial que era la Comisión Mixta. Cuando veíamos que ahí estaban vinculados los

para hacer lo que querían. No se, cuál de las dos fue" (Independiente3).

[315] Texto de proyecto de Ordenanza Municipal del Partido Socialista "Plan Estratégico Municipal", fecha sin especificar.

intereses empresariales y comerciales, sectoriales, de Mar del Plata, ignorando todo aquello que nosotros habíamos hablado de las instituciones que evidentemente están más dentro de la realidad del problema social de Mar del Plata" (Independiente18). No obstante, la información anterior no es corroborada por otros informantes. Así, se nos informa que "este Plan Estratégico tiene una característica y es que nació del sector privado, en realidad. Durante los primeros años fue prácticamente una iniciativa aislada del sector privado de la ciudad y casi sin apoyo del Municipio" (Comision6).

En los últimos meses del año 2002, la Junta Promotora, constituida en Comisión Mixta, comenzó a deliberar sobre las metodologías de trabajo para la formulación del Plan Estratégico de Mar del Plata. Además se realizó la segunda Asamblea de Miembros el 4 de diciembre de 2002. En dicha Asamblea se plantearon como desafíos para el 2003, 1) la deliberación y aprobación del Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Mixta; 2) la deliberación y puesta en funcionamiento del Plan Estratégico de Mar del Plata; 3) la convocatoria y realización de la tercera Asamblea de Miembros; 4) la elección de autoridades de la Junta Promotora o Comisión Directiva. Pues bien, nos comunica un informante que "se hizo el Reglamento de la Comisión Mixta y tiene que haber una asamblea que apruebe este documento, y en esa asamblea se prevee la participación de las instituciones, eso está previsto. Pero el tema de nivel de decisión, en realidad el documento se hizo (el del Plan) y la Comisión Mixta no lo tiene, así que el nivel de decisión no es tan así como se cree, creo yo, en particular del Colegio. O sea, la Comisión Mixta no llegó a chequear un documento antes de que salga, así que el poder de decisión lo pongo entre comillas. Y la apertura va a estar en la asamblea que apruebe este documento. En particular al Colegio, porque a la Comisión Mixta se le entregó el documento, pero todavía no se han hecho los CD, las copias a todas las instituciones que pertenecemos a la Comisión Mixta. O sea, en lo personal, todavía no puedo decir que conozco el documento" (Comision12).

6.2.3. Desarrollo de Mar del Plata.

Llegado a este punto, cabe interrogarse respecto a la razón explícita por la que nació el Plan Estratégico de Mar del Plata. La razón está, según la Junta Promotora[316], en que a semejanza de otros importantes ciudades del mundo, la ciudad de Mar del Plata necesita un plan estratégico que impulse y guíe su desarrollo. Se trata de una definición ya dogmática de la vara de medir las soluciones y alternativas para los principales problemas coyunturales de una ciudad. Se trata, a su vez, tal y como lo vamos viendo, de un recurso retórico en el que encuentran refugio determinados actores públicos y privados, para propiciar y potenciar "el desarrollo sostenible, integral, participativo, equitativo y solidario de la ciudad"[317]. Así, como indica un informante, la actividad de la construcción "es la madre de las industrias. Es la definición que nos hemos dado nosotros mismos en la Cámara Argentina de la Construcción, que es la industria del bienestar humano. Entonces si hablamos de impulsar el desarrollo de ciudades, utilizamos la palabra desarrollo cuando hablamos de la elevación del nivel de vida, y cuando decimos que la construcción, es la industria del bienestar humano, estamos identificados plenamente con esa causa" (Comision1). Más concretamente, y a efecto de garantizar el éxito de un plan estratégico, la Junta Promotora afirma que hay que transformar a los habitantes de Mar del Plata en ciudadanos, "con una mística que asegure que cada uno persiga el cumplimiento de las pautas que se fijen por verdadera convicción personal, razón por la cual necesita conformarse como un entretejido de compromisos y acuerdos para las acciones a corto, mediano y largo plazos"[318].

Una mística necesaria para redefinir y afianzar "la futura identidad comunitaria", constituyendo el marco de referencia de "normas y acciones de gobierno" municipal, basándose en los objetivos consensuados en el Plan. Objetivos obtenidos, según la Junta, a través de los "canales de participación que oportunamente se irán gestando, en las distintas

[316] De acuerdo a la Junta Promotora ésta "se conformó para impulsar el Plan Estratégico de la Ciudad. Sus integrandes representan a distintas instituciones locales, participando en forma voluntaria y *ad honorem*, con la convicción de avanzar a paso firme, con una tarea que nos beneficiará a **todos** los marplatenses" (Documento de Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata "Avanza el Plan Estratégico para la ciudad", fecha sin especificar).

[317] Informe de la Comisión Técnica de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata "2ª Asamblea Plan Estratégico", diciembre de 2002.

etapas de desarrollo del Plan"[319]. Pero se puntualiza que "evidentemente, no se puede conformar un Plan de este tipo, en Asambleas Públicas a las que asistan todos los marplatenses, por eso hay que privilegiar la participación a través de las organizaciones, públicas y privadas, que naturalmente los contengan"[320]. Un Plan Estratégico de ciudad se constituye, pues, políticamente[321] y para que haya "políticas de Estado (Comision12), y para hacer frente a una situación de crisis, originada por una determinada política económica que provocó que el ciudadano quedase expuesto sin protección al dictado de la economía, cuyo motor fundamental es la valorización financiera, tal y como reclama la última ideología que queda en el mundo de la política oficial. Pero, como el tiempo político lo determina el sentido de la oportunidad[322], los políticos locales intentan aprovechar la

[318] Documento de Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata "Avanza el Plan Estratégico para la ciudad", fecha sin especificar.
[319] Documento de Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata "Avanza el Plan Estratégico para la ciudad", fecha sin especificar.
[320] Documento de Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata "Avanza el Plan Estratégico para la ciudad", fecha sin especificar.
[321] Tal y como indica un informante, "acá hubo muchas instituciones privadas que pusieron mucha voluntad, que empujaron, pero la realidad es que esto no ha ocurrido en todos los lugares del país. Es muy difícil que los privados inviertan en un plan estratégico. Después termina invirtiendo el Estado, termina manteniéndolos el Estado a los profesionales que trabajan en el Plan. Y es lógico que el que lo tiene que concretar es el Estado" (Comision7). Otro informante indica que "en los gastos de funcionamiento de este Plan Estratégico, que obviamente a ocasionado gastos, prácticamente han sido todos asumidos por el sector público, o sea, no ha habido aportes importantes desde el sector privado, ni siquiera solventar los gastos que ha demandado todo este trabajo del Plan Estratégico. Yo creo que el Estado municipal, digamos, va a tener que tener una dosis de creatividad muy importante en plantear escenarios y reglas de juego para la resolución de distintos temas, por ejemplo, de desarrollo urbano, desarrollo productivo, que le sea atractivo al sector privado, invertir para después tener alguna rentabilidad. Sinceramente, desde la Argentina no hay una cultura del sector privado de aportar para el bien común. Sí por ahí lo hay en las grandes corporaciones, donde hay presupuestos de compromiso social empresario, digamos, donde se hacen algunas acciones, pero cuando son escalas de empresas como las de Mar del Plata, que no son grandes empresas. Mar del Plata es una ciudad, o el partido de General Pueyrredon, tiene empresas de medianas para chicas. Estos sectores de pymes no tienen una cultura de aportar al bien común. Con lo cual el desafío del Estado municipal es crear los escenarios y las reglas de juego para que al sector privado le sea un buen negocio aportar para el bien común, poder de alguna manera compatibilizar estas dos cuestiones, me parece que esta va a ser la clave (...) Los aportes económicos que haga la Nación (para la Cumbre) son bienvenidos y son muy importantes. Pero lo que no debe traer como consecuencia los aportes económicos de la Nación es falta de decisión desde el Municipio local. No puede ser que el que decide sea el que realiza los aportes económicos. Acá se han dado situaciones absolutamente no deseadas, acá no puede haber situaciones no deseadas como por ejemplo que las autoridades municipales de General Pueyrredon el año pasado fueron a la Casa Rosada a enterarse cómo iba a ser el proyecto y la gestión de la ferroautomotor que iba a estar construida en Mar del Plata. Y en Argentina hay una costumbre, que es que quien tiene la plata decide. Y esto cuando se lleva a las jurisdicciones es peligroso. Digamos, tiene que haber aporte económico Nacional y Provincial, pero la decisión de dónde son las ubicaciones, de cómo se gestiona la infraestructura, tiene que pasar por el gobierno local" (Comisión6).
[322] "A la CGT le interesa la creación de empleos que genera un plan estratégico con las obras, el aumento de las fuentes de empleo es lo que nos interesa" (Comision14), es decir, como "los recursos o aportes son recursos finitos, si se genera una verdadera producción interna, se generan recursos, y esto va a producir

oportunidad que se les ofrece con la eleboración de una plan estratégico, sin tener que optar por un cambio de modelo económico. Se trata, básicamente, de puntuar la coyuntura económica, social y política con una estrategia de planificación, con "una visión global del futuro". Así, como afirma la Junta Promotora, "frente a un período de dificultad extrema como el que enfrenta nuestra ciudad, como parte de un país que atraviesa la crisis mas profunda que ha conocido la actual generación, la comunidad toda, y por ende también sus instituciones, comienza no sólo a reclamar soluciones, sino también a buscar los caminos que conduzcan a salir de tal situación"[323].

Para salir de esta situación de crisis se asume el tópico de que en la sociedad o economía global, las decisiones cada vez se tomarán más arriba (Mercosur, instituciones supranacionales) o más abajo (regiones y municipios)[324]. Como que se asume que este tópico es cierto, se considera que se está yendo en la buena dirección adaptando un instrumento que permita definir en forma consensuada los objetivos para el desarrollo de la ciudad, contemplando las necesidades y aspiraciones del conjunto de la comunidad urbana. Se aspira a que los diferentes sectores se integren en el proceso de planificación estratégica, de modo que nadie quede al margen. Las alternativas para el desarrollo local, se repite en los documentos elaborados por la Junta Promotora, deben ser evaluadas y ponderadas por

---

empleo. Los empleos van a producir nuevos recursos, va a culminar la crisis de desocupación y esto va a hacer que Mar del Plata crezca. Y a eso es a lo que apunta endógenamente este proceso" (Comision13).

[323] Documento de Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata "Avanza el Plan Estratégico para la ciudad", fecha sin especificar.

[324] Como indica el contador Figueroa "hoy en día en una economía globalizada yo les decía, no necesitamos más pasar por Buenos Aires o por la Capital para hacer los negocios. Hoy en día la administración de las economías se hace sobre la base descentralizada. Por eso es que nosotros insistimos en diversas publicaciones, que Argentina tendrá que destinar trabajo creativo para crear alrededor de cien micro-regiones en todo el país. Tenemos hoy 2000 municipios. 90% de esos 2000 Municipios, no tienen capacidad operativa, es decir, son simplemente gasto improductivo. 90% de los Municipios. Por Dios, por qué no hacemos lo que hace Europa. Por qué no avanzar aceleradamente hacia un proceso de asociativismo intermunicipal. Aquí Mar del Plata, por qué solo pensarlo como Partido de General Pueyrredon. Por qué no en el contexto del Plan Estratégico avanzar en otras de las directrices. Por qué no pensar en un asociativismo intermunicipal, en que la escala demoeconómica sea mucho más interesante para el empresario privado. Quién va a invertir solo en una ciudad. Es muy poco. Es enorme la ventaja de integrar paños mayores dentro de los Municipios cercanos. Hay ventajas de economía, de radicación de inversiones y fundamentalmente para la administración de servicios, pero por qué traigo el tema de las microregiones. Porque la marca de Mar del Plata, el marketing que es necesario hacer, será mucho más potente si sale al exterior como microregión integrada. Hoy en día los negocios se hacen desde microregiones al mundo. Internet hoy en día permite hacer negocios a escala mundial sin pasar inexorablemente por Buenos Aires, pero para salir al exterior tengo que definir qué es Mar del Plata" (Transcripciones de las exposiciones en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición del contador Figueroa y los arquitectos Mignaqui, Zingoni, Tauber, Garay y Monteverde, 26 y 27 de septiembre de 2003.).

los diferentes organismos del Estado y el conjunto de la sociedad civil, para que de este modo no haya excluidos y se asuma el desafío compartido de delinear un futuro posible en el mediano y largo plazo, y sin incertidumbres. De este modo se legitima la planificación estratégica al constituir una herramienta ya consolidada en los procesos de gestión del desarrollo local. Para lograr la satisfacción de los intereses del conjunto de la ciudadanía mediante un proceso de planificación estratégica, resulta primordial la participación de los diferentes actores que representen a la comunidad local. La ausencia de algunos de ellos "puede significar la falta de satisfacción de legítimos intereses de unos u otros, que dificulten la obtención del bien común"[325]. Pero como nos dice un informante, "la idea de la participación, es un 'golazo más grande que una casa'... Me refiero a la participación en todo, en todo" (Comision9).

La legitimación política de la "planificación estratégica de ciudades" está en que fomenta el desarrollo local, complementando objetivos económicos con principios de integración social y de sustentabilidad ambiental. Objetivos y principios tendientes a hacer efectiva la gobernabilidad de la ciudad de Mar del Plata y su región, y su reposicionamiento competitivo en los nuevos escenarios, y es que como se nos informa, "hoy el mundo, el mundo moderno se ha desarrollado y logrado a través de la cooperación internacional. Hoy en día la cooperación tecnológica es moneda corriente, funcionan así los países, la cooperación empresaria" (Comision1).

"En el lenguaje sólo hay diferencias", escribe Saussure (1987), y si los significantes adquieren significado a través de sus diferencias entre sí, no hay ninguna razón por la cual este proceso no debería seguir por siempre[326]. Así, en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición para el Asesor Metodológico del Plan Estratégico de Mar del Plata[327], observamos que cada propuesta es un significante –una diferencia- que

[325] Documento de Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata "Integración de instituciones a las comisiones de trabajo del Plan Estratégico de Mar del Plata", fecha sin especificar.
[326] Y más aún cuando se tiene claro que lo que se necesita es el marketing de la ciudad, y que es "una de las partes que tienen que tener los planes estratégicos, pero que también tiene que tener las cuestiones locales" (comisión10).
[327] Las propuestas de los aspirantes al cargo de Asesor Metodológico están avaladas por experiencias de asesoramiento de más de 15 planes estratégicos locales y regionales. Para todos ellos, Mar del Plata hoy es una referencia, un paradigma, tiene marca propia. Como dice un informante, "yo lo que no veo es una

apunta a un significado, que el mismo tiempo es otro significante, y los deslizamientos a través de los que se busca un significado trascendental: “el desarrollo local”.

O, más bien, una Agencia de Desarrollo, ya que un Plan Estratégico, como indica un informante, “está condicionado en mucha medida al crecimiento económico, y el crecimiento económico no necesariamente lo va a dar, digamos, una pata del Plan Estratégico u otra, sino que está dentro del Plan Estratégico en el área, digamos, económico-productiva, de que se genere ese movimiento de que traigan inversiones y todas esas cosas (Comision1). Además, “creemos que a las empresas les conviene invertir en Mar del Plata para su desarrollo porque eso beneficiaría a la propia empresa (...) Todavía no está conformada la iniciativa de la Agencia de Desarrollo Local. Yo creo que es una propuesta muy interesante que surgió de algunas ideas de gente que conforma la Junta Promotora, me parece muy potable, porque yo lo dije en la última reunión, es una especie de gerenciadora de proyectos. Y creo que necesitamos una gerenciadora de proyectos para evaluar cuáles son los más importantes y cuáles son los de corto y mediano plazo y largo plazo, y de dónde obtenemos los recursos para realizarlos. Me parece fantástica la idea, hay que ver cómo se desenvuelve la misma” (Comision13).

Otro informante plantea que “de alguna manera, nosotros estábamos generando en el Consejo de la Producción una herramienta que es fundamental para esto, que es la formación de una Agencia de Desarrollo, local en principio, con la intención de hacerla regional, para potenciar esos recursos endógenos no sólo de Mar del Plata sino de la región. Es decir... Y ahora fue priorizada en el Plan Estratégico, en el área económico-productivo, como número uno, y esto tuvo un pequeño cambio. Estamos en la idea de armar una Agencia de Desarrollo integral, es decir, y en vez de llamarle Agencia es muy posible que se trate de un Instituto de Gestión Estratégica, donde incorporemos el área económico-productivo propiamente dicha, como es característico de las agencias de desarrollo, y le agreguemos en forma coordinada el eje urbano-ambiental, el socio-institucional y la

---

voluntad expresa de un gobierno que quiere hacer rostro (mostrarse) con un Plan. Creo que es un gobierno municipal que está tratando de cambiar un modo de gestión que, digamos, ve que esto le puede ayudar, pero que todavía tiene muchas dificultades como para incorporar este tipo de tecnologías de gestión a su forma, tiene otras formas” (Equipo1).

transformación municipal. Es decir, la idea es no generar distintas estructuras, sino dentro de una estructura para... Como en ese ámbito se da la participación de los actores locales, públicos y privados, tenemos al gobierno municipal, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, y tenemos a las cámaras empresarias y colegios profesionales y universidades y demás. No tener varios asientos para atender con objetivos similares, sino tener un ámbito que capitalice los esfuerzos, optimice la utilización de los recursos y ya no pensando sólo en el desarrollo económico-productivo, sino también en los otros. No se si quedó claro (...) Y, a partir de esta priorización, de la Agencia de Desarrollo o Instituto de Gestión Estratégica o Desarrollo Estratégico, como le llamemos, van a seguir funcionando. La asamblea de todos los actores públicos y privados. La Comisión Mixta que va a ser elegida por esa asamblea, en donde también están representados los actores públicos y privados, va a surgir alguna pequeña transformación en cuanto a que haya un par de sectores que no están representados" (Comision4).

La Agencia "está en una etapa embrionaria que lo hemos tratado desde hace poco tiempo, desde hace dos semanas, nada más, así que al respecto no puedo opinar y no puedo hablar, solamente tendré mi opinión personal en el momento en que se hable y se trate el tema de la Agencia de Desarrollo Local... Aparentemente, no puedo adelantar nada al respecto, porque es un tema de tratamiento de la Comisión Mixta con respecto a lo que se ha viabilizado como Agencia de Desarrollo (...) Yo creo que el compromiso político está, el apoyo de las empresas está a ojos vista porque desde hace tres años que se está trabajando en el Plan Estratégico y las empresas y las instituciones le han dado mucho tiempo a este tema, un tiempo que merece ser considerado porque a raíz de todo ese trabajo que se ha hecho ha surgido el Plan Estratégico y bueno, ya tenemos un Plan como para seguir adelante que es la implementación del Plan Estratégico ¿no?. Desde el punto de vista, por la seña que vos me haces, de que cómo estaría el empresariado dispuesto a colaborar por ahí materialmente con todo esto, siempre el empresariado está dispuesto a colaborar. Pero tengamos en cuenta que el empresariado es el que paga los impuestos, como todo ciudadano también paga los impuestos y es el poder político que con su administración tiene que llevar a cabo todas estas obras" (Comision2). En fin, se nos reitera que "el tema del desarrollo local se viene trabajando antes de que esté el libro del Plan Estratégico y ahí está participando desde ya el

sector empresario. Y entonces meten esto dentro del desarrollo local, y lo meten los mismos grupos, porque el que está al frente del desarrollo y de la industria y todo esto es el tipo que tuvo mayor protagonismo, es Palópolis, es un empresario y que está en el Consejo de la Producción (Comision9).

El desarrollo local adquiere la inestabilidad y ambigüedad inherente en un juego lingüístico que apela a una manera de hablar y actuar muy managerial, y como un refugio independiente de la realidad. Así, un informante nos dice que "el Plan Estratégico tiene que tener mecanismos de acción inmediata para la coyuntura, porque sino lo que le puede pasar al Plan Estratégico es que mientras el Plan Estratégico se va desarrollando, la ciudad se va transformando con una lógica absolutamente diferente al Plan Estratégico, y el plan estratégico pasa a ser un esquema teórico, el cual no tiene nada que ver con la realidad" (Comision6).

Otro informante nos comunica que "las bases no creen en esto, esta es la realidad. Si vos hablas, a mi me toca trabajar con sectores de base, no creen, no se creen nada. Porque esto legitima los proyectos que más le convengan a estos grupos minoritarios, terriblemente minoritarios (...) Yo lo que te digo es que la participación local, para que sea participación local tiene que estar dada en ciertas condiciones, porque sino es cualquier otra forma de legitimación. Porque nadie puede pensar que tienen igualdad de opción los sectores dominantes que los sectores no dominantes (...) El hecho de tener la participación como una forma de legitimación ha sido la expectativa de cualquier gobierno populista, que en la historia argentina, los gobiernos populistas hicieron esto ¿o no? O la experiencia europea de la década de los años treinta, o van a decir que no tenían bases populares. El asunto es cómo domesticar a la base popular para que cumpla un rol dentro del sistema de producción y en el de acumulación y que no se joda. Acá lo que se está buscando es todo eso, como buscó la CGT (Confederación General del Trabajo) en los periodos más jodidos del país. En endulzar un sistema de yo te diría de condena (...) ¿Vos leíste las actas (de la Comisión Mixta)? ¿Leíste la participación mía? Muchas de ellas están amañadas y distorsionadas desde un principio hasta el final, porque no existe grabación. Vos vas a ver todas las veces que he pedido que se graben las cosas ¿Sabes quién era el que hacía las actas, todas las

últimas actas? Un funcionario de la Municipalidad, además, miembro del Equipo técnico (...) Si podes lee todas las actas y lee entre líneas y pensá sobre lo que te he dicho, de que hay muchas cosas que no figuran en las actas. Las actas son aprobadas sin lectura y la mayoría, el 90%, son por unanimidad" (Comision9). Como contrapunto, "bueno, no voy a hablar del éxito del Plan, la concurrencia, la gente involucrada, la respuesta de los barrios, la población en general y todas esas cosas, que eso ha sido altamente positivo" (Comision1).

El significante Agencia de Desarrollo no remite a Mar del Plata (y al Partido de General Pueyrredon) sino a por qué hay que planificar[328], pues todo es cuestión de planificación estratégica. En este sentido como indica el arquitecto Zingoni "habrá muchas definiciones de planificación, a mí me gusta mucho una que hace Quino con un dibujo y que de alguna manera señala estos dos componentes tan necesarios que debemos tener presente: el objetivo y el deseo de querer llegar a un futuro deseado y construir esos caminos que nos lleven a ese futuro. Sin planificación no hay futuro posible o, mejor dicho, el futuro será simplemente consecuencia de lo que vaya pasando y seremos manejados por esas coyunturas. ¿Es posible planificar en un contexto de incertidumbre y dificultades como las actuales? Por supuesto que es posible, es más necesario aun. Yo digo que la planificación es como la brújula para un barco. Si el barco está en el medio de la mar y el tiempo es bueno, de día estará el sol y de noche estarán las estrellas; pero si el tiempo es malo, si hay

[328] Como indica la arquitecta Mignaqui, "hay muy pocos lugares que tienen programas de gobierno, se trabaja sobre la coyuntura, entonces digo, la planificación ayuda a formular programas de gobierno, para mí esto es importante. Y por eso sigo creyendo en la planificación, sigo creyendo en el Estado y sigo creyendo en quienes trabajan dentro del Estado. Entonces digo que hay que reconocer eso y hay que sumarlos a ese proceso. No se puede crear, la gente del plan, los de la oficina del plan, los que están en la estructura del plan y el resto, no. Si no integramos los que están, los que saben, los que tienen experiencia, con algunos pocos que se van a incorporar a un proceso distinto, estamos empezando mal. No sé si me puedo permitir darles un consejo, pero en muchas de las experiencias que participé, viví esto. La gente que llegaba desplazaba al que estaba y esto fue negativo, siempre vamos a necesitar del que está, lo que hagamos lo vamos a hacer con los que están dentro de la estructura municipal, dentro de las instituciones, que tienen su conocimiento, tienen sus saberes, pueden ver la realidad de otra manera, pero nadie nos dijo que hay una sola forma de ver la realidad. Algunos dicen: 'Se acabó la etapa de la utopías, hay heterotopias', puede ser, pero que haya heterotopias, que haya múltiples miradas, nos puede llevar más tiempo, pero seguramente el resultado va a ser más rico, entonces digo, humildad, respeto al conocimiento del otro, aprender a escuchar al otro, no creer en recetas, no creer en verdades reveladas, trabajar en equipo, pelearse, pelearse de nuevo, volver a tomar un café, volver a reconsiderar las cosas, creer en la planificación, y creer que si nosotros no aprendemos a trabajar con recursos escasos, en esta realidad que nos toca vivir, difícilmente podamos avanzar hacia la inclusión social, hacia la equidad socioterritorial" (Transcripciones de las exposiciones en el Concurso Nacional de Antecedentes,

mucha incertidumbre en este contexto, la planificación se vuelve aun más importante porque es la única brújula que nos permite orientarnos en función de ese futuro. Ahora bien, si en vez de hablar de planificación vamos ajustando y hablamos de lo que significa hacer un plan de desarrollo, tenemos que aclarar que un plan de esa naturaleza es un instrumento que nos permite optimizar la gestión público-privada en función de objetivos concertados y acordados de desarrollo"[329]. En tal sentido, se concluye, por parte de los aspirantes al cargo de Asesor Metodológico, que todo se reduce a explicar cinco significantes: "proceso de planificación estratégica, participativa y consensuada"[330].

Pero además se hace referencia, como ejes operativos de la planificación a la capacitación y la comunicación[331], es decir, en palabras del arquitecto Tauber, "a la capacitación de los referentes comunitarios, a aquellos que desde el conjunto social deben no sólo participar sino que deben motivar, enfrentar y resolver conflictos, trabajar en equipo, y para esto es necesario darle elementos, es necesario fundar una instancia de formación y capacitación del conjunto de la comunidad, sobre todo de aquellos que son referentes clave en el proceso de construcción del plan". Respecto a la comunicación se afirma que "no es suficiente concebir un plan metodológicamente bien estructurado, aun concertado entre aquellos que se acercaron a participar, sino que es determinante desde su inicio e indefinidamente, concebir el plan con una estrategia comunicacional que involucre al conjunto de la comunidad no necesariamente operativamente en el proceso, pero sí en la convicción colectiva de que ésta es la forma de construir el futuro del conjunto. La estrategia

---

Propuesta y Oposición del contador Figueroa y los arquitectos Mignaqui, Zingoni, Tauber, Garay y Monteverde, 26 y 27 de septiembre de 2003.).

[329] Transcripciones de las exposiciones en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición del contador Figueroa y los arquitectos Mignaqui, Zingoni, Tauber, Garay y Monteverde, 26 y 27 de septiembre de 2003.

[330] Transcripciones de las exposiciones en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición del contador Figueroa y los arquitectos Mignaqui, Zingoni, Tauber, Garay y Monteverde, 26 y 27 de septiembre de 2003.

[331] Como indica el arquitecto Tauber, "la comunicación tiene el rol central de involucrar. Y una estrategia comunicacional significa identificar la imagen institucional del plan, es decir, la identidad corporativa del proceso; tener un diagnóstico y sobre la base del mismo identificar qué preferencias y por qué canales se informa a la comunidad; decidir las herramientas para los distintos perceptores; elaborar una estrategia particular para los medios masivos; elaborar el material de difusión para los distintos segmentos de la propia población y capacitarnos desde la comunicación".

comunicacional no es solamente ir avisándole a la gente cómo vamos; es interactuar, entender, decodificar los mensajes, transmitir y también escuchar"[332].

6.2.4. Selección del Equipo asesor externo.

En julio de 2003, antes de las elecciones locales del mes de septiembre, once candidatos a intendente del Partido de General Pueyrredon firmaron un "Acta Compromiso de Apoyo de los candidatos a Intendente del Partido de General Pueyrredon al Plan Estratégico de Mar del Plata" en la Universidad FASTA, entre ellos los candidatos de los tres partidos mayoritarios en el Concejo Deliberante, únicos representantes del Consejo en la Comisión Mixta. Para el arquitecto Torres Cano, Coordinador de esta Comisión en ese momento como representante del Colegio de Arquitectos, la firma de ese acuerdo significó que "cada candidato se comprometió de seguir los lineamientos del plan y hacerlos propios en el caso de llegar al gobierno"[333]. No obstante, los candidatos por el Partido Socialista y el ARI rechazaron el Acta por estar en desacuerdo con la orientación dada hasta ese momento al Plan Estratégico de Mar del Plata. Esta actitud del Partido Socialista fue porque "en la conformación de la ordenanza los dejaron afuera, y aparte creo que había cierto resquemor natural con el establishment que conformaba... La mayoría de los candidatos a intendente que estaban ahí, que firmaron, eran los más cercanos al establishment ¿no?, y muchos de los candidatos a intendente habían votado como concejales las ordenanzas que dejaron afuera a este partido" (Independiente15).

En el Acta se sostiene que "frente a un periodo de dificultad extrema como el que enfrenta nuestra ciudad, como parte de un país que atraviesa la crisis más profunda que ha conocido la actual generación, la comunidad toda, y por ende también sus instituciones, comienza no sólo a reclamar soluciones, sino también a buscar los caminos que conduzcan a salir de tal situación. El Plan Estratégico es un proceso continuo que permite articular las iniciativas de

[332] Transcripciones de las exposiciones en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición del contador Figueroa y los arquitectos Mignaqui, Zingoni, Tauber, Garay y Monteverde, 26 y 27 de septiembre de 2003.
[333] "Candidatos a intendente dieron su apoyo al Plan Estratégico", LA CAPITAL, 03/07/03.

los actores públicos y privados, para propiciar y potenciar el desarrollo sostenible, integral, participativo equitativo y solidario de la ciudad. *Tiene por fin redefinir y afianzar la futura identidad comunitaria*, proyectada de manera sisttemática, permanente y eficaz sobre la propia ciudad y su entorno zonal, regional y nacional; constituyendo, a su vez, el marco de referencia para que todos los actores sociales y económicos puedan acomodar sus propias estrategias. Desarrollar un Plan Estratégico requiere de participación y consenso. El Plan Estratégico de nuestra ciudad debe ser la herramienta actual y futura sobre la que se sustente la mejora continua de todos los sectores" (las cursivas son del Acta).

Por lo tanto, sostiene el Acta, "no es de ninguna persona o grupo de personas; no es de ninguna empresa, institución, organismo o sector, y no es de ningún gobierno o partido político. es necesario que todos sumemos nuestros esfuerzos y mostremos y demostremos que nuestra ciudad y sus habitantes pueden ser lo que hemos decidido ser. Uno de los aspectos que garantizan el éxito de un Plan Estratégico es el de contar con la adhesión colectiva de la población a propuestas sentidas como propias, *transformando a los habitantes en ciudadanos,* con una mística que asegure que cada uno persiga el cumplimiento de las pautas que se fijen por verdadera convicción personal, razón por la cual necesita conformarse como un entretejido de compromisos y acuerdos para las acciones a corto, mediano y largo plazos". Como puede observarse, se repitan algunos fragmentos de documentos anteriores de la Junta Promotora.

No obstente, en este acta se puntualiza en que "un Plan Estratégico de ciudad, excede en el tiempo y, a la vez, sirve de marco referencial a un determinado plan de gobierno y a sus programas, como asimismo a las plataformas políticas. *El Plan Estratégico expresa el sentir de una comunidad: sus anhelos, sus sueños y sus legítimas aspiraciones, y en base a ellos proyecta su futuro*. Corresponderá a los órganos ejecutivos y deliberativos, insertarse en el Plan Estratégico, aportando el caudal de información que poseen, y realizando ese sentir comunitario, a través de normas y acciones de gobierno" (las cursivas son del Acta). Y más adelante se considera que "con motivo de las próximas elecciones, resulta indispensable que quienes aspiren a gobernar los destinos de nuestra ciudad garanticen, en caso de resultar elegidos, la continuidad del Plan Estratégico de la Ciudad reconocido por la

Ordenanza Municipal Nº 14.957 y, en caso de no ser así, el apoyo para que el mismo se lleve adelante con el mayor consenso y la mejor participación posibles".

Por otra parte, para la realización del Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición se designó dentro de la Comisión Mixta a los jurados y veedores para constituir una Comisión Asesora con el fin de seleccionar al Equipo asesor externo[334]. El Coordinador Torres Cano, en la reunión de la Comisión Mixta celebrada el día 24 de junio de 2003, reclamó "que las instituciones, nombren a sus representantes para la cobertura de los cargos que demanda el Concurso, porque es imperioso tener nombrado un Jurado"[335]. De este modo, el 3 de julio se anunció el lanzamiento y se hicieron públicas las bases del Concurso. Dichas bases establecen como requisitos a cumplimentar por los concursantes antecedentes en la dirección y/o coordinación de planes estratégicos de escala similar o superior a la ciudad de Mar del Plata y poseer un título universitario de grado. Además el concursante deberá presentar la propuesta de gestión del PEM considerando los siguientes contenidos temáticos: 1) metodología y modalidad de trabajo, 2) plazos previstos, 3) cronograma de tareas, 4) transferencia de conocimientos técnicos, 5) proyecto de difusión del Plan, 6) equipamiento e insumos requeridos, 7) presupuesto total estimado, y 8) presupuesto parcial etapa preliminar.

Por otro lado, la Comisión Asesora estará integrada "por siete (7) miembros titulares con calidad representativa o especialista, que dispondrán de voto decisorio y tres (3) veedores.- a) Miembros representativos: Serán elegidos tres (3) miembros titulares y tres (3) suplentes, en representación de la JPPEM y dos (2) titulares y dos (2) suplentes pertenecientes a la Comisión Técnica de dicha junta.- b) Miembros especialistas: Se seleccionarán dos (2) miembros titulares y dos (2) suplentes, que serán convocados por la JPPEM en función de su capacitación, idoneidad y trayectoria profesional en la materia.- c) Veedores: Serán escogidos tres (3) titulares y tres (3) suplentes en representación de instituciones a designar

[334] "Básicamente los eligió la Comisión Mixta: estaban los jurados… estaban más que nada los locales y los externos a través de un listado de cuáles eran aquellas personas que habían trabajado en planificación estratégica o tenían experiencia en planificación estratégica y que fueran de otro lado, por una cuestión de que acá en Mar del Plata no hay especialistas en planificación estratégica. Y en general, fue bastante transparente la elección del jurado en ese concurso. La composición era de lo que estaba a mano. Tiene las mismas características que la Comisión Mixta, no creo que hubiera demasiadas diferencias" (Independiente14).

por la JPPEM. Los veedores controlarán el adecuado cumplimiento de los aspectos formales del concurso y garantizarán la igualdad de oportunidades de los concursantes.-„[336].

Por ello, en la reunión siguiente de la Comisión Mixta, el Coordinador solicitó "que se designen a la brevedad jurados y veedores para constituir dicha comisión. Ya han comprometido su participación como miembros especialistas el Arq. Reese y la Lic. Bifarello. El Arq. De Schant expresa que ha tratado de resolver la participación formal de la Universidad Nacional de Mar del Plata en la Comisión Asesora del concurso pero que todavía no lo ha logrado. Espera cumplimentar la designación de esta institución a la brevedad"[337]. En la reunión del día 29 de julio el Coordinador hizo "referencia que previamente a la presente Reunión de la JPPEM, tuvo lugar la Reunión Constitutiva de la Comisión Asesora, con el siguiente Orden del Día. 1. Acreditación de los Representantes de las Instituciones, 2. Conformación de la Unidad Técnico Administrativa, como centro de concentración de información, 3. Lectura de la Convocatoria, 4. Método de Trabajo, 5. Consideraciones de los Participantes, 6. Lugar y fecha de la próxima Reunión de la Comisión Asesora. Donde confirma que la Comisión Asesora a las 19,30 hs, tiene acreditados los siguientes miembros: Representantes de la JPPEM: Titulares: Arq. Héctor Bonavena (MGP), Arq. Juan Garamendy (UNMDP), Lic. Oscar Criado (Centro de Constructores y Anexos). Suplentes: Arq. Daniel Remaggi (UCIP), Sin nombrar (UFASTA), Lic.Gustavo Bacigalupo (UCAECE), Representantes de la Comisión Técnica: Titulares: Arq. José Luis Castorina (Colegio de Arquitectos), Ing. José Luis Ovcak (Colegio de Ingenieros), Suplentes: Sr. Omar Sass (Colegio de Martilleros), Ing. Luis de Pascuale (Cámara Argentina de la Construcción). Especialistas: Arq. Eduardo Reese, Lic. Mónica Bifarello, Veedores: Titulares: Sin nombrar (CEPA), Sr. Eduardo Layús (Federación Vecinal de Fomento). Not. Manuel Area (Colegio de Escribanos) Suplentes: Arq. Alejandro Schultz (Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica), Sin nombrar (Cooperativa Horticultores), Sin nombrar (Red Ambiental Mar del Plata)"[338]. Finalmente,

[335] Acta Nº 46, Reunión Comisión Mixta.
[336] Bases de la convocatoria a Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición para el Asesor metodológico, 3 de julio de 2003.
[337] Acta Nº 47, Reunión Comisión Mixta.
[338] Acta Nº 49, Reunión Comisión Mixta.

el doctor Penna, en representación de la Universidad FASTA, solicitó en la reunión del día 5 de agosto "la incorporación del Cont. Pablo VITTAR, para integrar esta comisión; lo que es aceptado"[339].

Volviendo a las bases del Concurso, se establece que el dictamen de la Comisión Asesora será único y aprobado por mayoría simple y será elevado a la Junta Promotora, la cual resolverá sobre la contratación más conveniente. Más concretamente, 1) el concursante contratado desarrollará, presentará y consensuará con la Junta Promotora la propuesta integral de gestión y el plan de trabajo del PEM, para lo cual dispondrá de 90 días a partir de la firma del contrato respectivo, 2) la Junta Promotora acordará la forma de pago con el ganador del concurso; 3) el profesional contratado deberá emitir facturas por los pagos que recibiere en carácter de locación de obra.

De este modo, transcurrida la etapa de selección de los pre-inscriptos, el 26 y 27 de septiembre de 2003 se llevaron a cabo en el recinto del Honorable Concejo Deliberante las "Jornadas de Exposición Pública" de las propuestas de los concursantes del Concurso para la selección del Equipo asesor externo responsable de la confección de una propuesta metodológica destinada a la elaboración del PEM. El primer día se presentaron las propuestas del equipo de la arquitecta Mignaqui, el conducido por el arquitecto Zingoni y el encabezado por el contador Figueroa, mientras que durante el siguiente día se expusieron las propuestas de los equipos del arquitecto Tauber, el arquitecto Garay y el arquitecto Monteverde. Según las bases del concurso, los concursantes dispusieron de una hora para su exposición, distribuida en 30 minutos para exposición de contenidos propositivos y en 30 minutos de exposición libre con posibilidad de preguntas por parte de los miembros de la Comisión Asesora[340].

1) Exposición de la arquitecta Mignaqui[341]:

[339] Acta Nº 50, Reunión Comisión Mixta.

[340] Transcripciones de las exposiciones en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición del contador Figueroa y los arquitectos Mignaqui, Zingoni, Tauber, Garay y Monteverde, 26 y 27 de septiembre de 2003.

[341] La arquitecta Mignaqui, es egresada con título de grado otorgado por la Universidad Nacional de La Plata, es especialista en restauración de monumentos arquitectónicos y centros históricos, es un título de posgrado

Para la arquitecta Mignaqui antes de hablar de planificación estratégica hay que tener en cuenta “la nueva condición geográfica en el capitalismo global”. Esta nueva condición hace referencia a la dificultad de hacer proyecciones a largo plazo, ya que el espacio “ya no se organiza en base a jerarquías rígidas como sucedía hasta los '70, ya no es tan clara la idea de centro-periferia. Hay una interpenetración de los centros en las periferias y aun dentro de la propia ciudad nosotros vamos a ver que hay barrios ricos y barrios pobres, vamos a atravesar continuos urbanos donde cambia la situación de ghettos de ricos a ghettos de pobres. La década del ´90 ha dejado consecuencias que en muchos casos van a ser irreversibles y en este sentido una de las críticas que ha tenido la planificación estratégica como instrumento es que en búsqueda de la competitividad territorial y utilizando estrategias como el marketing urbano, trasladando instrumentos y lógicas propias de la empresa como la búsqueda de beneficios, ha convertido a la ciudad en una mercadería. Esta idea de ciudad-empresa que tiene que vender, que ser competitiva, que debe tener una política agresiva, de pronto se ha apoyado en falsos diagnósticos y también en una construcción endeble de consensos”.

Según la arquitecta Mignaqui es importante rediseñar los instrumentos de gestión y pensar nuevas formas de articulación entre el sector público y el sector privado, a efectos de discutir el modelo de desarrollo y repensar la estructura del Estado. Así, “en los modelos clásicos de administración local, la gestión urbana y el territorio eran considerados apenas un soporte de la actividad productiva; en los modelos avanzados de gestión local, el

---

que fue otorgado por el Colegio de Ingeniería de Toscana, en Firenci, Italia. Es especialista en planificación urbana y regional. Tiene título de posgrado otorgado por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Tiene un diploma de estudios profundos en Urbanismo y Gestionamiento, título otorgado por la Universidad de París 2, en Francia. Es Vicepresidenta de la Cooperación Buenos Aires Sur, Directora del Programa de Urbanismo y Ciudad en la Secretaría de Investigaciones en Ciencia y Técnica de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Es Directora del Programa de Investigación UBACIT A004, Política Urbanística y Dinámica Inmobiliaria en Buenos Aires hacia un nuevo modelo de desarrollo económico territorial, financiado por CESIT, en la UBA. Es profesora adjunta en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires a cargo de seminarios de investigación en el Programa FOINDI. Es profesora titular de seminario de posgrado carrera de especialización y gestión ambiental metropolitana, en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires. Es profesora titular de Gestión I y II en la maestría de gestión e intervención del patrimonio arquitectónico y urbano en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Es profesora titular de planificación urbana, posgrado de economía urbana en la Universidad Torcuato Di Tella. Miembro asesora de hábitat y tecnología de la Secretaría de

territorio es considerado un factor estratégico y activo, es un medio donde se origina innovación y creatividad. La calidad y especificidad de un territorio constituyen un recurso. Las infraestructura, la calidad de la mano de obra, el tejido socioproductivo, la trama de relación y la capacidad de articulación y cooperación entre cada uno de los agentes económicos y los actores sociales. Las instituciones de enseñanza e investigación, su ambiente, su patrimonio cultural".

Además para que el Estado pueda liderar un proyecto de desarrollo entendido en sentido amplio "es necesario que supere los modelos de gestión burocráticos, administrativos y que avance a un modelo gubernativo y gerencial". Un modelo que lidere los nuevos procesos de descentralización del Estado local "para llegar a esa base social que tenga una posibilidad de participar y ampliar los derechos ciudadanos, la generación de nuevas capacidades en la población para generar actividades productivas, nuevas oportunidades y concertar nuevas políticas. Por eso el eje político institucional es relevante".

2) Exposición del arquitecto Zingoni[342]:

El arquitecto Zingoni afirma que "el juego de fuerzas que existe entre diversos grupos", y la planificación estratégica participativa trata de captar esa vitalidad, "esa dinámica que tienen los distintos grupos sociales y en vez de enfrentarla, orientarla con un fin común y buscando un punto de consenso para que eso sea conducente para el desarrollo local". De ahí que sea fundamental establecer "los mapeos políticos por cada uno de los temas críticos, es decir, no solamente la nómina y ficha de cada uno de los actores sino cómo son

Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires y miembro de la red iberoamericana de investigación sobre impactos territoriales de globalización.

[342] El arquitecto Zingoni tiene su título de grado otorgado por la Universidad Nacional de Buenos Aires, es especialista en planificación y administración del desarrollo regional, el título de posgrado está otorgado por la Universidad de Los Andes en Bogotá (Colombia), director de planificación estratégica municipal en Bahía Blanca desde 1993 -variando cargos- hasta la fecha, en donde el cargo es Director de Ordenamiento Urbano y Planificacion Estratégica en la Secretaria de Obras y Servicios Públicos. Es coordinador de la unidad temática de Planificación Estratégica de la Red de Mercociudades durante 2000, 2001 y 2002, enmaestrando en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (GADU) en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la UNMdP. Entre sus antecedentes académicos, actúa como profesor de la Universidad Nacional del Sur en Bahía Blanca, profesor de la Universidad Nacional de Buenos Aires en la FADU, profesor invitado en la Universidad de Barcelona, profesor regular de la Universidad de Los Andes en Colombia, profesor de posgrado en dos maestrías de la UNMdP en GADU y en la maestría en Gestión e Intervención en el Patrimonio. También es profesor de posgrado en la maestría en red del desarrollo territorial.

las relaciones que se dan entre ellos en función de un tema crítico. Así llegamos a los talleres participativos, "procedimiento que me parece importante desglosarlo en algunas tareas específicas como la convocatoria, la logística, que son aspectos que si no se cuidan bien pueden provocar el fracaso total de un taller; si esto se deja simplemente en una carta que se envía para invitar a participar seguramente en esos talleres tendremos el 30% de asistencia y les puedo asegurar que eso es un fracaso total. Hay que diseñar una logística , una convocatoria que permita asegurarnos verdaderamente la presencia de los actores no solamente en cantidad sino fundamentalmente en calidad en los talleres. Por último, el procesado de la información, que es algo importante porque la gente participa en un taller y luego quiere ver los resultados, cómo eso es bajado en papel y cómo les va llegando a las manos de cada uno de los que participan. Estamos hablando de procesos de participación de 400, 500, 600 actores".

3) Exposición del contador Figueroa[343]:

El contador Figueroa subraya que una ciudad que quiere organizar un Plan Estratégico, no puede hacerlo en función de la voluntad de los políticos ni de la voluntad de ningún intelectual o equipo profesional, ya que un Plan Estratégico está anclado en elementos objetivos de una realidad social, "de una realidad política que inexorablemente fija límites de lo que es posible hacer". Una realidad referenciada a una Argentina vive "su peor condición social en términos de un abrupto desempleo y exclusión que drásticamente afecta

[343] El contador Figueroa tiene su título de grado otorgado por la la Universidad Nacional de Tucumán, es especialista en administración y planificación de desarrollo regional y en planificación microregional, posee un título de posgrado en economía. Funcionario de las Naciones Unidas en diferentes países de América Latina y director de diversos programas internacionales de la CEPAL, PNUD y FAO entre 1963 y 1993. A partir de este año siguió trabajando sobre estas problemáticas. Consultor internacional en temas de Desarrollo Regional junto a Instituciones Gubernamentales de Brasil, Honduras y México, Asesoría del Programa RUTA (Banco Mundial) en Honduras. Asesoría al Comité de Planificación del Desarrollo (Banco Mundial) en Oaxaca, México. Consultor del Ministerio de Planeamiento en Brasil durante 1994. Consultor de la SEBRAE, Pernambuco, Brasil, en temas relativos a la Asociación Intermunicipal, en Recife durante 1996. Consultor en Economías Regionales de la Subsecretaría de Programación Económica Regional del Ministerio de Economía de Argentina durante 1994. Consultor en Desarrollo Económico del INDEC durante 1995. Consultor en Desarrollo Regional por la Universidad Nacional de Río Cuarto. Asesoría junto a la Asociación de Municipios de la Región Sur de Córdoba para la Preparación del plan Director de Desarrollo Regional en Córdoba durante 1995/96. Asesor del Senado de la Nación en Política Económica para la preparación de Proyectos relativos al Desarrollo Regional y Ley de Coparticipación en Argentina de 1996-2002. Publicó, entre otros libros, "El Desafío Argentino. Un Modelo Autónomo de Desarrollo", "Economía del Poder" y "Una Salida de la convertibilidad".

a la mitad de la población". Y la solución está en optar por un "modelo autónomo de desarrollo". Además, Mar del Plata es una ciudad con extraordinario potencial de cambio, pero "es un gobierno municipal con escasos recursos y fundamentalmente tenemos que reconocer que todo esfuerzo de planificación, tenemos que hacerlo desde un gobierno que no tiene instrumentos de política económica. Esa es la característica central de una ciudad. Los instrumentos de la política económica son de origen nacional. Lamentablemente nuestro país perdió la condición de digitar, de manejar esos propios elementos de la política económica, y por las condiciones conocidas gran parte de ese instrumental está condicionado por los organismos internacionales que prácticamente auditan nuestro país".

Bajo estas condiciones, el contador Figueroa se pregunta ¿cómo concebir un Plan Estratégico para una ciudad como Mar del Plata? Responde que sería "el documento de identidad más importante de la ciudad", en tanto que los planes estratégicos tienen que contener una dimensión simbólica. Una dimensión simbólica "que induzca en la gente sentimientos de identidad, sentimientos de pertenencia. Desde la época de los faraones esto se hace. Las pirámides convocaron a la gente. Las iglesias, los castillos, las catedrales en el Medioevo fueron megaobras, con toda la belleza arquitectónica pero que generaron en la población sentimientos de identidad, pertenencia. Esto es muy importante". Así, en la actualidad, "desde el desarrollo estratégico, desde el planeamiento urbano, se pueden concebir obras que tengan esas finalidades, ser motoras del desarrollo pero que desde lo simbólico, lo cultural, permitan a la población identificarse más con su ciudad. Obras mayores como puede ser el caso de Barcelona, como pueden ser las costas españolas, como puede ser la ciudad de Santos, en Brasil. Quién diría que la gestión de un Municipio como Santos transformó la vida de esa ciudad que era una de las peores de Brasil en términos de insalubridad, inseguridad, subdesarrollo. Hoy en día es uno de los ejemplos de lo que se puede hacer con un planeamiento inteligente de la ciudad".

Un planeamiento inteligente en tanto que "en el mundo globalizado los gobiernos municipales tienen que ser gestores del progreso económico. Junto al sector privado, los gobiernos deben inducir negocios". Y es que la crisis argentina, "si algo ha tenido de importante es que nos hizo ver, con claridad total, que es necesario perfeccionar el

capitalismo como sistema económico, pero es necesario avanzar aceleradamente hacia una democracia participativa, sino no le encontramos solución a la crisis social". Pero para llegar a eso tenemos que asumir que esto "es la economía privada en condiciones de globalización. El sector privado no genera más empleo, no es esto sólo en Argentina, esto es en el mundo y el sector privado dado los condicionantes tecnológicos que tiene, tiene que ganar dinero, esa es su obligación, ese es su instinto; si no hace negocio, pierde, no existe. Y el gobierno debe apoyar al sector privado a que gane cada vez más recursos, más dinero, acumule más, invierta más, respetando los marcos regulatorios en materia ambiental, en materia social, en materia laboral y en materia previsional. Si el sector privado cumple los márgenes, las reglas, las normas que el gobierno establece, bienaventurado y bienvenido que gane todo el dinero que pueda, pero no le obliguemos al sector privado a generar empleo, porque eso no es su esencia".

4) Exposición del arquitecto Tauber[344]:

El arquitecto Tauber advierte que en el proceso de planeamiento participativo, lo primero es el concepto de prioridad, "no todo en el proceso gestionario es posible hacerlo al principio, con lo que el concepto de prioridad en la planificación pasa a ser condicionante". Además, para Tauber otro concepto a marcar es el concepto de complejidad, y que significa que en el proceso de planeamiento "conviven variables físicas o sociales, económicas, ambientales,

[344] El título de grado del arquitecto Tauber le fue otorgado por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata. Ha sido Coordinador Ejecutivo del Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior -GAU-, en la Secretaría de Provincia del Ministerio de Interior de la Nación, a cargo de las microregiones de La Plata, Rosario, Córdoba, Mendoza y Tucumán, durante los años 2000 y 2001. Coordinador ejecutivo del Programa de Reformas y Desarrollo de los Municipios Argentinos -PRDM-, Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior de la Nación, también en los años 2000, 2001. Asesor de la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires en políticas de desarrollo local y regional en 1998. Director de equipos multidisciplinarios de investigación aplicada al desarrollo teórico y metodológico para la planificación estratégica y otras reformas de gestión del sector público, por convenio entre la Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata y diversos Municipios entre los años 1992 y 2003. Secretario de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de La Plata entre 1998 y hasta la actualidad que se sigue desempeñando. Profesor de postgrado del taller de proyectos de planificación estratégica en los cursos de capacitación en alta gerencia pública municipal y provincial. 70 horas del programa de capacitación pública de la Universidad Nacional de La Plata entre los años 1997 y 2003. Profesor adjunto de la cátedra Taller Vertical de Planeamiento Físico I y II en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata. Profesor titular de la cátedra de Políticas de Desarrollo Local. Curso de Especialización en Administración de Ciudades. Carrera de Técnico en Administración Municipal, Facultades Integradas, Sociedad Educacional -TUIUTI- en Curitiba, Brasil, 1995, entre una extensa foja de muchísimos antecedentes.

que interactúan entre sí. Y trabajar sobre una de ellas significa condicionar y condicionarse por las otras. Pero otro concepto clave es el de competitividad social: “hablábamos recién del contexto, del proceso de mundialización, hoy nuestras comunidades buscan su desarrollo procurando ser competitivas, ser socialmente competitivas, y esto significa que ya nuestras ventajas comparativas para transformarlas en competitivas, no son necesariamente y solamente las que pensamos durante tantos años. La conectividad de Mar del Plata con su autopista, su puerto, aeropuerto o la calidad de su tierra o su posición geopolítica estratégica, son factores necesarios, importantes, pero no necesariamente suficientes. Nosotros creemos que estas ventajas tangibles, hoy deben ser complementadas por el desarrollo de otras intangibles, que son las que la comunidad es capaz de desarrollar por sí misma. Pensamos que tiene tanto valor como estas mencionadas, la organización del sistema social, la creatividad, el conocimiento, la calidad, la información, la tecnología, la transparencia, la identidad. No sólo por esto de que lo irrepetible no tiene competencia, sino porque la identidad ha pasado a ser un insumo fundamental y crítico para el desarrollo de nuestras comunidades en este fenómeno global”.

5) Exposición del arquitecto Garay[345]:

Para el arquitecto Garay, en la “década del '70 en varios países del mundo (en Argentina tuvimos esa experiencia en la década del '80) aparecieron las ciudades como un nuevo eje de movilización social y cultural. Los vecinos de las ciudades empezaron a reivindicar sus condiciones de vida, la calidad de vida urbana, el estado de las ciudades y por lo tanto se reconoció como presencia que toda esa tradición del fomentismo, de las comisiones vecinales, irrumpía no sólo en la decisión sino también como opción política. Es decir, movimientos sociales urbanos empezaban a modificar la manera de cómo se percibía la

[345] El arquitecto Garay es arquitecto urbanista, titulo de grado otorgado por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UBA. Es master en urbanismo y ordenamiento territorial, postgrado otorgado por la Universidad Libre de Bruselas (Bélgica). Es asesor del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), miembro de la comisión asesora por área de disciplina científica de Hábitat y Arquitectura. Fue vicepresidente de la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.. Fue Secretario de Planeamiento de la Municipalidad de Buenos Aires. Fue consultor BID para el proyecto de rehabilitación del centro de la ciudad de San Pablo, Brasil. Fue consultor BID para el proyecto de recuperación de la costa de la ciudad de Asunción, Paraguay. Profesor titular ordinario de la cátedra de Planeamiento Urbano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UBA. Es docente e investigador por concurso del Instituto del Conurbano. Coordina la carrera de Urbanismo de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

ciudad. Por lo tanto, se volvía casi imposible seguir pensando en un planeamiento que no incorporara la participación de estas fuerzas sociales como parte integrante de la decisión o la reflexión sobre la ciudad". Es decir, empezó a establecerse una relación entre gestión y participación, ya que se establece una relación entre la estructura social y la estructura territorial, "y que incluso la mayoría de las ciudades los problemas que enfrentan y que tienen consecuencias sobre la estructura urbana, son problemas vinculados con el desarrollo".

En general, los planes estratégicos han planteado como punto central la problemática del desarrollo, lo que ha supuesto una visión del desarrollo "como relación entre capacidades y necesidades de una sociedad. Incluso, evaluando que hay una parte de la sociedad que claramente funciona dentro de una perspectiva de desarrollo económico y posicionamiento de las ciudades frente a las nuevas condiciones de la globalización, pero también hay una parte del desarrollo de una ciudad que funciona dentro de lo que podríamos caracterizar como una economía social o popular. Por lo tanto, las preguntas del posicionamiento de la ciudad tienen también una evaluación bastante profunda sobre los recursos, las capacidades de la misma sociedad y de su propia economía como alternativa de desarrollo. En general, son planes que se centran mucho sobre las políticas sociales, sobre la capacidad de la población de generar su propio desarrollo". En definitiva, hay que agregar que "quienes convocan a la realización del plan estratégico en general son actores económicos de la ciudad, es decir, hay una necesidad de posicionar a la ciudad en una nueva perspectiva de desarrollo, de encontrar nuevos ejes de desarrollo, en el marco de las nuevas condiciones de la globalización o de la Argentina".

6) Exposición del arquitecto Monteverde[346]:

[346] El arquitecto Monteverde le fue otorgado su título de grado por la Facultad de Arquitectura Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario. Es becario de la Agencia Española de Cooperación Internacional -AECI- para el curso internacional sobre Metodología de Planificación Estratégica de Ciudades Bilbao, España, 1996. Fue becario del Lincoln Institute de Cambridge, Estados Unidos para el curso de gestión de grandes proyectos urbanos 2002. Fue responsable técnico de la oficina de Coordinación del Plan Estratégico de Rosario, 1996-2000 y coordinador técnico de la Unidad Temática de Planificación Estratégica de la Red Mercociudades. Asesor metodológico y coordinador de equipos técnicos de los planes de desarrollo estratégico urbano de las ciudades de Santa Fe, Cipoletti, San Nicolás. Profesor de la maestría en Desarrollo Económico y Gestión Territorial de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas Universidad Nacional, Rosario 2003. Profesor de la Maestría de Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura

El arquitecto Monteverde “lo que está en crisis en las ciudades son los modelos de desarrollo de cada una de estas ciudades”. De ahí que defina el planeamiento estratégico vinculado con el desarrollo local y lo que se conoce como “gobernance”. En este sentido, considera que “el desarrollo local es una de las variables más importantes sobre las que tienen que trabajar las ciudades, dotando o construyendo una plataforma competitiva. Y en esto de plataforma competitiva, la entendemos en un sentido más amplio, no segmentada o focalizada en las cuestiones económicas, sino que hablamos de plataformas competitivas que tengan una base económica productiva seria, pero que esté acompañada por niveles de equidad social” y la “gobernance” o “gobernanza”, tiene que ver “con la necesidad de un buen gobierno local”, y que tenga “un conjunto de políticas integral e integradas”.

Políticas que tienen cuatro dimensiones. La que refiere “a lo económico productivo, la cuestión social, la cuestiones urbanísticas y las de gestión municipal”. La dimensión económico-productiva tiene que ver con “la capacidad asociativa, innovadora, de transformación, de cambio de la ciudad, de la gestión de calidad, de posicionamiento de marca”. La dimensión social hace referencia a “una economía que produzca inserción en la economía real”. La dimensión urbanística ha de dotar de infraestructura “para el nuevo soporte del modelo económico” endógeno. La dimensión municipal se refiere a “la necesaria modernización de los Estados. Y entendemos la modernización del Estado local no como el cambio de imagen, no cambio de un espacio que se llena de computadoras y señores y señoritas bien vestidos que nos atienden correctamente como ciudadanos, sino un cambio real en donde el Estado local asume el protagonismo de este cambio, de este proceso de cambio que se da en la ciudad. En donde se presta eficientemente los servicios, para el cual tiene como funciones históricas, pero se mete y compromete en el desarrollo concreto de la ciudad. Donde plantea una apertura de los espacios de participación, donde hace del tema de la cooperación público-privada y público-público el soporte de un nuevo modelo de gestión”.

---

de la Universidad Nacional de Mar del Plata 2002 y Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional del Noroeste 2002. Profesor de Posgrado Economía Social y Desarrollo Local de FLACSO 2003. Responsable del Grupo GIS. Investigación de Informática Aplicada al Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño Universidad Nacional de Rosario.

Este modelo de gestión se fundamenta, pues, en un proceso de aprendizaje colectivo en la participación[347], "destinado a fortalecer las capacidades de los actores locales en el diseño y la gestión de una estrategia de actuación local". Para ello se propone "trabajar en la instancia de lo estructural en una serie de etapas más o menos similares pero que tiene que ver con el análisis de situación de base, diseño de estrategias de actuación y la gestión estratégica de los proyectos. Pero a la par (...) se trabaja en lo coyuntural".

Según indicó Córdoba Iramain –que en ese momento ocupaba la coordinación de la Comisión Mixta del Plan Estratégico de Mar del Plata en representación de la Cámara Argentina de la Construcción- el perfil de quienes se presentaron en el concurso es algo para destacar, pues "estamos ante las personas más reconocidas y con mayor experiencia en el tema de la planificación estratégica que existen en el país y en esta región del continente"[348]. Finalmente, el dictamen de la Comisión Asesora designó como ganador del Concurso al Equipo encabezado por el arquitecto Monteverde, resolución que fue retificada posteriormente por la Junta Promotora del PEM. Este Equipo asesor externo se completaba con el contador Costamagna, la licenciada Nari, los arquitectos Palumbo y Bragos, la

[347] El término aprendizaje en la participación cuajó –"buena parte del tiempo se perdía o se ganaba, depende desde donde se lo mire, pero casi aprendiendo a participar" (Comision5)-, esto es, ha sido altamente interiorizado, pues "buena parte del tiempo se lo llevaba este aprendizaje en la participación, que por otra parte también entiendo que es uno de los objetivos del plan, en definitiva. Creo que no fue tiempo perdido, toda vez que sirvió para que distintos componentes de la comunidad e institucionales en general, estuvieran participando" (Comision5). Para reafirmarnos en nuestra convicción, se nos informa que "ha sido un gran logro que el Plan Estratégico surja de la comunidad de las instituciones y no del Gobierno, y que el gobierno, al ver la fuerza de la representación, digo Gobierno Ejecutivo y Deliberativo, no sólo Ejecutivo, al ver la fuerza de este proyecto y de las instituciones que lo sostenían se suman y se suman en un cierto pie de igualdad. Obviamente el Gobienro tiene un peso específico pero dentro de todo supieron mantenerse. Yo creo que esa sinergia que se había logrado fue muy bien aprovechada por Monteverde y se logró una gran base de captación. Es decir, creo que fue, en términos comparativos, debe haber sido un Plan Estratégico, muy, muy participativo, es decir, yo he participado de muchos talleres y he visto gente, ni siquiera instituciones, gente común y corriente. Es decir que la base de participación en la formulación fue muy amplia (...) Hay una base de participación, hay una base de representación importante, y creo que Monteverde lo ha sabido interpretar muy bien, y se ha hecho un trabajo técnicamente, creo yo, muy bueno, muy bueno" (Comision8). En definitiva, se concluye "que se logró (un aprendizaje colectivo), con toda la cantidad de talleres que hubo, con mucha participación de gente y realmente se trabajaba. La gente entraba y... por ejemplo con un día de calor y eran las cinco de la tarde y se quedaba hasta las diez de la noche. Justamente hablé con una señora que tuvo una asistencia perfecta a todos los talleres del Plan Estratégico. Hubo gente que trabajó muchísimo, muchísimo interés también del personal municipal, que justamente dentro del Plan Estratégico se plantea una reestructuración municipal, y hubo mucho interés de parte de ellos. O sea, creo que fue acompañado por la gente. Vos fijate que esto se logró" (Comision11).

[348] "Designarán a un asesor para desarrollar el Plan Estratégico", LA CAPITAL, 25/09/03.

profesora Donatti y la licenciada Monteverde (la cual posteriormente fue reemplazada por Demarchi y Comelli). Al arquitecto Monteverde, luego de ganar el concurso, opinó que "el jurado tuvo en cuenta dos aspectos fundamentales; por un lado los antecedentes del equipo y por otro las características técnicas del trabajo". Con relación al primer punto afirmó "nuestro equipo lleva casi nueve años desarrollando estos temas; trabajamos en Rosario, en Cipolletti, en San Nicolás, y también en el desarrollo estratégico y urbano de Ushuaia; esto nos permitió contar con un desarrollo teórico pero también muy práctico sobre cómo funcionan en la práctica estos proyectos". Posteriormente señaló "estamos involucrados en esto desde el inicio de la planificación estratégica en la Argentina; hemos acumulado una experiencia crítica sobre el desarrollo de la red de mercociudades en el Mercosur; vimos qué cosas funcionaron y cuáles no; nuestros antecedentes no son sólo formales sino también concretos"[349].

La elección por la consultora del arquitecto Monteverde la explica un informante por haber esbozado "un plan de trabajo muy acotado en el tiempo y con ritmos realmente difíciles de alcanzar. A un ritmo muy rápido, lo que era un poco lo que la Comisión pedía. Porque si ya llevaban mucho tiempo de reuniones y demás, había que empezar a concretar en algo, porque se iba pasando también a otro gobierno y entre medio no se había concretado nada" (Comision5)[350]. La propuesta de Monteverde fue aceptada porque "el problema más importante que hemos tenido ha sido conseguir la gente capacitada y especializada en el asesoramiento de conducir todo este trabajo... De ahí la designación de Monteverde, un concurso que se hizo muy transparente, que se organizó muy bien, los pliegos se prepararon, se elaboraron con mucho cuidado. En ese momento estaba coordinando yo la Junta Promotora" (Comision1)[351]. Pero, para otro informante, "en muchos de los documentos que presentaba hablaba del valor de lo que no es científico, te presentaba como cuentitos. Entonces se desvalorizaba lo científico y se potenciaba otros valores como

[349] "Visitó el municipio el jefe del equipo técnico que ganó el concurso", LA CAPITAL, 12/11/03.

[350] Otro informante nos comunica que "yo formaba parte de otro equipo técnico, el de Garay. (Nuestra propuesta) era distinta, ahora que participo en (la de Monteverde) me parece más moderna. Más moderna en el sentido de más participativa. La otra era más tradicional, de planificación tradicional" (Equipo4). Como contrapunto: "este grupo de autoconvocados quería establecer y discutir otro tipo de reglamento y eso no tuvo cabida" (Independiente16).

pueden ser aquello que no lo es ¿no?" (Independiente15). De hecho la consultora de Monteverde "hoy tiene otros contratos con el Municipio, acá en Obras Sanitarias, por ejemplo, potencialmente el Plan urbano-ambiental de la ciudad. Entonces, cada uno... Uno como sociedad civil quiere que el Plan sirva para que haya un desarrollo que nos involucre a todos y para otros es un trabajo, un trabajo rentado, no es vocacional... El trabajo rentado, ahora soy jugador del Corinthian, después de River ¿no? Entonces te tenes que cambiar de camiseta, y a su vez, estar trabajando en varias ciudades, las oportunidades que aprovechas en una, va en detrimento en la de otras" (Independiente15).

6.3. Propuesta metodológica, identificación de actores y expectativas y selección del Equipo técnico local.

5.3.1. La Metodología de Monteverde.

Un informante reconoce que en Mar del Plata "no se discutió sobre los motivos del diagnóstico, ni tampoco un análisis casuístico de esto del diagnóstico. Y todo lo que se movió fue con estereotipos" (Comisión9)[352], y los estereotivos se reflejan continuamente en el discurso de Monteverde que, como flamante Asesor metodológico del Plan Estratégico de Mar del Plata, sostenía que "pretendemos elaborar un plan de desarrollo de la ciudad que atienda los proyectos futuros pero que también incorpore temas de la coyuntura. Hemos insistido con una propuesta metodológica que acote los tiempos y vincule el futuro con el presente. Creemos que las ciudades son organismos vivos que, aunque tienen un impacto futuro importante, deben dar respuestas hoy. Estamos tratando de organizar una tarea que consolide una red institucional muy rica que pueda dar respuestas a través de los actores locales; nosotros nos encargamos de armar los mecanismos para que eso suceda". De este modo, un informante, ajustándose a los planteamientos de Monteverde, nos comunica que

[351] Según un informante se considera un éxito la elección de Monteverde, pues "hemos tenido una concurrencia de los mejores equipos para planes estratégicos que tiene la Argentina, y hemos elegido muy bien, no le hago propaganda a Roberto Monteverde, por su experiencia" (Comision1).

[352] "Acá hay que comprender que los discursos son construcciones, hay que construir una idea. Porque si no hay objetos sin construcción, me refiero a cualquier objeto político o lo que fuere. Y si vos me preguntas ¿esto (el PEM) sirvió para construir eso?, yo te diría que no. Hasta se valió de estereotipos" (Comision9).

se hizo mucho hincapié en "tratar de conjugar lo coyuntural y lo estratégico, es decir, no planes estratégicos que lo único que hacen es pensar el futuro, sino planes estratégicos que tienen, valga la redundancia, esta visión estratégica que apuntan a pensar la ciudad y a definir líneas de acción de cara al futuro, pero que tiene que sí o sí echar raíces en la realidad como para no ser un conjunto de gente que a lo único que se dedique es a pensar, mientras la realidad pasa por otro lado (...) A partir de ahora no se puede trabajar como antes y hay que trabajar con la gente y consultar, que participen todos los sectores. Me parece que la clave está en tener esta doble lectura, de lo coyuntural y de lo estratégico, que le sirva al que está decidiendo y quiere resultados concretos, pero intervenir en aquello que le sirve al político y al referente institucional y que a su vez va en la dirección que se planteó" (Equipo2).

Monteverde expone el Plan al advertir que "de aquí a diciembre lo que haremos con la Junta Promotora es ver cómo desarrollar la agenda y el programa de actividades del plan. En febrero empezaríamos a desarrollar tareas internas con la finalidad de consensuar un diagnóstico con las instituciones que nos permita definir dónde estamos parados y cuáles son los temas estructurales de la ciudad. Sabemos que los problemas urbanísticos, sociales y económicos no pueden ser tomados como una isla ya que hay elementos que los van atando. Pretendemos lograr una fotografía del hoy y trabajar durante cinco o seis meses para desarrollar propuestas y proyectos estructurales". Se trata, por tanto, de elaborar una hoja de ruta de reestructuración de Mar del Plata y su región. Para ello se tiene "un equipo externo de cinco personas que, si bien no hace el plan, se encarga de organizar y proponer una metodología de trabajo para que las instituciones y un equipo técnico locales lo lleven adelante. Nosotros, si bien tenemos opinión sobre determinadas cuestiones, no vamos a decidir cómo resolverlas. Nuestra misión es crear los mecanismos para que las instituciones -incluido el Estado municipal-, luego de acordar la visión del hoy y prefigurar una Mar del Plata soñada pero factible en el mediano plazo, acuerden los proyectos que permitan lograr el objetivo"[353].

[353] "Visitó el municipio el jefe del equipo técnico que ganó el concurso", LA CAPITAL, 12/11/03.

Así, se nos informa que la clave está en que "la ciudad esté en red con otras como para que su evolución, no individual de Mar del Plata, sino en una red de ciudades. Eso es fundamental para que Mar del Plata salga, porque con dos meses de turismo Mar del Plata no está en situación de salir a ningún lado, necesita desarrollar su producción y aparte, un centro de transporte de producción. De Mar del Plata y de otros, un centro logístico, multimodal de plan transporte, que puede ser el puerto, es clave. Es muy buena la mejora del aeropuerto y es muy bueno que venga un tren rápido para el turismo, pero digamos que creo que con eso solo Mar del Plata no sale a fortalecerse, se debe fortalecer para trabajar en red con otras ciudades. Por eso el Plan Estratégico es de ciudades en el mundo y no de provincias. O sea, no es aislarse de Provincia y Nación lo que se propone, yo creo que es trabajar con redes de ciudades" (Comision12).

De este modo, en la Propuesta de trabajo[354], el Equipo asesor externo plantea que desde hace ya algunos años, las ciudades de la Argentina intentan ampliar sus espacios de acción e intervención, buscando mejorar el desempeño de sus territorios. Esta "necesidad" y ésta "decisión" de actuar desde lo local se nutre de dos fuentes: Una, el aumento de demandas y reclamos hacia los gobiernos de proximidad, otra el desarrollo de un importante bagaje de conocimiento acerca de las posibilidades reales de mejorar la competitividad de sus territorios a partir de incidir en los factores endógenos de desarrollo.

Para el Equipo asesor externo la competitividad territorial se debe entender, no desde una segmentación economicista, sino bajo el concepto de "plataforma competitiva local", que involucra "los componentes del desarrollo económico, inclusión, equidad social, sostenibilidad ambiental, capacidad local de gestión y governance". Desde esta perspectiva, se trabaja con dos conceptos íntimamente ligados que son: "el desarrollo económico local y el planeamiento estratégico de ciudades. Uno aportando argumentos para operar sobre las variables internas: los ambientes locales, las capacidades instaladas, el capital social y cultural, el saber hacer local, el orgullo cívico, la imagen; el otro, proveyendo un formidable instrumental para orientar estas intervenciones dentro de una

[354] Propuesta de Trabajo presentada por Monteverde en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición para el Plan Estratégico de Mar del Plata, septiembre de 2003, pp. 2.

perspectiva de futuro, con un horizonte de mediano plazo concertado con los protagonistas que comienzan a construir visión y políticas de Estado". La puesta en marcha de un proceso de planificación estratégica en Mar del Plata significa, por tanto, para este Equipo, "la oportunidad que se le presenta a la ciudad-partido de recorrer un complejo camino en la construcción de acuerdos entre los actores locales que habiliten proyectos de cambio y transformaciones en el territorio. El proceso ocurre en una situación y en un momento concreto nacional-regional que marca ciertas tendencias, dificulta el desarrollo de algunas iniciativas y posibilita otras. Sucede también, en una etapa de la ciudad-partido con particulares condiciones sociales y económicas, con cierta cultura organizacional y con una red de actores e instituciones con capacidades y relaciones que tensionan positiva y negativamente. Este es el marco concreto, el escenario en donde los actores reales existentes en el territorio ponen en marcha el proceso".

En esta misma Propuesta de trabajo[355], se plantea que "el conjunto de variables y condiciones constituyen el punto de partida del proceso", y señalan las dificultades y limitaciones del mismo, ya que "será en su desarrollo y su gestión donde se podrán superar esas dificultades. Entendemos al Planeamiento Estratégico como un proceso de trabajo asociado que define un conjunto de políticas y proyectos locales, orientado en una visión de mediano plazo y sostenido por un grupo de actores de la ciudad- partido"[356]. Obviamente, es el "modelito clásico" a efectos del tema de la gobernabilidad, el cual necesita, para legitimarse en la denominada era de la globalización, tener un diagnóstico técnico de cómo está configurado el territorio, para, así, a través de hechos coyunturales como la próxima Cumbre de las Américas[357] de noviembre de 2005, "lavarle la cara un poco a Mar del Plata y arreglar y ordenar algunos sectores que están desordenados, pero no creo que haya suficientes partidas como para hacer cosas en profundidad que sean perdurables a través del tiempo para Mar del Plata y beneficiarse para Mar del Plata" (Comision2). O sea, "se tiene

[355] Propuesta de Trabajo presentada por Monteverde en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición para el Plan Estratégico de Mar del Plata, septiembre de 2003, pp. 3.
[356] Propuesta de Trabajo presentada por Monteverde en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición para el Plan Estratégico de Mar del Plata, septiembre de 2003, pp. 3.
[357] Algunos de los proyectos relacionados con el área urbanística, tendrán el impulso y la financiación para su implementación del gobierno nacional como resultado de la realización de la IV Cumbre de las Américas en la ciudad de Mar del Plata en noviembre de 2005. En este último caso, se tratará básicamente de obras

el resultado, ‘después buscamos la justificación técnica’. Hay primero una visión política ¿sí?, muchas veces esta visión política está movilizada por intereses económicos ajenos, realmente, por no decir siempre. Y después se buscan las argumentaciones técnicas para justificarla, y el Plan yo creo que está haciendo eso (...) Eran mucho más pesadas las decisiones políticas que la participación en el mismo taller. O sea, acuerdos que se hacían con determinados actores, económicos y políticos de la ciudad, tenían mucho más efecto que cualquier participación de hormiga que podías hacer dentro del taller, porque la participación en el taller iba filtrado muchas veces por el Equipo técnico y a su vez por la Comisión Mixta” (Independiente15).

En esta propuesta se reconocen tres líneas de aporte respecto al desarrollo metodológico que propone: 1) la del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), de Barcelona, España, con un desarrollo importante en ciudades españolas y de América Latina vinculadas a la Red; 2) la del Programa de Gobernabilidad de Naciones Unidas, que incorpora la visión de Prospectiva Estratégica, desarrollada principalmente por Michael Godet, y un aporte instrumental significativo a partir de lo que denomina su “caja de herramientas”, y 3) la del Instituto de Gestión de Ciudades (IGC), institución constituida al reunir a un grupo de profesionales de diferentes disciplinas, incluido Monteverde, con experiencia académica y de gestión. Además, “a partir de allí, de la experiencia y los conocimientos concretos de estos procesos, fuimos ganando habilidades y fundamentalmente una visión crítica sobre el tema, lo que nos permite replantearnos los modos de intervención en las ciudades. Con estas ideas y este andamiaje abordamos el tema. Reconociendo la validez de la metodología tradicional de planificación estratégica, pero incorporando aquellos elementos de que adolece. La idea central del trabajo es reconocer que los procesos de planificación estratégica de mediano plazo se dan en el mismo marco y en el mismo escenario en el que transcurre lo cotidiano y lo urgente; situación que necesariamente deberá incorporarse. Lo estratégico/ estructural y lo urgente/

públicas relacionadas con obras de iluminación, forestación, pavimentación y de infraestructura como el equipamiento del aeropuerto de la ciudad

coyuntural deben ser contemplados en el desarrollo del mismo proceso"[358], tal y como se observa en la siguiente figura.

Figura 5.

Fuente: Propuesta de Trabajo presentada por Monteverde en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición para el Plan Estratégico de Mar del Plata, septiembre de 2003, pp. 4.

Además el Equipo asesor externo plantea que "como concepto general pretendemos trabajar en dos caminos al mismo tiempo, aquel que opera sobre las variables estructurales del desarrollo del ciudad, íntimamente relacionado con la agenda cotidiana y los temas de coyuntura. Pretendemos que cada unas de las etapas alimente la cotidianeidad como forma concreta de otorgar direccionalidad a las decisiones y avanzar de la misma manera en la construcción de un proyecto de futuro abordando las variables de fondo que hacen al desarrollo económico y social de la ciudad-partido". Por otro lado, no existe Plan, "si no existe la red de actores institucionales que lo soporta. Esta es tal vez la diferencia más significativa entre un plan 'escrito' técnicamente sólido y una 'herramienta de gestión del

[358] Propuesta de Trabajo presentada por Monteverde en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición para el Plan Estratégico de Mar del Plata, septiembre de 2003, pp. 3.

cambio' en donde lo técnico le da soporte al proyecto y colabora en la construcción de esta red. Convencidos de esta orientación es que proponemos un proceso de trabajo que se desarrolle a modo de espiral, que parta de un núcleo básico y en la medida que crece transite por espacios similares pero cualitativamente diferentes. Son procesos no acabados sino enriquecidos por la incorporación de un número creciente de actores en ámbitos articulados de participación" [359].

Así, de manera muy convencida, por supuesto, se nos informa que el Plan Estratégico logró que "las fuerzas vivas de la ciudad esten unidas, y han trabajado durante un transcurso de tiempo muy grande, nos acostumbramos a trabajar... Trabajamos de una forma horizontal, que es muy difícil" (Comision11). De tal modo que "hemos logrado convivir en un clima de trabajo y hasta te diría de cordialidad, instituciones tan diversas, tan, tan diversas (...) todos somos muy respetuosos de todos ¿no? Cuando se habla del Obispo, nos miran a FASTA, porque FASTA es una institución vinculada a todo esto. Pero aún cuando nos miren a FASTA, los comentarios son respetuosos hacia el carácter confesional. A su vez, si hablamos de los sindicatos, está la CGT presente... Se ha dado esto que es maravilloso, yo creo que es maravilloso, cuatro años prácticamente... no se ha dado en ningún momento que alguien se vaya por una enemistad manifiesta con otro. Y ha habido roces, ha habido problemas pero los hemos ido superando" (Comision8).

El Equipo asesor externo plantea que "para nosotros el núcleo básico de trabajo lo constituye la Junta Promotora y la Gestión Municipal, a los que se deberán incorporar algunas instituciones aún no incorporadas y que tienen capacidad de transformación. Sobre ese cuerpo se trabajará desde el inicio, no para que esté informado acerca del proceso sino para que sea quien lo lidere, que lo adopte como propio y que actúe en relación a los acuerdos que se vayan obteniendo. El trabajo con los actores locales será un tarea permanente en el desarrollo del plan y es desde los momentos iniciales del trabajo sobre los que se debe operar, colaborando en la adquisición de capacidad de lectura y visión estratégica de la situación actual, proyectándose a construcción de escenarios alternativos para el desarrollo de la ciudad. El trabajo técnico debe además poner en marcha un proceso

[359] Propuesta de Trabajo presentada por Monteverde en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y

de interacción sostenida y constante que debe ir consolidando, fortaleciendo y dinamizando los equipos de trabajo y los actores alrededor del Plan, vigorizándolo en un proceso creciente de apropiación e involucramiento"[360].

El Equipo asesor externo indica en su Propuesta de Trabajo que el desarrollo del trabajo se plantea en cuatro grandes etapas: 1) etapa de preparación: su duración es de 2 meses y tiene como objetivo fortalecer el trabajo entre el núcleo central de actores locales, consolidar el equipo técnico e iniciar la tarea de sistematización de información; 2) etapa de análisis: su duración es de 3 meses y persigue el objetivo de obtener una visión consensuada acerca de la situación de la ciudad, identificando las variables internas críticas que dificultan el desarrollo de la ciudad-partido; 3) etapa de diseño: su duración es de 4 meses y tiene como objetivo acordar un "Escenario Meta" luego de un proceso de análisis de escenarios posible que fortalezca la lectura estratégica de los actores locales. Señalar la direccionalidad de la tarea y los proyectos concretos que son necesarios poner en marcha para la concreción de los objetivos planteados, y 4) etapa de gestión: su duración es de 2 meses y se propone como objetivo iniciar la puesta en marcha de los proyectos de carácter estratégico, comenzar a construir un sistema de seguimiento y monitoreo del plan redefiniendo los roles de la Junta Promotora y del equipo técnico. Y es que "nuestra propuesta de que el plan se desarrolle en un período muy acotado (11 meses), obedece al criterio que este trabajo debe tener un impacto directo y decisivo en la gestión del gobierno local. Trabajando en estos plazos podemos hacer coincidir tiempos razonables para el desarrollo metodológico del proyecto, con los tiempos de la gestión política"[361].

Si bien esta propuesta de trabajo de Monteverde responde básicamente a la presentada en el concurso, de acuerdo a lo establecido en el cronograma del concurso, la tarea prevista era la de ajustar la misma con la Junta Promotora del Plan, para lo que se conformó una Comisión de Enlace, quien fue la encargada de mantener el vínculo con el equipo de trabajo. El trabajo con "la Comisión de Enlace, giró alrededor de aclaraciones,

---

Oposición para el Plan Estratégico de Mar del Plata, septiembre de 2003, pp. 4.

[360] Propuesta de Trabajo presentada por Monteverde en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición para el Plan Estratégico de Mar del Plata, septiembre de 2003, pp. 5.

[361] Propuesta de Trabajo presentada por Monteverde en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición para el Plan Estratégico de Mar del Plata, septiembre de 2003, pp. 6.

explicitaciones ó desarrollos más amplios con relación a algunos puntos de la propuesta y particularmente en lo que hace a las características de los espacios de participación, las instituciones involucradas, las diferentes miradas de las mismas, las modalidades de trabajo. Junto a esta Comisión se organizó una actividad de trabajo los días 28 y 29 de noviembre"[362]. De este modo en la sede del Colegio de Martilleros y Corredores Públicos se realizó el "Primer Taller para el Desarrollo del Plan Estratégico de Mar del Plata". La primera jornada consistió en la presentación pública y posterior disertación del responsable del Equipo asesor externo, en la que participaron setenta y tres asistentes. El arquitecto Monteverde expuso de manera sintética su propuesta de trabajo, los plazos de realización y posibles nudos de conflicto y, posteriormente, se abrió un espacio de preguntas e intercambio con el público presente.

En la segunda jornada, se realizó un taller para treinta y tres integrantes de la Junta Promotora, del Municipio y algunas instituciones sociales y de estudios urbanos y turísticos, limitándose así el número de participantes. En este taller, denominado "Expectativas & actores", se trabajó sobre las perspectivas que genera el proceso de elaboración del Plan Estratégico, la identificación de obstáculos - facilitadores y la construcción de mapas de actores del Plan[363]. Este taller tuvo por objetivos a) identificar expectativas relacionadas con PEM (explicitar y nivelar las mismas); b) determinar alcance del PEM y su articulación con las expectativas y el involucramiento de los actores locales; c) identificar los nudos problemáticos de la ciudad y el partido (construcción del escenario actual); d) identificar Actores Locales estratégicos con relación a los nudos problemáticos identificados.

Como indica el Equipo asesor externo, la actividad desarrollada "nos permite fijar las siguientes ideas centrales para nuestro trabajo, algunas en carácter de ratificaciones explícitas y otras de un conjunto de temas claves a resolver en la primera etapa de

[362] Consideraciones para el ajuste de la Propuesta de Trabajo. Metodología para la elaboración del Plan Estratégico de Mar del Plata, diciembre de 2003, pp.1.
[363] Taller "Actores & expectativas", 29 de noviembre de 2003: consignas, material de trabajo y cuento "De Los Hombres Sensibles y Los Refutadores de Leyendas".

trabajo"[364]. Respecto a las ratificaciones, en el documento anteriormente citado se sostiene que la validez de la propuesta metodológica vinculada al enfoque del tema, vale decir, la relación íntima planteada entre planeamiento estratégico, desarrollo local, gobernanza y el desarrollo de capacidades "estratégicas" en los actores locales mantiene su total vigencia, ya que esta mirada se ajusta totalmente al caso Mar del Plata. De este modo, el Equipo asesor externo afirma en este documento que "la idea del proceso de planificación como 'excusa' para la conformación de un espacio de concertación de actores locales que permita inaugurar una nueva etapa en los modos de gestión de ciudad y la posibilidad concreta de reposicionar a Mar del Plata. Se visualiza entre los actores locales una mirada de expectativas abiertas sobre el futuro, la posibilidad de cambios en el escenario de desarrollo regional, la oportunidad de marcar una modificación de la tendencia declinante que caracterizó la última década y que en esa perspectiva de transformación hay un espacio importante de decisiones locales. En este sentido la propuesta de trabajo enfocada a la puesta en marcha de un 'proceso de aprendizaje colectivo', que permita coincidir sobre la visión presente, indagar escenarios futuros y orientar acciones y recursos en función de un proyecto de transformación, ubica correctamente al plan en relación a la mirada actual de los protagonistas de la ciudad. Las Instituciones y personas relacionadas con el Plan abonan este concepto, no obstante no en todos los casos aparece claro el 'cómo' hacerlo y en este sentido el Plan puede realizar este aporte desde lo técnico y metodológico"[365].

En relación a los tiempos de desarrollo, es un tema que el Equipo asesor externo pretende reforzar, más allá de los necesarios ajustes que se deberán realizar a partir de la puesta en marcha concreta de este proceso[366]. La idea que se comienza a instalar, es que el 2004 es el

[364] Consideraciones para el ajuste de la Propuesta de Trabajo. Metodología para la elaboración del Plan Estratégico de Mar del Plata, diciembre de 2003, pp.1.
[365] Consideraciones para el ajuste de la Propuesta de Trabajo. Metodología para la elaboración del Plan Estratégico de Mar del Plata, diciembre de 2003, pp.1.
[366] Desde el Equipo asesor externo se puntualiza que "nosotros propusimos el tema de los 11 meses para poder conjugar dos cuestiones. Una era garantizar un mínimo de desarrollo técnico que pensábamos que era un estándar aceptable y enganchado con los tiempos factibles, posibles y útiles para una gestión de ciudad y para una gestión también de gobierno (...) Lo de los 11 meses estaba puesto también en función de que podemos empezar en febrero y poder cerrar en diciembre, entonces decir 'este es el año del Plan'. No era un plan que empezaba en febrero y 'lo vamos a tener listo en junio del 2005'. O sea, podemos decir 'este es el año del Plan', 'a fin de año vamos a tener un Plan dotado como con un horizonte como más cierto, más preciso, más alcanzable, más realizable'. Y en este tiempo más ajustado había, y creíamos que podíamos garantizar un estándar correcto de Plan. Digamos, era como que priorizábamos, o sea, es preferible, digamos un producto 7 en el tiempo 10, antes que un producto 10 en el tiempo 7" (Equipo1).

año del Plan, ya que permite que los actores locales "visualicen horizonte mediatos, alcanzables, próximos y que por otra parte coincide con el primer año de gestión del gobierno local. La valoración de que el Plan no es 'un sueño eterno', que está al alcance de la mano, que tiene un horizonte lo suficientemente lejano como para que no se lo considere una nueva etapa de improvisación y por otra parte lo suficientemente cercano como para que no se presente el plan como un proceso de trabajo prolongado, que nunca se termina de concretar y/o visualizar en proyectos visibles". En ese sentido, "valoraremos los tiempos tanto como la calidad de lo producido, traduciéndolo con más claridad y asumiendo algún riesgo con la afirmación, la mejora de la calidad del producto no será excusa para plazos interminables. Debemos garantizar calidad de producto acotados al tiempo y plazo establecido. En todos los casos deberemos tener en claro la etapa que estamos transitando dentro de un 'proceso' de planeamiento estratégico en donde este período de once (11) meses es la del acuerdo y la concertación acerca de directrices de desarrollo y proyectos integrados que permitan aproximar a los objetivos planteados. Es decir, no acaba en los once meses, y siguiendo la idea de proceso en 'espiral' planteado en nuestra propuesta, estaremos volviendo sobre los temas con niveles más profundos y más amplios de trabajo". Por tanto, hay que tener en claro la importancia de los 11 meses de trabajo[367], pues "nos impone acelerar el inicio de la tarea, febrero tiene que ser el mes 1 de este trabajo. El alejarnos de esta fecha significa trasladar el cierre del Plan al año 2005, y si bien es cierto que la ciudad 'no será una catástrofe' si esto sucede, nos deberá quedar en claro que no estamos aprovechando una oportunidad singular que como tal no encontraremos a menudo. Los valores simbólicos, los 'botones de muestra', las señales hacia la sociedad, ese

[367] Se nos comunica que "la estrategia que se siguió (la de los 11 meses) fue acertada, es decir, no ir a fondo o con el grado de detalle (...) Y bueno, ya te digo, siempre tenes que perder algunas cosas para ganar otras. De todas maneras, dados los objetivos de la planificación yo creo que estuvo perfecto porque si uno quiere ahora avanzar en algunos aspectos determinados, puede armar planes específicos en el desarrollo de determinadas áreas, o qué se yo, en deportes, en industrias culturales o en lo que sea, uno puede avanzar un poquito más profundamente y eso es lo que se va a hacer frente a determinados proyectos. Así que en ese sentido, a mí me parece que la estrategia que se siguió fue buena, a pesar de que yo particularmente discutí con Monteverde por esa razón, porque a mí me gustaba tener un poco más de tiempo y profundizar los temas, por mi formación, pero en realidad yo en el Plan Estratégico también aprendí muchas cosas, que los tiempos políticos son mucho más cortos y uno tiene que rápidamente tomar decisiones y tener un producto sobre la mesa, aún cuando el nivel de profundidad no sea el óptimo" (Equipo3).

conjunto de variables intangibles están fuertemente relacionados con el éxito de estos procesos"[368].

Respecto a los ajustes que son necesarios introducir, el Equipo asesor externo los clasifica en dos grupos de acuerdo a la urgencia de decisión: los temas de primer orden y los temas de segundo orden. Los primeros temas son los siguientes:

1) Modalidad de participación y mapa de actores locales: Este constituye el tema central para abordar y resolver en el corto plazo, pues, como indica el Equipo asesor externo, en reuniones de trabajo, entrevistas, charlas informales y particularmente en el taller el tema resulta recurrente. De la lectura inicial "que como equipo pudimos hacer del taller del trabajo, se registra lo siguiente ... *"...Las expectativas en sus aspectos negativos se presentan a través de los Refutadores de Leyendas. La representación social del Plan en los aspectos negativos gira en torno de los actores hasta ahora involucrados poniéndose en duda su representatividad, asociado con la ausencia de participación de actores que se consideran importantes en tanto poder de decisión local..."* (las cursivas son del documento). En todos los casos hay una idea de que es necesario ampliar los niveles de participación, lo que no está tan claro es "hasta dónde" (como criterio) y "a quienes" concretamente. Dentro de la mirada de las Instituciones más involucradas se plantea que las organizaciones más vinculadas a las temáticas sociales, las asociaciones de vecinos, etc. no están incluidas. Por otra parte surgen ciertos "temores" por la posibilidad de que algunas Instituciones trasladen sus disputas internas ó sectoriales hacia adentro del proceso del Plan. Otras opiniones, plantean que la ausencia de estos actores restará amplitud e integralidad al proyecto local, cerrándolo hacia miradas más profesionalistas y empresariales. No obstante en todos los casos se visualiza la complejidad en la incorporación amplia de Instituciones ya que... *"... manifiestan la dificultad de lograr consensos y acuerdos entre "todos" los sectores involucrados en la vida de la ciudad, identificando como obstáculo a sectores/grupos de poder en manos de quienes se encontrarían las decisiones locales como saboteadores de la iniciativa de un espacio de participación y planificación. Los participantes comparten códigos comunes, ya que*

[368] Consideraciones para el ajuste de la Propuesta de Trabajo. Metodología para la elaboración del Plan

parecen no necesitar nombrar a éstos grupos a los que rotulan como "siempre los mismos". Aparece instalada, dentro de la visión colectiva una división de la sociedad entre los que tienen poder (los que toman las decisiones, con intereses particulares y sectoriales) y el resto que no tiene poder...". En este sentido el Plan..."*es considerado como herramienta, parece posicionado y ligado al segundo grupo mencionado. (Se escenifica una contradicción entre poderes instaurados versus ideas renovadoras)..."* (las cursivas son del documento)[369].

El Equipo asesor externo afirma que se debe convenir en que la cuestión "¿estamos todos?" es recurrente en estas etapas de lanzamiento de los planes. Por ello, en "nuestra propuesta de trabajo queda en claro que estamos proponiendo un proceso creciente de participación, ascendente en espiral, pero que no involucra a 'todos' en la definición explicita del término". Así, se establecen las siguientes diferencias: Primera definición: "Proponemos una representación institucional, como estrategia para el fortalecimiento Institucional local, más allá de reconocer la crisis de representatividad de las Organizaciones. Esto nos llevará a indagar acerca de las mismas evitando caer en 'Instituciones sellos', sin por eso caer en la valoración excesiva de los individuos en forma aislada. Debemos entonces ampliar el universo de actores involucrados de carácter Institucional".

Segunda definición: Participación relacionada a los temas críticos "que hacen al desarrollo económico social de la ciudad-partido". Esto excluye "la participación de 'todas las organizaciones' sea cual fuere su origen o tarea. Estamos planteado un proceso de planeamiento estratégico, que abordará los temas y proyectos claves para el desarrollo de la ciudad, esto significa no trabajar con todas las temáticas y todos los problemas, por lo tanto no se hace necesario trabajar con todas las Instituciones existentes. De allí el primer esbozo de trabajo acerca de la detección en el taller de lo que se visualizan como las temáticas centrales que dificultan el desarrollo de la ciudad, y a partir de allí armar el mapa de actores vinculados. Este ejercicio es el que se deberá profundizar y completar en los dos primeros

---

Estratégico de Mar del Plata, diciembre de 2003, pp.2.

[369] Consideraciones para el ajuste de la Propuesta de Trabajo. Metodología para la elaboración del Plan Estratégico de Mar del Plata, diciembre de 2003, pp. 2-3.

meses de trabajo de manera de poder iniciar las actividades participativas del plan con el conjunto más representativo de Instituciones locales".

Tercera definición: Participación en el Plan, no significa incorporación a la Junta Promotora. En muchos casos se percibe "que la forma de ampliar los espacios de participación es incorporando más Instituciones a la Junta Promotora. Tal vez este criterio resultó adecuado para las etapas recorridas por el Plan de Mar del Plata, no obstante los espacios centrales de trabajo de la Agenda 2004 del Plan, 'los Talleres', serán las instancia más significativa de debate y acuerdos. Por este motivo entendemos que el esfuerzo mayor debe estar dado para que las Instituciones se involucren en estos espacios"[370].

Para el Equipo asesor externo una primera lectura de las instituciones identificadas como vinculadas a los temas centrales o nudos críticos y la comparación con las organizaciones vinculadas al Plan, dan cuenta real de este déficit, aunque todavía tiene un carácter muy general. Por ello, el inicio del trabajo del Equipo técnico local, el análisis de la información existente en la ciudad y la realización de las entrevistas a informantes claves, les dará los elementos suficientes para ajustar el mapa de actores y precisar a los que faltan incorporar. Asimismo, una sólida tarea de relacionamiento y comunicación institucional permitirá un acercamiento entre actores, y la continuidad y los avances de las tareas de elaboración del Plan irán consolidando el proceso.

2) Conformación del Equipo técnico local: Tal como lo solicitaban las bases del llamado a Concurso de Asesoría, y como se ratificara en la propuesta, la conformación del Equipo técnico local "es de fundamental importancia para el desarrollo de la tarea y marca el momento real de inicio de las tareas de formulación del Plan. A partir de la conformación del mismo entran a correr los plazos de tiempos definidos en la Agenda de trabajo. Para ello se discutieron y aprobaron en reunión de Junta Promotora de fecha Viernes 12 de diciembre de 2003, "la conformación del mismo, los perfiles y aptitudes profesionales como así también la adopción de la modalidad del llamado: Selección de personal. Esta

forma de selección se realiza con el objetivo de acelerar los tiempos de conformación del Equipo Técnico, de incorporar otras instancias de evaluación tales como entrevistas personales, test y ejercicios de trabajo grupal, de manera de ponderar no solamente los conocimientos específicos que requiere el cargo, sino particularmente la adaptación a los perfiles específicos de la tarea: facilitadores de un proceso de concertación de los actores locales"[371]. Luego de lo discutido, este documento plantea que se elevaron una serie de puntos para ser considerados por la Comisión Técnica, encargada de formalizar el llamado, para la selección de los profesionales del Equipo técnico local del Plan.

3) Vinculación Plan Estratégico / Gestión Municipal: A partir de su Propuesta de Trabajo, el Equipo asesor externo plantea la particular importancia que le otorgan a la relación del Plan con la Gestión del Gobierno Local. Pero más allá de las consideraciones conceptuales sobre el tema "es preciso acordar las formas concretas que materializarán esta idea, a través de qué instancias, con qué actividades, se llevarán adelante. Esta claro que la más inmediata es la participación activa de la gestión en el proceso de elaboración del Plan y en cada una de las Instancias participativas, pero estamos buscando una relación más estrecha y operativa. Siguiendo nuestro planteo propiciamos la conformación de un Equipo Técnico Municipal, a modo de 'espejo' del Equipo Técnico Local".

El Equipo Técnico Municipal será el encargado de vincular el Plan Estratégico con la gestión cotidiana del Municipio, y participará en "la elaboración de los documentos de base, los documentos síntesis, pero no será su responsabilidad la elaboración de los mismos. Esta última idea está planteada para que el equipo del Municipio aporte su conocimiento específico, pero que no cargue con la responsabilidad de la tarea de gestión del Plan Estratégico, su actividad de base estará dada en el Municipio recogiendo el conocimiento y visión desde ese rol, de manera de involucrar la mirada 'estratégica de la coyuntura'. Esta propuesta no invalida, sino complementa la surgida en la reunión de Junta Promotora para que el municipio aporte profesionales a cada área temática de manera de

[370] Consideraciones para el ajuste de la Propuesta de Trabajo. Metodología para la elaboración del Plan Estratégico de Mar del Plata, diciembre de 2003, pp. 3-4.
[371] Consideraciones para el ajuste de la Propuesta de Trabajo. Metodología para la elaboración del Plan Estratégico de Mar del Plata, diciembre de 2003, pp. 4.

aprovechar esta instancia de trabajo y formación de manera de tener un sólido respaldo para las etapas posteriores de implementación y gestión". Ambas propuestas son complementarias y no excluyentes, de ahí que "es de nuestro interés contar con este equipo del municipio, que se relacione a través de lo cotidiano, queremos introducir "coyuntura en los estratégico" y "mirada estratégica para los temas coyunturales". Esta etapa de ajuste se debe realizar trabajando estrechamente con el Gobierno Local, en reuniones y talleres de trabajo "que tengan por objetivo precisar este vínculo plan-gestión. Estas actividades deben desarrollarse en el mes de inicio de las tareas: febrero"[372].

4) Logística y equipamiento: Respecto a este punto, el Equipo asesor externo indica que de la misma manera que es necesario la conformación del Equipo técnico local, es a la vez indispensable el contar con el lugar de trabajo, y que "si bien es posible funcionar un primer mes en condiciones más flexibles, el plazo del mismo no debería ser mayor a un mes. En esta primera etapa hay muchas actividades relacionadas a la búsqueda de información, realización de entrevistas, grupos focales, etc. por lo que se pueden realizar tareas por fuera del espacio de trabajo. El Colegio de Agrimensores es un buen sitio para transitar esta etapa en el caso que fuere necesario, luego de este período debemos contar con espacio específico de trabajo y equipamiento correspondiente"[373]. En relación al tema de lugar y equipamiento, en este documento se remite a lo planteado en la Propuesta de Trabajo[374].

En dicha propuesta[375], el Equipo asesor externo presenta la inversión total estimada para el Plan Estratégico de Mar del Plata, para el desarrollo en 11 meses y con apoyo externo, y que es la siguiente:

- Costo mobiliario 5.300 pesos
- Costo tecnología 21.750 pesos

[372] Consideraciones para el ajuste de la Propuesta de Trabajo. Metodología para la elaboración del Plan Estratégico de Mar del Plata, diciembre de 2003, pp. 6-7.
[373] Consideraciones para el ajuste de la Propuesta de Trabajo. Metodología para la elaboración del Plan Estratégico de Mar del Plata, diciembre de 2003, pp. 7.
[374] Hasta la actualidad, el Equipo técnico local ha trabajado en una sala del Colegio de Agrimensores.

- Costo material talleres 850 pesos
- Costo equipamiento oficina técnica 27.900 pesos
- Equipo técnico local 85.800 pesos
- Gastos de funcionamiento 16.500 pesos
- Talleres de trabajo 4.950 pesos
- Asesoría metodológica 35.200 pesos
- Actividades eventuales 4.400 pesos
- Funcionamiento equipo 146.850 pesos
- Equipo de apoyo externo 162.000 pesos
- Equipo asesor externo 162.000 pesos
- Costo estimado elaboración Plan Estratégico Mar del Plata 336.750 pesos

Desagregado por etapas (valores estimados)

- Preparación 61.230 pesos
- Análisis 91.840 pesos
- Diseño 122.450 pesos
- Gestión 61.230 pesos

En relación a los temas de segundo orden, es decir, el funcionamiento de la Junta Promotora y las actuales Comisiones de trabajo, el Equipo asesor externo indica que "la actual modalidad de organización y funcionamiento de Junta Promotora y Comisiones de trabajo, han tenido su lógica a partir de las tareas que imponía la etapa de desarrollo del Plan. El inicio de una nueva etapa de Elaboración del Plan, demandará un ajuste de la misma, a partir de nuevos temas y métodos de trabajo y la incorporación de nuevos actores al proceso. La adecuación de las formas de organización y funcionamiento, no tienen recetas pre-establecidas y suelen ser el producto de lo que los actores locales entiendan como las más amigables para la etapa que se transita. A partir del análisis de otras experiencias "se visualiza como constante que las formas de organización institucional van cambiando, las etapas preparatorias, de elaboración, de implementación y gestión de proyectos presentan formatos diferentes: Comisiones por ejes temáticos, Comisiones de

[375] Propuesta de Trabajo presentada por Monteverde en el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y

líneas estratégicas, Comisiones de Proyectos, Comisiones de seguimiento. Estas modalidades surgieron de un diálogo abierto entre los actores en la medida que se consolidan los marcos de cooperación y confianza entre las Instituciones. Por este motivo es que nos parece conveniente y necesario abordar el tema, en la tanto que se promueva el avance en el trabajo concreto para que el ejercicio de estas las nuevas formas de participación vayan haciendo lo suyo en el 'proceso de aprendizaje colectivo'".

6.3.2. Selección del Equipo técnico local.

Respecto a la búsqueda del Equipo técnico local, entre el 2 de enero y el 6 de febrero de 2004 estuvo abierto el "Registro de Inscripción Aspirantes a conformar el Equipo técnico local". Cabe aclarar que la fecha inicial de cierre fue pospuesta respecto a la que se especificaba en la convocatoria (30 de enero). No obstante, también existe una diferencia con lo que Monteverde planteó en su documento de ajuste de la propuesta metodológica, ya que el periodo en que debía estar abierto el registro de inscripción para los aspirantes a conformar el Equipo técnico local era del 22 de diciembre de 2003 al 30 de enero de 2004.

El concurso fue abierto para cubrir los cargos de Coordinador del Equipo técnico local y cuatro responsables de áreas temáticas, entre las que estaba la de comunicación. Como indica un informante, la introducción de esta área es "precisamente la innovación que hace Roberto con lo tradicional, porque si vos queres comparar con otros planes estratégicos, con la teoría, creo que acá hay un hecho verdaderamente innovador. Ni Jordi Borja y ni Toni, ninguno habla de la comunicación como aporte importante, no excluyente de alguna manera, pero importante, y que contribuye a fortalecer algunos de los paradigmas de la planificación estratégica como es la participación" (Equipo6).

En el régimen de evaluación de las bases de la convocatoria se determinaba que se evaluarían los antecedentes de los aspirantes en función de las condiciones de presentación (artículo tercero), de las causales de rechazo (artículo cuarto), de las tareas de desarrollar

---

Oposición para el Plan Estratégico de Mar del Plata, septiembre de 2003, pp. 50.

por el Equipo técnico local (según lo dispuesto en los artículos segundo, tercero y cuarto), y de los siguientes requisitos a cumplimentar: 1) título de grado o formación equivalente, vinculado al cargo respectivo; 2) antigüedad en la profesión o experiencia equivalente a un mínimo de 5 años; 3) radicación previa en el Partido de General Pueyrredon por un mínimo de 5 años, y 4) postulación en un solo uno de los cargos a cubrir. Además se determinaba que se practicarían pruebas (test) individuales destinadas a ponderar la información, capacitación y adiestramiento de los aspirantes en las temáticas requeridas y se desarrollarían entrevistas particulares a efectos de evaluar los conocimientos y aptitudes en virtud de lo dispuesto en las especificaciones de la convocatoria para cada cargo a cubrir. De este modo, un informante nos indica que "lo que pasa es que lo más fuerte era una serie de entrevistas realizada por el equipo de Monteverde. Y hubo dos talleres... más que talleres eran simulacros, a todos los que nos habíamos inscripto nos hacían pasar por toda una serie de circunstancias y los tipos observaban (...) Me parece que se hizo un hincapié no se si excesivo, pero que yo no me esperaba, en el carácter de la gente, en la personalidad. Además de los conocimientos técnicos, a ver si la gente se bancaba procesos participativos, discusiones, paciencia" (Equipo4).

Existen otras diferencias entre lo que Monteverde planteó en su documento de ajuste de la propuesta metodológica y las bases de la convocatoria para la selección de los integrantes del Equipo técnico local. Por un lado, en el artículo octavo de estas bases dedicado a las tareas a desarrollar por el Coordinador del Equipo técnico local se agrega a las propuestas por Monteverde la de "ceñirse a los lineamientos generales determinados por la COMIPEM (Comisión Mixta)"[376]. Este tipo de relación se manifiesta en las mismas reuniones de la Comisión Mixta, por ejemplo, cuando el representante del Colegio de Ingenieros, "Sr. Ovcak, se manifiesta con la misma inquietud y se preguntó ¿cómo se seleccionó la gente que participó en los Talleres?, sugiriendo que se debe tener conocimiento sobre quienes participan. A su vez el Sr. Palópoli ensaya la siguiente propuesta, podría confeccionarse una lista de participantes tentativa, que no impida la participación, pero que permita una rutina de participación ordenada". O cuando, por su parte, el representante de la Asociación de Empleados de Casino, el "Sr. Golato se preguntó ¿la Comisión Mixta tiene el

[376] Bases de la convocatoria para la selección de los integrantes del Equipo técnico local, diciembre de 2003.

Cronograma de Actividades del Sr. Monteverde (Equipo Técnico) y la decisión política?, si, pero Monteverde no tiene libertad política, creo que tendríamos que ver si le damos la libertad política para hacer las listas de participantes. En coincidencia con el Sr. Donsini el Sr. Palópoli, reitera cuando se firmó el Contrato con el Sr. Monteverde, se correlacionaron los pagos con el avance de los trabajos, los cuales surgían de la Metodología que aprobamos oportunamente, pero no miramos como se invitaban a participar a los actores sociales. O, cerrando el tratamiento del tema, el representante del Centro de Constructores y Anexos, "el Sr. Palópoli propone habilitar canales de participación, con listados previos, que sean aportados por las Instituciones, donde se incluya a empresas como EDEA, CAMUZZI, TELEFÓNICA, se aprueben en la Comisión Mixta y se pongan a disposición del Equipo Técnico, lo cual es aprobado, lo mismo que confección de informes permanentes y la participación del Sr. Monteverde en un segmento de la reuniones de la Comisión Mixta"[377].

Y para el caso de las tareas específicas a desarrollar por los responsables de las cuatro áreas temáticas se cambia la formulación, al indicarse que, en vez de "sus tareas serán coordinadas por el Coordinador Técnico del Proyecto"[378], deberán "Ceñirse a las orientaciones establecidas por el *Coordinador del Equipo Técnico Local* "[379]. Creemos que este agregado y reformulación de enunciados no es inocente, tanto para el caso del Coordinador como para los responsables de las áreas temáticas, pues implica establecer desde un inicio ciertas relaciones entre la Comisión Mixta y el Equipo técnico local. Por otro lado, en los incisos de las aptitudes requeridas a los responsables de las áreas económico-productiva, urbano ambiental y socio-institucional, si bien se incluyen para el responsable del área socio-institucional el punto "Actores y redes institucionales" propuesto por Monteverde con el nombre "Reconocimiento de actores y redes institucionales locales", en el área económico-productiva y en la urbano-ambiental se omiten los puntos "Actores económicos locales" y "Actores locales del proceso de construcción y desarrollo urbano-ambiental". Estas omisiones son significativas en la medida en que muestran la

[377] Actas de las reuniones de la Comisión Mixta del Plan Estratégico de Mar del Plata, Acta Nº79.
[378] Consideraciones para el ajuste de la Propuesta de Trabajo. Metodología para la elaboración del Plan Estratégico de Mar del Plata, diciembre de 2003, pp.6.
[379] Bases de la convocatoria para la selección de los integrantes del Equipo técnico local, diciembre de 2003.

premeditación con la que los encargados de confeccionar estas bases quisieron restar a las aptitudes requeridas en cuanto a identificar a determinados actores económicos locales y aquellos relacionados con las actividades relacionadas con la construcción[380]. Y esto es mucho más relevante teniendo en cuenta la composición de la Junta Promotora.

Para realizar la selección de los integrantes del Equipo técnico local se designó dentro de la Comisión Mixta a los jurados y veedores que conformarían la Comisión Asesora de acuerdo con lo establecido en las bases de la convocatoria. La composición de esta Comisión fue la misma que en el Concurso para el Asesor metodológico. Estuvo integrada por siete miembros titulares con calidad representativa o especialista, que disponían de voto decisorio, y veedores. Es decir, estaba conformada por tres miembros en representación de la Comisión Mixta, dos de la Comisión Técnica de la misma, dos especialistas y tres veedores. La única diferencia fue que se establecía que los dos miembros especialistas serían integrantes del Equipo asesor externo encabezado por Monteverde y no especialistas invitados como en el anterior concurso. Sin embargo, "prevaleció el criterio de la Comisión Mixta, fue un criterio político más que otra cosa" (Independiente14). Además, se estableció que el dictamen de la Comisión Asesora sería único y aprobado por unanimidad o mayoría simple determinando el orden de méritos para los aspirantes a los cargos correspondientes a responsables de áreas temáticas.

No obstante, existieron "algunos pruritos en algunas instituciones participantes con algunos de los candidatos" (Comision5)[381], ya que "cuando hubo que elegir el técnico de comunicación, una de las Universidades, no la estatal, dijo que no era conveniente elegir a un individuo porque ese individuo no tenía una buena relación con el dueño del diario, y el

[380] Uno de los informantes nos dice que "una de las cuestiones que más jugaron a mi favor y que hacían que me tranquilice era el tema de tener respaldo político y de no generar fantasmas, tanto a nivel institucional o a nivel político. Digamos, por mi paso previo por otros lugares he podido trabajar bien con gente de otros sectores políticos y entonces, no generaba, digamos, temores que por ahí las otras personas podían generar, a nivel de exposición, digamos, otro despliegue de poder que en mi caso tranquilizaba que no tenga ese perfil. Me parece que eso también ayudó. Por haber sido una persona de militancia política conocida, no oculta, haber estado en otra gestión de gobierno, pero en ese desempeño y en ese hacer desde lo político y desde la función pública, el haber podido trabajar con gente de diferentes colores políticos, de diferentes hasta líneas internas, sin haber tenido problemas y trabajar bien" (Equipo2).

[381] Como nos comenta un informante, "en el segundo concurso pusieron uno de FASTA, uno de la Municipalidad, uno de la UCIP, es decir, los candidatos que ellos querían que estuviesen ahí" (Independiente16).

dueño del diario es un tipo muy poderoso. Todos los demás aceptaron eso y por lo tanto pusieron a este tipo que tiene una buena relación" (Comision9). Más concretamente, el responsable del área de comunicación "se cambió con la excusa de que el que había salido en el primer puesto se llevaba mal con Andrey Iglesias, entonces eligió al representante de la Universidad FASTA, que había salido en segundo lugar. Y supuestamente la Comisión Mixta no podía alterar el orden de las áreas. En lo único que tenía competencia la Comisión Mixta era en el coordinador" (Independiente14)[382]. De esta manera, terminaron eligiendo para esta área a un candidato que es actualmente profesor en la Universidad FASTA.

Un punto importante para destacar es que para el cargo de Coordinador del Equipo técnico local la Comisión Asesora elevaría a la Comisión Mixta un dictámen único y aprobado por unanimidad o mayoría simple, el cual contendría tres o más postulantes que reunieran la experiencia, conocimientos y aptitudes requeridas. La importancia de este punto reside en que en el proceso de selección del Coordinador del Equipo técnico local se dio el caso de que la Comisión Asesora optó sólo por dos aspirantes a ocupar ese cargo, posteriormente los desestimó y optó por designar como Coordinador a la que había sido seleccionada para ocupar el área socio-institucional. Un informante nos relata que "quien seleccionaba era el Asesor metodológico y yo no sabía que había una instancia de decisión política que estaba reservada a esta Comisión Mixta. En realidad, la Comisión Mixta tuvo más injerencia de la que estaba estipulada, porque la Comisión Mixta se reservaba el derecho, digamos, tenía la última decisión en la Coordinación general del Equipo técnico local. Digamos, el cargo de Coordinador del Equipo técnico local era en la única situación en que decidía la Comisión Mixta. Tenía que haber tres postulantes y sobre esos tres podía decidir la Comisión Mixta. No así con el resto de los referentes de las áreas temáticas, económico, social, comunicación y urbano-ambiental. Y en este caso habían quedado dos personas, que ya te deben haber planteado los nombres, que estaban muy vinculados, habían tenido mayor nivel de exposición con el anterior gobierno, por ahí yo tenía otro perfil. Sí, era Petrillo y Castorina (actualmente miembro de la Comisión Mixta en representación del Colegio de

[382] Como contrapunto, Florencio Aldrey Iglesias indica que "no es que tenga amistades políticas, es que siempre he tratado de ayudar a los políticos con nuevos proyectos empresariales. En Argentina soy respetado, puedo ir con la cabeza muy alta a todas partes, no me siento envidiado" (Véase "Soy respetado, puedo ir con la cabeza muy alta a todas partes", en http://www.elcorreogallego.es/periodico/20040425/Santiago_ /N250727.asp).

Arquitectos) que quedaron. Entonces el primer argumento era que no eran tres, todo esto por comentarios porque tampoco estaba yo en esas reuniones" (Equipo2). La razón fue que, a pesar de que "la Comisión Asesora había designado un dúo, la Comisión Mixta no quería que estuviera ninguno de los dos, Petrillo porque había sido Rector y había desaparecido una cierta cantidad de plata… era un tipo que estaba como muy desprestigiado, no lo querían, y a Castorinas por su desprestigio cuando estuvo en la Secretaría de Obras en la gestión de Aprile" (Independiente14).

Por ello se acordó seleccionar para este cargo de coordinación a la que había sido seleccionada como responsable del área socio-institucional, y adjudicando esta área a la segunda en el orden de mérito. Sin embargo, la persona designada "cuando se enteró que el representante de la Municipalidad era determinada persona no quiso estar, y dijo 'con esa persona no trabajo' y renunció" (Equipo4), por lo que hubo que seleccionar a otro candidato, y para ello se "hicieron una serie de entrevistas a algunos de los que se habían presentado y a otra gente que no se había presentado. En realidad es más bien por amiguismos con el Equipo Local que por otra cosa. Damián, en este caso, trabaja con la hermana de Candelaria en la Facultad, y Candelaria le dijo 'por qué no vas, te hacen una entrevista, fijate'. La entrevista estuvo bien, por lo menos convenció y quedó Damián" (Independiente14).

Por otra parte, se presentaron 141 postulantes a ocupar los cinco cargos[383], cuya distribución es la siguiente: Coordinador 14,89% (21), Responsable del área urbano-ambiental 22,70% (32), responsable del área económico-productiva 14,18% (20), responsable del área socio-institucional 17,73% (25) y responsable del área de comunicación 30,50% (45)[384]. Así, a fines de marzo de 2004 quedó conformado el Equipo técnico local, quedando integrado por Candelaria Costa, como Coordinadora; Ana Rearte, en el área económico-productiva; Damián Wraage, en el área socio-institucional; Guillermo

[383] "Sí, seguí este proceso, pero ya estaba todo digitado. Supuestamente se hizo todo un concurso de antecedentes, se presentaron los papeles, estaba todo muy legal, pero había gente que tenía que estar allí" (Independiente8).
[384] www.planestratégicomdp.com.ar.

Bengoa, en el área urbano-ambiental, y Adrián Lomello, en el área de comunicación[385]. Y de acuerdo a la propuesta metodológica del Equipo asesor externo, se incorporaron también al Equipo técnico local representantes del Municipio en tres de estas áreas, para que "pudieran ser quienes mantuvieran la articulación casi permanente con el ámbito municipal, que tuvieran que ver con las cuestiones programadas y con los procedimientos y demás. En mi caso, a mí me designa el intendente para integrar el Equipo técnico local" (Equipo5).

Los representantes del Municipio fueron Daniel Savina en el área económico-productiva, Leticia González en el área socio-institucional y Héctor Bonavena en el área urbano-ambiental[386]. Además, "cada una de las áreas temáticas en las que estaba dividido el trabajo del Plan, estaba integrada por dos de acá, y en el caso de comunicación de uno sólo, más un referente del Equipo de Rosario" (Equipo5). Hay que destacar que el papel fundamental del Equipo asesor externo en todo el proceso nos es reiteradamente remarcado. Por ejemplo, un informante indica que "el trabajo de Monteverde ha sido descomunal, tienen un equipo armado para esto. Y los lunes era 'esta semana tal tal y tal', metodológicamente ayudó mucho en la organización, muchísimo. Sin el Equipo externo esto no era posible" (Equipo2).

Por ello, una vez conformado el Equipo técnico local, el Equipo asesor externo comienza a transmitirles su propuesta metodológica y las etapas que debían enfrentar a lo largo del 2004, proceso en el que "lo que me parece que le agrega el Equipo externo tiene que ver con la rigurosidad, con la mirada externa, incluso te diría de auditoría, consultoría, donde los plazos están marcados, las pautas son éstas, tenemos que llegar acá" (Equipo5). Un informante nos relata que "hubo como quince días de preparación previa. O sea, hubo una charla de Monteverde, nos contó cómo era la metodología y después nos dio a cada uno tareas y que cada uno contara desde su área cómo veía a la ciudad, se hizo una especie de taller de como una semana en el que cada uno contó cómo veía su área" (Equipo4). Las

[385] "La tarea de coordinación tenía que ver con organizar las tareas como para que lo que lo había sido producto en la instancia anterior sea el insumo para la próxima, o sea, procesar toda la información, y mucha insistencia y mucho trabajo en todo lo que tiene que ver con la convocatoria y el armado y la logística que permitía que las actividades se lleven a cabo" (Equipo2).

primeras tareas de Equipo técnico local "tuvieron que ver con la identificación de actores para cada una de las áreas temáticas y con las entrevistas a los actores, estos que considerábamos referentes de cada tema, en abril de 2004" (Equipo5).

6.3.3. Corporativismo y Agencia de Desarrollo Local.

Retomando el hilo introducido en el marco teórico sobre la capacidad de determinados actores locales de liderar el proceso de desarrollo local, y definido como una máquina para lograr consensos y definir objetivos o acciones estratégicas, por medio del instrumental de la planificación estratégica, qué ocurre cuando "hay resortes que la ciudad no maneja" (Equipo5), y se habla, continuamente, en la información recogida de clientelismo, de asimetrías de información, de ocultamiento de datos, y que se pide como colofon del Plan Estratégico armar una Agencia de Desarrollo Local, pues "lo pidió el intendente y lo pidió la Comisión Mixta, elaborar una propuesta" (Equipo2). Y la propuesta estaba en articular la Agencia de Desarrollo Local con la Comisión Mixta, asumiendo que quien "tiene mucho peso para decidir es el Municipio, digamos, y me parece que es lo más lógico en este momento. El Municipio, y cuando me refiero al Municipio me refiero al Ejecutivo y al Legislativo, porque es quien ha financiado la mayor parte de este proceso, porque, digamos, hay algunas cuestiones que no se pueden desconocer" (Equipo2), como son los condicionamientos políticos[387], y ello en un contexto en que el se "sigue teniendo mucho miedo al tema de la participación, desde todos los sectores, no solamente desde los políticos tradicionales. Los empresarios... Ibas a una reunión de la Comisión Mixta después de un taller en los barrios y los tipos te decían '¿y, fue muy duro?', como si te hubieras ido a

[386] Como nos comunica un informante, "se eligió políticamente a algunos de los cuadros del Equipo técnico. ¿Se entiende? Hay gente capacitada que se ha presentado y no está, y que ni siquiera entrevistaron" (Independiente15).

[387] De hecho, la Comisión Mixta paga el sueldo al Equipo asesor externo con dinero "de la Municipalidad. La Comisión Mixta no pone un peso. Y se adeuda sueldos a los miembros del Equipo técnico porque la plata que había para el año pasado no alcanzaba para todo el año. La plata que destinó el Municipio no se si eran 250.000 (pesos), o 150.000, realmente ya no me acuerdo. No alcanzaba para cubrir todo el año, se cubría hasta julio o agosto. Al resto supuestamente lo debería haber conseguido la Comisión Mixta. Como la Comisión Mixta no consiguió esa plata que faltaba, la partida de este año... quieren destinar una parte de esta partida a las deudas del año pasado. Porque no es que sólo se le debe al Equipo técnico, se le debe también a la librería, se le debe a la página web, se le debe al mensajero que repartía las cartas. No es sólo el Equipo técnico, a Monteverde también, obviamente" (Independiente14).

enfrentar con el PC en 1917 ¿viste?. Una cosa como que tenían miedo y lo que uno planteaba eran temas comunes de un barrio, en ningún momento, nunca, hubo ningún intento ni de copamiento de ultraizquierda, una cosa así. La gente, los empresarios, planteaban enseguida ese temor, cuando hacíamos las entrevistas" (Equipo4)[388].

Por otra parte, en la dinamización de la metodología estratégica se da una situación compleja en la que "la gente tenía problemas en distinguir entre lo real y lo deseable, o entre lo deseable y lo posible. Entonces, sobre todo en el aspecto de la ciudad que aspiraba, 'yo quiero esto pero es imposible, jamás va a pasar esto' " (Equipo4). De ahí que, para ahondar más "en las variables internas y externas, o sea, fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas" (Equipo2), se armaron escenarios "posibles para el desarrollo futuro de la ciudad" (Equipo2), a partir de que Mar del Plata está en una situación y "¿cómo hacer para estar en esta otra situación, desde qué línea de actuación se puede lograr? Y así se pudo definir, se concluye por una parte importante de nuestros informantes, las líneas estratégicas" (Equipo2) del desarrollo de Mar del Plata. Esto requería "asumir un nuevo rol desde el Estado local, una línea específica de acción que apareció ya en el diagnóstico", la línea de transformación municipal ya estaba en el diagnóstico. Así, "desde el diagnóstico, que está sumamente convalidado, legitimado y reclamado por todos, explícitamente aparecían los problemas (...) Sí también apareció en el diagnóstico mucha capacidad y liderazgo del intendente, digamos, se rescata al intendente, a la figura del intendente, su habilidad para negociar, para conducir" (Equipo2)[389]. Desde este punto de vista, el diagnóstico constituye un respaldo al intendente. Por tanto, lo que se manifiesta en el despliegue de la metodología estratégica es la formación de un saber –o discurso de la

[388] Un informante dice lo siguiente: "el plan estratégico es un invento local, es un remedo de lo que se hace en Brasil... el presupuesto participativo. Ya en esa época se discutió mucho sobre el presupuesto participativo, nosotros estábamos en plena discusión con el tema este del Frente contra la Pobreza, que fue una gran movilización social, y una de las cuestiones que se tomó fue el tema del plan estratégico. Las organizaciones progresistas tomaron el plan estratégico como si fuera una panacea, y esto venía a ser un remedo de eso, como acá no se puede hacer el presupuesto participativo, entonces se recurre a esta artimaña. Porque en definitiva la aplicación de esto depende de la voluntad política, en cambio el presupuesto participativo depende de la voluntad de la gente, es muy distinto" (Independiente16).

[389] Se nos informa que el "intendente participó en todos los talleres. Vos tenías sentado en los talleres del Plan Estratégico al intendente y a todo el gabinete. Tenías el Concejo Deliberante. La voluntad política (como elemento de factibilidad de los proyectos) no se lo interrogaba mucho, porque en realidad los tenía ahí (...) Y el otro condicionante para percibir voluntad política fue que el último taller, el del primero de diciembre, lo abrió el intendente. Es decir, el cierre de la etapa de formulación la abrió él y dijo una serie de cosas" (Equipo5).

planificación-, que va a permitir y asegurar el ejercicio del poder del intendente[390], y además desde determinados sectores oficiales se efectúa "una crítica feroz al Estado tradicional y a su incapacidad de gestión" (Equipo2).

O sea, como lo que el "intendente dijo en sus discursos 'hay que dar un salto cualitativo, no se puede seguir actuando de bombero, para la crisis está bien, ahora hay que planificar'. Esa necesidad está, en el discurso del intendente" (Equipo2)[391]. Por otro lado, "los propios funcionarios que participan del Gabinete municipal (...) pidiendo que se los ayude en esta tarea de planificar" (Equipo2). El tema es "acercar el Municipio a la gente y viceversa. Yo creo que este lenguaje (de la nueva gestión pública)", introdujo "una nueva concepción de lo que es el rol del Estado" (Equipo2). Se habla, pues, de nuevos modelos de gestión, de la nueva gestión pública, de nueva política de Estado local, y lo que hizo el gobierno de Katz fue "negociar con algunos sectores políticos", para "empezar por aquello que es posible, es viable, es factible y lo están viendo" (Equipo2). Pero, "esto es un gobierno de mucha decisión política, a diferencia del gobierno anterior de Aprile, que era el típico radical (UCR), como dicen 'caballo de plaza' que no te caga pero no te lleva a ningún lado. Pero éste (Katz) tiene una gran voluntad política, entonces vio que a través de este tipo de cosas podía mantener una imagen de progresismo, una imagen de participación y de compromiso con lo que allí se resolvía. Pero siguió alimentando los viejos vicios, porque cada una de estas organizaciones que son los que 'cortan el bacalao' en Mar del Plata, puso un hombre en cada una de las distintas instancias. En el segundo concurso pusieron uno de FASTA, uno de la Municipalidad, uno de la UCIP... Es decir, los candidatos que ellos querían que estuviesen ahí. Y esto no se dio solamente en esto, porque cuando sube Katz le pide a la Cámara Argentina de la Construcción que le pongan un hombre para el tema de la obra pública" (Independiente16).

Así, se nos informa que "el modelo de ciudad lo podes tener a partir de los escenarios que vos recogías, o sea, creo que si vos ves cada uno de los escenarios y cuáles eran los que

[390] "El respaldo del Municipio al Plan proviene de la decisión del intendente, y después por Comisión Mixta se complementa. O sea, nosotros nos integramos como Equipo técnico, nuestra primera reunión fue en el despacho del intendente, y nos presentó a todos los secretarios y todo lo demás" (Equipo5).

[391] Un discurso para el que el Plan Estratégico ha de quedar "como una especie de plato volador que solo pensaba en el futuro mientras que la vida cotidiana corría por otros canales" (Equipo1).

tenías, es lo que te está definiendo cuáles son las componentes de ese modelo. Me parece que (...) lo que se está viendo es que la ciudad putea contra lo que tiene pero no se imagina y no ve otra cosa que no sea la mejora de lo que tiene. Entonces en realidad, lo que tenía era una ciudad que tiene que inyectar un proceso de innovación muy grande, y en cada una de las cosas ir construyendo lo mismo que tiene. O sea, va a seguir apostando al tema del turismo pero sabe que el turismo de las mismas características que tiene no lo tiene, va a seguir apostando al tema, digamos, de lo textil ampliado al tema este del diseño, de algunos nichos nuevos como este de los surfistas y demás, pero que en definitiva no es que digamos se planteaba un cambio de modelo, sino mejorar el modelo que tenía" (Equipo1). Y es que el tema clave resulta ser las condiciones reales de Mar del Plata: "porque yo también quisiera ser rubio, alto y de ojos celestes. Pero creo que el tema estaba planteado ahí como que el modelo está y me parece como que el modelo es el mismo que tiene (Mar del Plata) pero renovado y aggiornado a ciertas cuestiones" (Equipo1)[392].

Lo anterior significa que lo que hay que cambiar es "una cultura de gestión, una cultura de visión de ciudad y que de alguna manera tienen que empezar a generar una nueva forma de trabajo. Y esa nueva forma de trabajo tiene que estar acompañada por cierta capacidad técnica de lo que vos estás haciendo, garantizada, pero también con algunos impactos parciales que haga que la cosa suceda, porque sino terminas con un excelente producto, pero que no genera ningún tipo de modificación en la cultura local y ahí es donde no te sirve" (Equipo1). Pero "para que esto suceda", el intendente ha de incorporar las organizaciones de interés, y justamente el presidente del Consejo de la Producción[393] es el

[392] Se nos informa que "en realidad la gente no quiere salir de las actividades tradicionales, porque saben del origen de la ciudad y anteriormente le han dado la posibilidad de crecer. Ahora bien, lo que sí reconocen que hay que innovar, que hay que recalificarse para eso, que hay que mejorar la calidad de la oferta y que hay que empezar a dar lugar a algunas cuestiones nuevas" (Equipo5). Y es que "lo que permite el Plan desde mi perspectiva, más que un cambio en lo estructural es empezar a cambiar un modo de hacer. Me parece que empezando a modificar el hacer, el modo de hacer, el modo de acordar y de sentarse con metodología seria y no discusiones eternas que se dan en la ciudad. Y por ahí lo que faltaba era algún sostén un poco más, un espacio de discusión pero con un aporte profesional y metodológico que lo favorezca, porque no es que la gente sea nada más que jodida" (Equipo2).

[393] El presidente del Consejo de la Producción es "una persona que funciona como funcionario municipal pero sin ser funcionario. Es el presidente del Consejo de la Producción, forma parte... inicia trámites, opina en los expedientes y demás, pero no tiene existencia como funcionario público... pero actúa y se lo tiene en cuenta como tal. Me parece que es una persona sumamente valiosa en el proceso, ha sido muy valioso, porque viene por un lado, representa al sector, y esto es lo que le da credibilidad en los diferentes ámbitos, porque es fiel

que viene "pariendo la Agencia de Desarrollo Local"[394]. De ahí que se quiera que "sea una agencia que no sea nada más que económica" (Equipo1), y que vincule "lo público y lo privado, y (que) pueda manejar presupuestos públicos con presupuestos privados y financiamiento internacional" (Equipo1). O sea, "de repente hay un financiamiento internacional para llevar adelante un proyecto que salió número diez en la priorización, bueno, se hará ese proyecto, porque se tiene financiamiento. Lo cual no quiere decir que no se puedan hacer los otros. Ojalá se pudieran hacer los 20 proyectos, pero..." (Equipo3).

El Consejo de la Producción de la municipalidad de General Pueyrredon es un organismo creado por una ordenanza del 10 de diciembre de 2003, con la "misión de estimular la actividad económica y promover el desarrollo productivo a efectos de incrementar la riqueza de la región y mejorar los niveles del empleo dentro del partido"[395]. Como nos comunica un informante, con el Consejo de la Producción diversos grupos empresarios "vieron con el intendente Katz una nueva posibilidad. El intendente Katz los reúne a todos, reúne a los empresarios de Mar del Plata, según él, para ver cuál era la problemática del empresariado de Mar del Plata, y se le pudre por todos lados. Entonces sacan un conejo de la galera que es la creación de un Consejo de la Producción, que es asesor, que son todos supuestamente ad honorem. Yo también sería ad honorem si esto me permite agarrar cualquier negocio de Mar del Plata, qué me importa los dos mil o tres mil pesos que me paguen de sueldo. Palópolis, sí. Entonces, ellos ven a través de distintos estamentos las posibilidades de manejar económica y políticamente la ciudad. El Consejo de la Producción es uno de ellos" (Independiente16). De este modo, el presidente es el contador Palópolis y su directorio está integrado por ocho empresarios de los sectores económicamente más relevantes de la ciudad, tales como el agropecuario, el textil, el industrial, el de la pesca, el hotelero y gastronómico, y la Bolsa de Comercio, la UCIP y el Parque Industrial. Además,

representante de los privados, y con la camiseta de los privados, pero no en lo favor de lo público, con una buena visión de lo que es el Estado y la responsabilidad del Estado" (Equipo2).

[394] Un informante nos comunica que "el otro día tuvimos una discusión muy interesante de cómo va a ser la Agencia de Desarrollo, y se está discutiendo de si la Agencia de Desarrollo es sólo local, es sólo económica, o si es una Agencia más amplia, y ahí entran a jugar intereses. Pero el peso de la razón es tan amplia realmente, en este caso particular, que yo creo que, lo que yo vi que sucedía en ese reunión, es que realmente... Si nosotros hicimos todo un proceso de desarrollo y fijamos objetivos para el desarrollo integral de la ciudad, no podemos armar ahora una Agencia de Desarrollo que sea solamente económica. O sea, si no lo otro fue realmente un simulacro. Entonces, bueno, esto es lo que te digo, el gobierno local va a tener que pagar un costo si realmente se aparta de esos objetivos consensuados y de esa propuesta de planificación" (Equipo3).

está integrado por tres secretarios en representación del Ejecutivo y que fueron designados por el intendente y por tres concejales nombrados por el departamento deliberativo de la comuna, es decir, por los partidos El Frente (UCR), Acción Marplatense y Partido Justicialista, bloques mayoritarios en el Concejo Deliberante.

De este modo el plan de trabajo inicial del Consejo de la Producción se centró en "la integración y el reglamento, las expectativas de los miembros y el estímulo a las empresas de la ciudad, radicación de inversiones en la ciudad, el área de fortalecimiento de las pequeñas y microempresas, coordinar las Juntas Promotoras del Plan de Desarrollo Productivo y del Plan Estratégico de Mar del Plata, la concreción de los mismos y las áreas en las que se puede impulsar la tarea, formar un equipo de trabajo para analizar la factibilidad de los parques industriales y tecnológicos y realizar un taller a los efectos de analizar las potenciales alianzas estratégicas entre los sectores productivos y con las distintas regiones del país"[396]. Así, el contador Palópolis planteó que en el Consejo de la Producción "dividimos nuestra tarea en dos niveles: la coyuntura y el largo plazo. En lo que hace a la coyuntura, creemos que nuestro papel es hacer todo lo que sea necesario para no desaprovechar ninguna oportunidad económica que se presente. En lo que hace a la planificación, nuestro principal papel es de articulación: con la Junta Promotora del Plan Estratégico y sus equipos; con la Junta Promotora del Plan de Desarrollo Productivo que ya está funcionando –se hizo con UCIP, la Facultad de Ciencias Económicas y con el apoyo de la Cepal-; con los distintos centros de formación y capacitación de la ciudad"[397].

Lo que apareció en el proceso de diagnóstico del Plan Estratégico, "lo que vimos que aparecía era que, digamos, el modelo de desarrollo se parecía mucho o era prácticamente el mismo pero con una innovación y de cambio que en realidad lo que hacía era recuperar lo que tenía, y a partir de lo que tenía pararte dentro del mismo esquema" (Equipo1). Entonces, ese recuperar lo que se tenía más innovación[398], se explica por la estabilización e

[395] "Se puso en marcha el Consejo de la Producción", LA CAPITAL, 21/01/04.
[396] "Se puso en marcha el Consejo de la Producción", LA CAPITAL, 21/01/04.
[397] "Oscar Palópolis explicó cómo funcionará el flamante organismo", LA CAPITAL, 03/02/04.
[398] "Me parece que estamos planteando un modelo de desarrollo local, que yo no me quiero colgar de las abstracciones teóricas acerca del desarrollo local. El desarrollo local se traduce en esto, en que la pesca se tiene que innovar, en que los textiles tienen que utilizar los estudiantes que genera la facultad de diseño. Esto

institucionalización de las coaliciones de actores locales que se ha dado en Mar del Plata, y que produce lo que se denomina corporativismo local, tal como hemos expuesto para el caso del proceso de constitución y el desempeño de la Junta Promotora y de la Comisión Mixta del Plan Estratégico de Mar del Plata. Como ya se señaló anteriormente, el Partido Socialista (2002:6) al verse excluido de la Comisión Mixta por no ser uno de los tres bloques mayoritarios del Concejo Deliberante planteo algunas reservas respecto al Plan Estratégico de Mar del Plata, indicando que si se acentuaban algunas tendencias a canalizar la participación a través de corporaciones de intereses "la comisión mixta del plan estratégico se convertiría en un grupo gestor de los intereses económicos y no en un espacio para consensuar los caminos del desarrollo de la ciudad"[399].

Estas observaciones, sobre el perfil corporativo que se vislumbraba en la conformación de la Comisión Mixta, denuncian la búsqueda por parte de estas dirigencias corporativas locales de un posicionamiento mejor y una defensa más eficaz de sus intereses particulares[400], y es que "yo creo que la parte de Comisión Mixta es exclusivamente

---

tiene que ver con el desarrollo local y no otro tipo de cosas. Sí, me parece que es un modelo de desarrollo local para la ciudad. Me parece absolutamente positivo como proceso. No le veo desventajas, en esta Argentina pos menemismo, al modelo de desarrollo local. Yo tengo más dudas de un modelo de integración nacional y todo eso, y creo que esto del auge de las ciudades es significativo. Por supuesto que no podemos comparar el potencial de Mar del Plata con el de una localidad de Jujuy. Entonces, esto del modelo de desarrollo local, si yo me paro como marplatense, para nosotros es bárbaro. Yo pondría en duda esto del crecimiento de las ciudades si no hay un encuadre y si no hay un marco de políticas nacionales, tengo la duda. Me parece que estamos en el pos desarrollo local, en este sentido, porque el modelo de Kirchner es un modelo armónico desde lo nacional. Vamos a ver cómo termina esto, me parece que estamos en este proceso. Me parece que la propuesta de desarrollo local es realista para este país, después del menemismo" (Equipo5).

[399] Se nos informa "nunca hubo una estratificación dentro de la Comisión Mixta, pero sí había un coordinador por cada una de las comisiones que siempre fueron miembros de la Comisión Mixta, excepto en el último periodo en la comisión de comunicación estuvo al frente el Centro de Ingenieros. De todas maneras siempre hubo muy poca participación en las comisiones de parte de las instituciones y siempre en las reuniones de Junta se reclama el hecho de que por favor las instituciones vayan a las comisiones y se pongan a trabajar. Eran siempre las mismas las que participaban en todas las comisiones" (Independiente14). Y es que "en la Municipalidad siempre se gobernó para las mismas personas. Las personas que conforman la dirección del Plan Estratégico son las personas más influyentes, egoístas y poderosas de la ciudad, y siempre se gobernó por ahí. En realidad, los gobiernos de este tipo siempre tienen una pátina de progresismo" (Independiente16).

[400] Se nos indica que "en realidad lo único que encontramos fueron Agencias de Desarrollo Económico, más vinculado al tema de pymes y al tema de empleo. Sentíamos que habíamos doblado la apuesta de Monteverde y del proceso de planificación. Sentíamos que retrocedíamos si armábamos... el diagnóstico de esta ciudad es básico y es fragmentado, y que las instituciones no saben trabajar de manera asociada y que los intereses son sectoriales" (Equipo5). De hecho, "cuando todos nos dábamos besos el 29 de diciembre, el día del acto (de presentación del Plan), todos estábamos chochos, hoy no es lo mismo. Porque hay gente que se re posiciona, porque el intendente tiene la Cumbre y su vida es un despelote, que el secretario de obras que es el referente del ejecutivo también tiene las obras. Queda por andar un camino trabajoso... si nuestro modelo es la Agencia, entonces hay que armarla, hay que estructurarla, quién es la asamblea, quién es la comisión directiva. A mí

política, que es un nivel donde se toman las decisiones, porque es el órgano de gobierno de este Plan. Y lo que tuvo es que esta falta de apertura respecto al resto de las instituciones es como tener un interés muy concentrado, que incluso comparten muchas de las instituciones que componen la Comisión Mixta, como que van en busca del mismo interés. Y es como que te da a pensar que es un Plan para pocos" (Independiente14).

La misma opinión es vertida por un informante al sostener que "la crítica que sí hacíamos era el carácter corporativo que tenía y mucho más el origen, estaba representado por sectores que siempre han sido vistos críticamente ¿no?. Los Martilleros que tienen una vieja historia en Mar del Plata, para la construcción de la ciudad, el interés de la especulación inmobiliaria, y muchos de estos sectores inmobiliarios que han estado vinculados a la especulación inmobiliaria tiene una historia con efectos muy negativos. Las empresas constructoras otro tanto, que han vivido mucho del sector público. Así que había una imagen bastante contraria" (Comision9). O sea, una vez elaborado el Plan, se nos informa que "algunas cosas las gestionará la Agencia, otras las gestionará el propio Municipio y aspiro que otras las tome digamos el sector privado y le ponga vía libre y que las lleve" (Equipo1). Y que se lleven a cabo en tanto que una ventaja del tipo de planificación realizada, es que "aparentemente desaparecen los conflictos de clase. Digamos, en ningún momento se desató en ninguna mesa, que yo recuerde, un tema de conflicto de clase, que para mí personalmente sigue siendo un tema de fondo" (Equipo4)[401].

---

me parece que se puede, creo que contamos con la voluntad política, pero creo que esto no es sencillo ni natural y lineal. Creo que esto es trabajoso, creo que la gente se reacomoda y vuelve a sus hábitos... por eso que te decía que hay que sostener el ejercicio de lo diferente. Creo que aparecen los intereses sectoriales nuevamente" (Equipo5).

[401] Se nos informa que "si nos faltó gente no fue porque no los habíamos convocado sino porque o no vino o no la detectamos, nada más. Te diría que sí, que esto fue un esfuerzo previo de identificación de sectores. Para mi sí que fue representativo (...) En esto me parece que hubo dos cosas técnicas que fueron importantes. Uno, ratificar permanentemente que trabajábamos sobre los temas centrales, las cosas más importantes y sobre las que había acuerdo. Y esto cuando coordinábamos los distintos talleres, tratábamos de tener un rol no participante, pero cuando vos veías una discusión trabada o veías que alguien quería imponerse, ahí te metías un poquito diciendo 'dónde está planteado el acuerdo, identifiquen cuáles son las cuestiones centrales'. Esto me parece que fue uno de los secretos más técnicos, más vinculados a la coordinación, y el estar volviendo a las consignas" (Equipo5). Por ejemplo, "acá incluso hicimos alguna trampita metodológica cuando sumamos los puntos, porque el tema ambiental había quedado más arriba, pero el plan maestro de infraestructura le pusimos puntos que habían sacado otros... No mentimos, pero le pusimos puntos que habían sacado otro de los proyectos, otro de los grandes proyectos, en el sentido que era difícil agrupar... Vos tenías por ejemplo 100 votos para tal, 80 para tal, 20 para tal, y cuando ibas llegando que uno tenía 65 y otro 66, que hasta creo que ese era el número si mal no recuerdo, por el cual gestión ambiental hubiera quedado segundo e infraestructura tercero, le pusimos uno que no era exactamente así, porque nos pareció importante que metodológicamente

A efectos de contrastar nuestra hipótesis, pasamos a abordar la problemática en torno al tratamiento que dió la Comisión Mixta a la conformación de su figura jurídica y a la elaboración de un Reglamento Interno para su funcionamiento[402]. Recordemos que la Ordenanza Municipal 14.957, que creó la Comisión Mixta del Plan Estratégico de Mar del Plata, indicaba en su artículo sexto que dicha Comisión debía elaborar, aprobar y aplicar un Reglamento interno para su funcionamiento, que estableciese las calidades de sus miembros, sin limitar la cantidad de instituciones, los órganos de funcionamiento, las normas de elección de sus autoridades y las pautas que rigiesen la administración de los recursos. Sin embargo, un informante indica que "es una mentira que sea una Comisión Mixta. Si vos estudias quiénes la integran, si alguna vez ves alguna de las actas. El problema de la Comisión Mixta es gente que estaba prácticamente integrada, todos los individuos de la Comisión Mixta, la mayoría de los individuos pasaron a ser agentes municipales, y otros siguen pasando como agentes municipales y siguen trabajando en la Comisión Mixta. Además con la representación de tres partidos políticos. Es decir, esta

estuviera infraestructura, porque parte de una gestión ambiental" (Equipo4). En realidad, "muchas de las cosas estuvieron pautadas y nosotros teníamos una evaluación del taller, como un primer procesamiento al otro día de cada taller, por ejemplo el de temas centrales era procesar 'y bueno, estos son los temas', y hubo que agregar otros porque salían nada más que de ver los resultados del trabajo en las mesas. Por lo general los talleres, no tenían un cierre con conclusiones el mismo día. Lo que se hacía era procesar bien especificado cuál era el resultado que nosotros queríamos lograr en ese taller" (Equipo1).

[402] Esto es importante ya que se nos informa que el Reglamento lo que hace es "generar todas las trabas posibles para que 'sigamos siendo nosotros'. Las consecuencias que tiene, obviamente, son que en el plano decisional 'siempre somos los mismos'. Es eso" (Independiente14). Así, otro informante nos dice "nosotros peleamos mucho para que en la elaboración de ese Reglamento participasen todos aquellos que estaban anotados en las instituciones marplatenses, y que no sea sólo de la Comisión Mixta. Se mandaron notas, se hicieron reuniones, se llamó a uno de los que más o menos digitaba la cosa. Pero ya venía esto desde hace cinco años armado. También peleamos mucho que todos los miembros del Partido, y no sólo de la ciudad, estuviesen representados. Nosotros estábamos al tanto porque desde Autoconvocados permanentemente nos mandábamos lo que habían decidido, los artículos, a qué se apelaba, y había cuatro o cinco que estaban mal hechos, según Autoconvocados. De hecho nosotros funcionábamos como algo de eso (control ciudadano). Nos escuchaban, en un momento estuvieron bastante atentos porque... lo que nunca llegamos a hacer fue llegar a los medios (de comunicación), pero siempre teníamos mucho peso, creo que nos agotaron" (Independiente8). Entonces, "a ver cómo te lo puedo decir, siempre se dice que el lugar que vos no estás lo cubre otro, el problema es que eso es así cuando vos tenes posibilidades de ocupar un lugar, pero cuando vos no tenes posibilidades, cuando todos los lugares están ocupados antes de que empiece el juego, no tiene mucho sentido perder tiempo en ese tipo de cosas, porque la pelea política pasa por otro lado" (Independiente16).

Comisión Mixta ni se sabe bien su constitución, no se sabe cuál es, y es por eso que no ha podido institucionalizarse, el Plan Estratégico no está institucionalizado" (Comision9)[403].

Como se mencionó anteriormente, a partir de diciembre de 2001 comenzó el debate dentro de la Junta Promotora sobre la figura jurídica que debía utilizar, es decir, comenzó a discutirse la conveniencia de que sea una cámara, una fundación o una asociación civil. El proyecto para hacer de la Junta Promotora una cámara fue propuesta por la Universidad FASTA en la reunión de la Junta Promotora del 4 de diciembre de 2001[404]. Propuesta descartada ya que, como el fondo para financiar el Plan Estratégico era el que recibiría la Municipalidad por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), no puede ser transferido a una entidad como la propuesta, pues este tipo de crédito está destinado a los municipios y su ejecución ligada a los fines y procedimientos incluidos en el proyecto de crédito aprobado. La propuesta de fundación surgió de un miembro de la UCIP en la reunión de la Junta del 18 de diciembre de 2001[405], pero no fue posible utilizar el modelo de personería jurídica de la "Fundación Amigos de Mar del Plata" o el de la "Fundación UCIP"[406], por no adaptarse a los fines perseguidos por la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata.

Por último, el proyecto inicial[407], que era el de conformar una asociación civil, se retoma en la reunión de la Comisión Jurídica realizada en 10 de junio de 2002, en la que se determinó que era la mejor figura legal[408]. En la reunión del día 25 de junio se presentó el proyecto de estatuto y denominación de la asociación civil y se aprobó en forma general dicha figura[409]. En la reunión siguiente, la del 11 de julio, el representante de la Universidad FASTA explicó "que a partir de ahora la tarea de la Comisión Jurídica será trabajar sobre las

[403] De hecho, por un lado, se nos informa que "el documento de base de prediagnóstico lo hacemos con algunos datos que vamos recolectando de las entrevistas con los referentes, más lo que nosotros conocíamos de la ciudad (subrayado nuestro)" (Equipo5). Por otro, que "el Plan tuvo neutralidad política. Más allá de las sospechas iniciales de que íbamos a trabajar para la representación de los intereses de las instituciones de Comisión Mixta, que fue una sospecha de algunos sectores. En realidad, te digo que el común de la gente no tiene tantos conflictos. Tuvo este rasgo de neutralidad y de seriedad" (Equipo5).
[404] Actas de las reuniones de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata, Acta Nº6.
[405] Actas de las reuniones de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata, Acta Nº8.
[406] Actas de las reuniones de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata, Actas Nº8-16 y 19.
[407] Actas de las reuniones de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata, Acta Nº1.
[408] Actas de las reuniones de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata, Acta Nº19.
[409] Actas de las reuniones de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata, Acta Nº20.

observaciones al Acta Constitutiva y al Estatuto que hace cada Institución y colaborar con el Esc. De la Riva en la inscripción correspondiente". En esta misma reunión, el representante del Centro de Constructores y Anexos "expone los demás puntos de sugerencia a las artículos del Estatuto y propone como nombre 'Asociación para la Planificación Estratégica de Mar del Plata-APEMAR' (...) se aprueba la moción de que en el Estatuto se incorpore la figura de PRESIDENTE HONORARIO, cargo honorífico con funciones a establecer en el mismo Estatuto, que será ofrecido a cada Intendente Municipal durante el período que dure su mandato"[410].

Finalmente en la reunión del 6 de agosto de 2002, el representante del Centro de Constructores y Anexos expuso el proyecto de Ordenanza del concejal por el Partido Justicialista Dell'Olio. Iniciativa que puso término al proyecto de asociación civil debatido durante más de diez meses en el seno de la Junta Promotora[411], y que "sintéticamente propone la creación de una Comisión Mixta, que reconociendo a esta Junta Promotora le de forma institucional, e instituya la participación del Concejo Deliberante con la integración de dos miembros. Esta iniciativa generó un rico debate, en el que se emitieron opiniones sobre el proyecto y dudas sobre el alcance y la oportunidad del mismo, en la discusión, existieron argumentos basados en la independencia y autonomía de la Junta Promotora en relación al gobierno municipal, que plantearon reparos a la iniciativa, así como un camino que desanda lo avanzado en el proyecto de una asociación civil. Por otro lado se argumentó a favor de una ordenanza del tipo de la propuesta como más inclusiva de todas las instituciones y sectores que componen la Junta Promotora, habida cuenta de las limitaciones legales de algunas de ellas para adherir a una asociación civil"[412].

En la reunión del 13 de agosto del 2002 Dell'Olio explica que el borrador de la posible ordenanza está supeditada a cambios consensuados por la Junta y que debido a la imposibilidad de algunas instituciones de participar en una asociación civil, se oficializará

[410] Actas de las reuniones de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata, Acta Nº21.
[411] "Había dos ejes fundamentales de discusión. Por un lado, estoy hablando de lo jurídico, las categorías de miembros, si íbamos a hacer categorías de miembros y, por otro lado, la personería jurídica. La categoría de miembros se subsanó, la personería jurídica todavía no, esto lo vamos a charlar seguramente más adelante, no hubo una solución porque es un tema muy complejo" (Comision8).
[412] Actas de las reuniones de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata, Acta Nº23.

políticamente a la Junta Promotora, creando una Comisión Mixta con la Municipalidad. Además, "plantea que todas las ciudades, que poseen un plan de desarrollo, pasaron por una ordenanza o acta constitutiva política. Asimismo expresa que hoy es más fácil sacar la ordenanza cuando todavía no hay interés económico en juego"[413]. Un informante nos comunica que "previo al Reglamento interno hay un acontecimiento jurídico más importante. Cuando empezamos a plantear el tema de la personería jurídica no le encontrábamos salida, porque muchas instituciones no podían por su propios estatutos incorporarse a otra personería jurídica, hubo una salida transitoria que fue la conformación de la Comisión Mixta por una ordenanza municipal. O sea, la Comisión Jurídica también participó en la realización de esa ordenanza" (Comision8).

Respecto al Reglamento interno, en la reunión del 13 de noviembre del 2001 ya se hablaba de su necesidad y de que la Comisión Jurídica venía trabajando en el mismo[414]. Asimismo también se hizo mención de que entre los desafíos propuestos para el 2003 en la segunda Asamblea de Miembros, realizada el 4 de diciembre de 2002, se indicaban la deliberación y aprobación del Reglamento interno de funcionamiento de la Comisión Mixta y la realización de la tercera Asamblea de Miembros. Por ello es ilustrativa la posición del ingeniero Ovcak sobre el accionar restringido y proteccionista de la Comisión Mixta, en su reunión del 13 de mayo de 2003: "objeta la incorporación de nuevas instituciones hasta tanto no haya un Reglamento Interno de funcionamiento, hasta que no estén dadas las condiciones" (Comisión Mixta, Acta Nº 43). No obstante, hay que indicar que la tercera Asamblea de Miembros, única vía para que se abra la posibilidad de nuevos incorporaciones institucionales, no se realizó ni antes ni después de la aprobación a mediados del 2004 del Reglamento interno. De este modo, "se sanciona el Reglamento interno que también es hecho por la Comisión Jurídica, básicamente a mi cargo. Claro, no es que hubo tres propuestas. En realidad la propuesta que terminamos aprobando recogió elementos de distintas, fue todo un proceso (...) Yo diría que el Reglamento interno a que se llegó no es fruto de tres que estaban en pugna, sino de uno solo que fuimos de algún modo consensuando" (Comision8).

[413] Actas de las reuniones de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata, Acta Nº24.

Por un lado, respecto a la existencia de estas tres propuestas, dejamos constancia de ellas en el ANEXO II. Por otro, el Reglamento Interno de Funcionamiento[415] de la Comisión Mixta aprobado ratificó en su artículo 1 que "el gobierno y la dirección del Plan Estratégico de Mar del Plata, según la Ordenanza Municipal del Partido de General Pueyrredon Nº 14957/02, estarán dados por: a) la Asamblea de Instituciones Representativas, en adelante la Asamblea; y b) la Comisión Mixta del Plan Estratégico de Mar del Plata, en adelante la Comisión Mixta. En lo que respecta a la Comisión Mixta, el Reglamento estableció lo siguiente: a) reconoce en su artículo 2 la siguiente composición de los miembros de la Comisión Mixta: "dieciséis (16) INSTITUCIONES, con un (1) representante cada una, el HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE, con tres (3) representantes y el DEPARTAMENTO EJECUTIVO, con 1 (uno) representante. Los representantes deberán tener expresa delegación de facultades de representación en la Comisión Mixta, expedida por la institución u organismo a los que representan. La actuación de los miembros en la Comisión Mixta será de carácter honorario"; b) en su artículo quinto indica que "para ser elegido como MIEMBRO de la Comisión Mixta, la institución u organismo deberá haber participado con acreditación en al menos una (1) de las tres (3) Asambleas Anuales Ordinarias anteriores, además de estar presente y acreditado en la Asamblea Anual Ordinaria en la cual es propuesto"[416], y c) en su artículo 10 postula que entre los derechos y deberes de todos los miembros activos está el de "solicitar que se convoque a Asamblea Extraordinaria, para lo cual se debe obtener la mayoría prevista en el Artículo 13".

En lo que tiene que ver con la Asamblea de Instituciones Representativas, el Reglamento estableció lo siguiente:

1) En el artículo 13 establece que "las Asambleas ORDINARIAS se deben realizar una (1) vez por año, dentro de los cuatro (4) meses últimos meses del año calendario, en el lugar, día y hora que fije la Comisión Mixta, y tendrán por objeto considerar: a) aprobar lo

[414] Actas de las reuniones de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata, Acta Nº4.
[415] Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Mixta aprobado, elaborado por la Comisión Jurídica de la Comisión Mixta, 2004.
[416] Recordemos que el artículo séptimo de la Ordenanza 14.957 indicaba que se facultaba a la Comisión Mixta para modificar, por inclusión o exclusión de instituciones o particulares, su composición inicial, con

actuado por la Comisión Mixta, la que deberá presentar un Informe Ejecutivo de su actuación; b) aprobar las políticas y lineamientos generales para el período siguiente; c) la admisión de nuevos miembros de la Asamblea de Instituciones Representativas, según el procedimiento que se reglamenta en el Artículo 19; d) la elección y designación de los nuevos miembros titulares de la Comisión Mixta, según el procedimiento que se reglamenta en el Artículo 20, y e) cualquier otro asunto que se hubiere incluido en la convocatoria. En las Asambleas no se puede resolver válidamente sobre asuntos no incluidos en el orden del día informado en la convocatoria".

2) En su artículo 14 indica que "las Asambleas EXTRAORDINARIAS se deben celebrar cuando la Comisión Mixta la convoque con ese carácter, con el voto favorable de por lo menos los dos tercios (2/3) de los miembros con derecho a voto, en sesión ordinaria o extraordinaria de Comisión Mixta. Para solicitarla, se debe expresamente indicar los asuntos a considerar por dicha Asamblea y así deben constar en la convocatoria".

3) En su artículo 19 establece que "la Asamblea de Instituciones Representativas está conformada por las instituciones y organizaciones mencionadas en la Ordenanza Municipal Nº 14957/02, quienes en consecuencia serán considerados MIEMBROS de la misma y tendrán voz y voto en sus sesiones. Cada institución deberá acreditar por escrito, con firma certificada de la autoridad legal correspondiente, el nombre de la persona que comparecerá a la Asamblea como representante titular de la institución, pudiéndose también designar un representante suplente, el cual podrá participar con voz en la Asamblea, pero sólo tendrá voto en caso de ausencia del titular. En caso de ser representante la misma autoridad legal, deberá presentar copia certificada del instrumento que lo inviste en esa calidad".

4) En su artículo 20 indica que "para admitirse nuevos miembros en la Asamblea, debe proponerlo la Comisión Mixta en Asamblea Ordinaria o Extraordinaria, a pedido de la institución interesada, que debe ser hecho ante la Comisión Mixta, por escrito y con firma de la autoridad legal de la institución, con una anticipación no menor a treinta (30) días corridos respecto de la fecha de la Asamblea. En la sesión en la que se admite un nuevo

---

intervención de la Asamblea de Instituciones representativas de la ciudad de Mar del Plata y mediante la

miembro, la institución requirente tiene derecho a voz pero no a voto. Resuelta la admisión, la institución se incorpora como MIEMBRO de la Asamblea, a partir de la sesión ordinaria o extraordinaria siguiente. No hay número límite para la cantidad de miembros de la Asamblea".

5) En su artículo 21 se establece que "la Comisión Mixta está conformada por las instituciones y organizaciones mencionadas en la Ordenanza Municipal Nº 14957/02, quienes en consecuencia serán considerados MIEMBROS de la misma. La Asamblea, en sesión ordinaria anual, debe resolver sobre la baja de alguno de los miembros siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el Artículo 6, y, producida alguna baja, la admisión de nuevos miembros en cantidad igual a las bajas producidas, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el Artículo 4. La cantidad total de miembros de la Comisión Mixta, conformada según los Artículos 1 y 2, sólo podrá ser modificada por decisión de la Asamblea. Sólo en caso de decidirse la ampliación de la cantidad de miembros, se admitirán nuevos miembros sin que se produzca la baja correspondiente".

6) En su artículo 23 se indica que "todas las RESOLUCIONES de las Asambleas se deben aprobar con más de la mitad de los votos de los miembros presentes. Para revocar resoluciones adoptadas en Asambleas anteriores se requiere una nueva Asamblea que sesione con un número de asistentes igual o mayor al de la Asamblea cuya resolución se pretende reconsiderar y una resolución adoptada por igual o mayor cantidad de votos de los que consagraron la resolución en cuestión".

En lo que tiene que ver con las Comisiones Internas de Trabajo, el Reglamento estableció lo siguiente: 1) en su artículo 43 se establece que "la Comisión Mixta, para asegurar un mejor funcionamiento de las actividades y un más eficaz cumplimiento de sus funciones, podrá constituir Comisiones Internas de Trabajo, en cantidad no menor de tres (3) y no mayor de seis (6), con la cantidad de miembros y los objetivos que se juzgue necesarios. Como mínimo, se deben constituir Comisiones que atiendan los asuntos jurídicos y los asuntos económicos de la Comisión Mixta. También se podrán constituir, en el seno de las

---

modalidad que determine su Reglamento interno, para cumplimiento de sus fines.

comisiones, la cantidad de Subcomisiones que se considere conveniente", y 2) en el artículo 46 se indica que "integrarán las Comisiones los miembros de la Comisión Mixta, a través de sus representantes titular y suplente, en la forma que se determine. También puede participar de las Comisiones los miembros de la Asamblea".

Hay que destacar que, tal y como lo hemos mecionado anteriormente, uno de los puntos que se debían resolver, de acuerdo con el documento de ajuste de la Propuesta de Trabajo del Equipo asesor externo, era el del funcionamiento de la Junta Promotora y de las Comisiones de trabajo, ajustándolas a partir de nuevos temas y métodos de trabajo y la incorporación de nuevos actores al proceso, lo que debía producirse, de acuerdo a la experiencia de otros planes estratégicos, a partir de un diálogo abierto entre los actores en la medida que se consolidaran los marcos de cooperación y confianza entre las instituciones. Lo que pasó en realidad fue que en la segunda Asamblea de Miembros del 4 de diciembre, de carácter informativa, se proclamó la apertura de las Comisiones de trabajo del PEM a las instituciones que desearan integrarse a las mismas. Sin embargo, si bien se anunció la realización de una Asamblea resolutiva para marzo de 2003, ésta hasta la actualidad nunca se concretó[417]. Por ello, en una solicitud presentada por el Colegio de Arquitectos a la Comisión Mixta[418], se solicitó "a la Comisión Mixta el compromiso expreso –de acuerdo a lo enunciado públicamente y en pos de honrar las responsabilidades asumidas- de que se garantice la integración de todas aquellas instituciones y/u organizaciones de nuestra

[417] Un informante declara que "habían diseñado la forma de funcionamiento, habían hecho el Reglamento. Entonces no te invitan a participar, te invitan a participar en lugares donde vos lo único que podes decidir es qué color va a tener el membrete del papel, no el contenido del papel. Esto es un problema de cambiar la política, nosotros estamos armando un espacio político, que acá en Mar del Plata se llama Articulación, que la integra Rigane de Luz y Fuerza, Cuesta de La Bancaria, estoy yo por APYME. Bueno, hay una cantidad de gente, y de personas que no lo hacemos a título institucional, porque no podemos, pero representamos a organizaciones. Eso está participando en un espacio mayor, que fue lo que se hizo en Rosario y que se llama Encuentro por la Soberanía Popular, que se están haciendo reuniones en todo el país para una reunión el 13 de mayo en Rosario. Que supuestamente tiene que dar como resultado un movimiento social y político alternativo" (Independiente16). Otro informante nos dice: "la Comisión Mixta, que representaba los intereses económicos de Mar del Plata, porque son todos empresarios. No nos dieron participación, fuimos a prepear a reuniones, estuvimos a las puertas, estuvimos de prepo, y nunca modificaron el Reglamento (de la Comisión Mixta) para no dar participación. No obstante eso, luego se vieron obligados a abrir algo (en los talleres). Yo no se si el trabajo que hicieron lo modificaron algo después de que surgieron estas organizaciones pidiendo participar, o a lo mejor era la metodología. Pero quedó claro que el Equipo técnico era demasiado técnico y le interesaba tener algo hecho, entregarlo, recibir su paga y nada más, y entonces después nos decían 'la característica de Mar del Plata es que quería la participación'. Eso no es lo que nosotros pretendíamos, pretendíamos mucho más, pero bueno" (Independiente1).

comunidad que se acerquen a participar de las comisiones de trabajo". Solicitud que evidencia el carácter excluyente de los sistemas corporatistas. Carácter que es uno de los problemas del corporativismo local como estrategia y realidad política[419], al entrar grupos e intereses determinados, mientras que otros carecen de representación, y estos excluidos pueden protestar, rebelar y así cuestionar la legitimidad política de un sistema corporatista existente, tal como pasó con el grupo Autoconvocados PEM[420].

Por ello, las prácticas corporatistas no garantizan un modelo integral de desarrollo local, una visión de bienestar común donde entran una máxima variedad de intereses no estrictamente económicos o políticos[421]. Un informante indica, al respecto, que "nosotros objetamos también el Reglamento de funcionamiento de la Comisión Mixta que evidentemente acotaba la participación de la gente" (Independiente18). De igual modo, el grupo Autoconvocados PEM reiteradamente elevó notas y envió comunicados haciendo

[418] Solicitud del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, distrito IX, a la Comisión Mixta del Plan Estratégico de Mar del Plata, fecha sin especificar.

[419] Por ejemplo, un informante nos dice que "la idea es que continúa el Equipo técnico local, esa decisión es del intendente o de las instituciones de la Comisión Mixta" (Equipo2).

[420] Un informante nos dice que "cuando se nos invita, yo pertenezco a una ONG, se nos invita a participar. La invitación no provino de la parte oficial, sino de sectores populares, digamos, gente de Auntoconvocados, que nos invitan a participar. Sí hubo después, como nosotros participamos en algunos talleres y dejamos nuestros datos, sí después me mandaban la información de las conclusiones. Una vez que nosotros ya habíamos entrado a partir de Autoconvocados" (Independiente9). A su vez, otro informante, nos comunica que "quisimos que todo el mundo participara y llamamos a la participación, y nos encontrábamos con que la Comisión Mixta y el pago a ese Plan Estratégico no daba la participación, y se negaron hasta el último día en dar a la participación. Entonces, nosotros nos planteamos 'bueno, trabajamos' (...) Nos llamamos los Autoconvocados, porque nos fuimos autoconvocando al saber esto, nos fuimos autoconvocando" (Independiente1). Originariamente, "el contacto con Autoconvacados PEM se debe a que el conocimiento, no de todas, pero sí de muchas de las personas, viene de cuando se hicieron asambleas populares después del 20 de diciembre del año 2001 ¿no?. De ahí viene el contacto, así que somos por ahí gente que ha tenido interés en participar, de que ciertas cosas puedan cambiar desde la gente. Lo de las asambleas populares está ahora un poco caído, porque en muchas oportunidades ha habido gente con intereses de partidos políticos que ha querido copar y eso fue como patear el hormiguero, y salimos disparados muchos" (Independiente4).

[421] Un informante nos comenta que "si esto tiene una Junta Promotora, a ninguno de los que están en Autoconvocados los van a dejar participar. Te puede llegar a dejar participar en alguna asamblea, pero de qué te sirve participar en una asamblea y decirles a la cara que son todos unos chantas, si después se van a tomar un wisky y listo. Les podes llegar hacer pasar un mal momento, y nada más. Lo que pasa es que hay algunos compañeros que entienden, y no está mal, que hay que participar y siguen reuniéndose (...) No creo que Autoconvocados tenga la fuerza suficiente. Así como nosotros no participamos más de las reuniones de Autoconvocados, por distintos motivos, han quedado muy pocas instituciones. Realmente, nosotros como institución, al lado de la UCIP, que tiene una representación de hace 70 años y tiene una cantidad de guita (dinero) infernal, nosotros somos el caroso de una aceituna para un vermú de 500 personas. Tampoco se desesperan para que nosotros participemos, ni les hace falta que nosotros participemos. Todas las cosas en las que hemos participado en última instancia, fue por la pelea, y en este caso no tenes dónde dar la pelea, porque esto estuvo decidido ya de antemano" (Independiente16).

observaciones respecto al Reglamento Interno de Funcionamiento aprobado por la Comisión Mixta[422]. Como respuesta a estas críticas, se nos dice que hay que redimensionar "el ruido y el peso de esas instituciones molestas o que han estado, digamos, las que más insistieron en abrir el espacio de la Comisión Mixta. La sospecha la siguieron teniendo y en realidad no se restringió la participación, que era en lo que nosotros insistíamos. Invitamos a todos" (Equipo2)[423].

En síntesis, lo que se pretende es obtener las "más adecuadas posibilidades para una mejor calidad de vida". Así, afirman que "las alternativas para el desarrollo local deben ser evaluadas y ponderadas por los diferentes organismos del Estado y el conjunto de la sociedad civil, asumiendo el desafío compartido de delinear un futuro posible en el mediano y largo plazo, de modo de establecer certezas para nuestro desenvolvimiento individual y colectivo que reduzca las incertidumbres que nos impone el momento histórico actual. En tal sentido, la planificación estratégica constituye una herramienta ya consolidada en los procesos de gestión del "desarrollo local", que procura integrar a la comunidad en la adopción de decisiones que comprometan el futuro de la ciudad. En consecuencia, para lograr la satisfacción de los intereses del conjunto de la ciudadanía mediante un proceso de planificación estratégica, resulta primordial la participación de los diferentes actores que representen a la comunidad local. La ausencia de algunos de ellos

[422] Se nos informa que "la Comisión Mixta, en realidad, se autoatribuye más poder del que realmente tiene. Influyó en el proceso general político del Plan. Como efectivamente esa asamblea (la de instituciones) se iba postergando, hubo un grupo, más duro que no está adentro, que cada vez se ponía más duro, con la Comisión Mixta no con nosotros. A veces con Roberto y con nosotros, pero en general con la Comisión Mixta. Y eso de hecho fraguó mal, ese grupo que se llaman los Autoconvocados del Plan, no supo... Para mí, personalmente, en realidad, y excepto algún personaje en particular, si estuvieran en la Comisión Mixta harían lo mismo. O sea, son tipos que quieren el poder, no es que tengan una postura de izquierda super participativa, que vayan a los barrios, que se yo, porque... Es más, nosotros hicimos un taller especialmente con ellos en esos diez o doce talleres iniciales, uno fue especialmente con los Autoconvocados, con el Colegio de Arquitectos. Estaban todos los marginales que allá no los dejaban estar, hicimos un taller con ellos. Después, territorialmente ellos son fuertes en Sierra de los Padres porque hay varias instituciones de Sierra de los Padres que están en este grupo de los Autoconvocados, hicimos dos talleres allá. Y en el proceso no fue bueno" (Equipo4).

[423] Un informante sostiene que "el tema de la cuestión del marketing político o la participación, a esa dualidad yo la plantearía en términos de qué es lo que pretende una gestión. Si lo que pretende hacer una gestión es abrir un proceso genuino de participación en los temas de Estado o lo hace como una operación como para parecer moderno, como para estar en línea y como para poder mostrarse como un Municipio que está en onda ¿no?". Concluyentemente, afirma "creo que el Plan (de Mar del Plata) tuvo un proceso de involucramiento y de participación a partir de la metodología adoptada, en el esfuerzo que puso el Equipo técnico en que eso sea de esa manera. Y que a nivel del Ejecutivo se avaló" (Equipo1).

puede significar la falta de satisfacción de legítimos intereses de unos u otros, que dificulten la obtención del bien común"[424].

Así, puede leerse en una comunicación de los Autoconvocados lo siguiente: "*imagine que el Gobierno Municipal de su ciudad decide destinar una suma importante de dinero para que usted y otros ciudadanos propongan un plan de desarrollo para su Partido. Suponga que ese dinero es manejado por un grupo reducido, que por su composición no es representativo de la heterogénea composición de la ciudadanía. Suponga que ese mismo gobierno desconoce la existencia de ese plan y actúa por fuera de (y contradiciendo) esa propuesta. Deje de imaginar: la actualidad del Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon no difiere de esta supuesta situación hipotética* (cursiva de los Autoconvocados PEM). Antes de que lea lo que sigue, queremos dejar en claro que NOS ANIMA E ILUSIONA LA EXISTENCIA DEL PLAN ESTRATÉGICO: desde hace más de un año actuamos para difundir esta herramienta de planificación". Y concluyen diciendo que "creemos que los pueblos deben tener un papel activo en el diseño de acciones en pos de construir los caminos hacia su desarrollo social y económico. Precisamente, el Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon (PEM) se propone como un plan PARTICIPATIVO: elaborado *con* la ciudadanía y no por un grupo de iluminados para los demás" (las cursivas son de la nota)[425].

También Autoconvocados PEM asumió una postura crítica respecto a la no realización de la Asamblea de Instituciones Representativas, que se justificó diciendo que, si bien "se viene postergando, es una asamblea dentro de los estatutos, una asamblea corriente, normal ¿no? La venimos postergando porque se dieron todos estos hechos tan importantes" (Comision1). No obstante, esto impidió que se abriesen a la participación las Comisiones de Trabajo y que se renovaran los miembros de la Asamblea, tal como indica la siguiente nota: "por la presente, los abajo firmantes requerimos a Uds. tengan la amabilidad de dar respuesta a la nota presentada el día 9 de junio de 2004 al Coordinador General de la Comisión Mixta, solicitando la convocatoria a la brevedad de la demorada «Asamblea de

[424] Nota "Hablamos del Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón (PEM)" dirigida a instituciones y a medios de comunicación, por Autoconvocados PEM, fecha sin especificar.
[425]http://ar.groups.yahoo.com/group/autoconvocados_pem/.

Instituciones» del PEM, que fuera anunciada públicamente el 18 de diciembre de 2004. Debido a que no recibimos la respuesta correspondiente, reiteramos nuestro pedido, ya que consideramos de suma importancia darle curso a lo solicitado, para garantizar el carácter democrático del Plan Estratégico de Mar del Plata"[426]. En otra ocasión, Autoconvocados PEM indica que "nos entusiasma haber formado parte de los Talleres de Pre-diagnóstico, Diagnóstico, Escenarios y Estrategias del Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon (PEM). Nos preocupa la falta de realización de Asambleas para renovar la composición de la Comisión Mixta del PEM, el organismo creado por Ordenanza Municipal 14957/02 con el objeto de asegurar la elaboración, implementación, actualización y seguimiento de un Plan Estratégico para la ciudad de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon (la última Asamblea se llevó a cabo el 4 de diciembre de 2002 y solo fue de carácter informativo). Esta actitud desconoce el espíritu de la Ordenanza, así como los reiterados reclamos –por parte de distintas instituciones del Partido- de generación de instancias de participación"[427].

También, subrayan que "nos inquieta la inexistencia de un organismo de control al que la Comisión Mixta deba rendir cuentas de lo actuado. Nos alarma descubrir que el Reglamento Interno de la Comisión Mixta impide que se incorporen a la misma nuevas instituciones antes de agosto de 2005, cuando el Plan estará ya formulado y posiblemente implementado (ver Artículos 4, 12, 19 y 20). Esta situación se agrava al conocer que las eventuales renovaciones dependen de la voluntad de los representantes de las instituciones que conforman la Comisión (ver Artículos 19 y 20). Si el Plan Estratégico es de y para todo el Partido de General Pueyrredon, ¿por qué las decisiones quedan en manos de un grupo reducido de instituciones, que carecen de representatividad de amplios sectores de la comunidad? Si no podemos asegurar que nuestras opiniones sean tenidas en cuenta, ¿estamos participando realmente, o sólo convalidando lo ambicionado por unos pocos?". Se trata de la "Comisión Mixta que redactó un Reglamento Interno que pone obstáculos a la renovación de su composición"[428].

[426] Nota de solicitud de realización de Asamblea de Instituciones PEM dirigida a la Comisión Mixta por Autoconvocados PEM, 28 de junio de 2004.
[427] Nota de solicitud de realización de Asamblea de Instituciones PEM dirigida a la Comisión Mixta por Autoconvocados PEM, 20 de septiembre de 2004.
[428] http://ar.groups.yahoo.com/group/autoconvocados_pem/.

Otro aspecto importante de este subapartado se relaciona con lo que nos indica un informante, cuando afirma que "una vez sancionado el Reglamente Interno, había que integrar con la coordinación general de Miguel Donsini el Equipo de Gestión, que se llama. Es un grupo reducido conjuntamente con el Centro de Constructores, el Colegio de Arquitectos, el Gobierno municipal y la UCIP, los respectivos representantes y yo, más el Coordinador general Donsini. Somos el Equipo de Gestión actualmente en la Comisión Mixta. Están, digamos, la Asamblea, la Comisión Mixta, y dentro de la Comisión Mixta hay cinco personas que conforman el Equipo de Gestión, quien es el que va llevado adelante las negociaciones políticas más importantes, producto de que la Comisión Mixta se reúne solo cada 15 días, y hay cosas de todos los días, temas presupuestarios, temas jurídicos. Somos cinco personas físicas que representamos a nuestras respectivas instituciones (...) Está Miguel Valencia por UCIP, Oscar Palópolis por el Centro de Constructores, está Manuel Torres Cano por el Colegio de Arquitectos, está González por el Municipio representando al Intendente y yo, más Donsini (Colegio de Martilleros). Equipo de Gestión que actualmente funciona como tal" (Comision8)[429].

Concretamente, las instituciones que conforman el Equipo de Gestión no son más que aquel núcleo empresarial inicial que impulsó la conformación de la Junta Promotora del Plan Estratégico de Mar del Plata[430], tal y como indica un informante al plantear que "las relaciones que tienen las instituciones de la Comisión Mixta entre sí, salvo dos o tres instituciones que son las que lideran, las que rosquean, las que actúan como en bloque, que generalmente son el Centro de Constructores, la UCIP, el Colegio de Martilleros, la Universidad Fasta que se agrega en algunas ocasiones y también la Cámara Argentina de la Construcción. Después, el resto, la vinculación que tienen es en las reuniones de la

[429] Otro informante nos dice que "el principal objetivo de la Comisión Mixta era impulsar la creación del Plan. La Comisión Mixta tiene un montón de errores y falencias y hemos sufrido un montón de cosas, pero a la vez es uno de los únicos casos que yo conozco en Argentina que vino por lo privado todo esto, no es que el Estado lo propuso. Es importante ver lo que estos tipos han hecho, a pesar de un montón de falencias y de puteadas y de cosas que nos hemos tenido que aguantar. Pero yo creo que es un rol del privado y que no he visto en otro lugares del país. Yo he conocido un montón de casos y de personas que... y en general es el Estado el que lo impulsa. Y acá hay gente que es privado y que tiene un poquito más de visión y bueno, lo ha llevado a cabo" (Equipo4).

Comisión Mixta y las roscas constantes que se generan por detrás cuando hay algún tema importante en tratamiento" (Independiente14).

Todo ello se fue legitimado basándose en la creencia de que "el Plan se propuso recuperar aquellas cosas que son comunes, que en el diagnóstico aparecen como comunes, como transversales, como temas centrales, y que pueden efectivamente conducir a una transformación y cuyo impacto involucra y ata a todas las expectativas (...) El Plan intenta recuperar, incluir la particularidad pero dentro de lo que es común con los demás. Es decir, la planificación estratégica parte de la concepción estática de la ciudad como un todo, pero lo importante es saber que ese todo no elimina las particularidades de los barrios, las heterogeneidades que son formidables". Se insiste en que el Plan intenta dar respuesta "a aquello que es común, transversal y que puede modificar la vida de todos, o impactar sobre la vida de todos. Entonces, en el juego entre lo global y lo local, entre lo universal y lo particular, entre la ciudad y el barrio, me parece que es una dinámica que debe interactuar, enriquecerse, pero no eliminarse. Porque el día que uno se imponga sobre el otro, destruimos la riqueza que tiene las cosas que son comunes a todos y aquellas que son particulares. Todos convivimos entre lo comunitario y lo particular, la ciudad y el individuo, el Estado y la persona, el barrio y la ciudad. Creo que esto es lo que le pasó a Sócrates también, que se suicidó. Sócrates, porque él quería de algún modo rescatar la persona dentro de lo que era el destino del Estado y bueno, es todo un tema ese... El Plan no puede responder por todos, el planeamiento estratégico responde por aquellas cosas que son comunes" (Equipo6).

Es interesante la ejemplificación que se hace sobre el accionar de este Equipo de Gestión, "por ejemplo, para que te hagas una idea, ese Equipo almorzó hace un par de meses con el intendente para definir cuál iba a ser la continuidad del Equipo técnico local, para escuchar... en realidad lo tiene que definir la comunidad, la Asamblea, todos. Para ver cuál era la idea del intendente respecto a la continuidad del Equipo técnico local y de toda esa experiencia, del control de gestión del Plan Estratégico en sí. Ese Equipo de gestión

[430] Un informante nos dice que "que ahí falta la representación de los sectores sociales, los más vinculados con el trabajo con lo social, no teníamos CTA (Central de los Trabajadores Argentinos), no teníamos Cáritas, no teníamos voluntariado barrial, no teníamos instituciones educativas" (Equipo5).

después traslada toda la pelea presupuestaria también. Al inicio, el Coordinador general fue Donsini precisamente, y ahora también lo es, porque hemos dilatado la decisión hasta tener todos estos temas que están en estos momentos en discusión, tenerlos más o menos afirmados para llevarlos a Asamblea, y a su vez, va a ver una Asamblea que va a designar a la nueva Comisión Mixta y obviamente el nuevo Coordinador general" (Comision8).

Esta opinión respecto a reforzar los temas que se estaban discutiendo para recién llevarlos a la Asamblea de instituciones da cuenta de la existencia explícita de asimetrías de poder y de información por parte del Equipo de Gestión, que indudablemente contaría con estos recursos para imponer temas de debate y designar a la nueva Comisión Mixta y a su Coordinador. Al respecto, se nos informa que "a nosotros siempre nos preocupó el tema de cuáles eran aquellas metodologías que pudieran generar debate pero también que tengan una instancia de generar acuerdos, porque digamos, el debate por el debate en sí ayuda relativamente. Sino que uno tenía que ir con una idea de que entraste de una manera y te fuiste de otra, y al final de todo esto hubo una instancia como de acuerdo. Entonces, las técnicas que utilizamos en cada cosa estaban orientadas a eso, o sea, a poder conseguir todo este tipo de cuestiones (...) Nosotros teníamos para cada una de las tareas muy pautado cuáles eran las técnicas, cuáles eran las consignas, cuáles eran los tiempos asignados para cada cosa. Así que vos tenías bien... Nosotros sabíamos qué era lo que queríamos conseguir como resultado final, o sea, empezábamos cada una de atrás para adelante ¿no?. O sea, sabíamos a dónde queríamos llegar y a partir de ahí organizábamos todo este tipo de cuestiones. Y le fuimos dando a cada uno de los ejercicios, que es una preocupación desde que venimos trabajando junto con todo este Equipo local" (Equipo1)[431]. Hay que sorprenderse, por tanto, que lo que se estaba implementando, con el librito del Plan, fue un sistema corporativo del Plan Estratégico, y que la faceta confirmatoria nos la va a dar el desarrollo de los talleres.

[431] Se nos informa que "siempre tenes que tomar una decisión y cuando tomas decisiones siempre alguien va a estar disconforme, eso es así (se ríe), porque cuando tomas una decisión siempre hay opiniones diferentes, por eso tenes que tomar la decisión, y bueno, si su opinión no pude ser tenida en cuenta totalmente, bueno, siempre va a quedar algo disconforme, pero yo creo que justamente aquí se trata de entender y aceptar. Porque es también mi situación, o sea, yo hubiera preferido la elección de otros escenarios, de por ahí unos escenarios por ahí más comprometidos, un cambio más radical, pero bueno, no sucedió, la gente no se comprometió, no quiere eso, momentáneamente. Yo creo que eso puede ser revisado por el tiempo" (Equipo3).

6.4. Diagnóstico, formulación y participación en los talleres.

6.4.1. La Gran Sincronizadora.

Los planes estratégicos son una manifestación más de la famosa globalización, si se la concibe como la sincronización del planeta, en otras palabras, los planes constituyen pequeñas variaciones, a nivel urbano, de uno de los grandes sincronizadores del planeta: el desarrollo estratégico de ciudades. Variaciones mínimas tanto a nivel formal como de contenido, y que nos lleva a considerarlos a todos ellos clónicos, en tanto que parten del siguiente supuesto: desarrollo estratégico equivale a desarrollo competitivo y planificado. Planificado al pretender ser, los planes, una herramienta clave para quienes tienen responsabilidad de gobernar los territorios[432], y convertirlos en "marcas", en "faros" del futuro deseado, y ello dentro de la "gran batalla" para diferenciarse y, así, lograr ventajas competitivas para seguir creciendo. Innovación, calidad, cambio, diferenciación o competitividad local son algunos de los elementos que están presentes en la grilla de estrategias y proyectos de futuro, y que son determinantes de la nueva gobernación de los territorios o regiones.

[432] Por ejemplo, la Intendencia Municipal de Montevideo afirma que "el Plan Montevideo, por su parte, encuadra en un contexto teórico internacional en materia de ordenamiento urbano-territorial que toma nuevo impulso en los últimos años, lo cual constituye un desafío, al tratar de condensar la experiencia disciplinar y técnica, reelaborada y aplicada a la realidad particular de Montevideo". Y prosigue indicando que "la pertinencia de la planificación física, urbana y territorial, en la región latinoamericana se expresa en la realización en los últimos años de planes en varias ciudades de escala comparable con la de Montevideo. En la región del Cono Sur han sido un valioso antecedente los esfuerzos y experiencias planificadoras de Coritiba, Porto Alegre, Rosario, Córdoba, Asunción y Santiago, entre otras". Y finaliza, subrayando, que se ha concretado la convocatoria a actores públicos no municipales y privadas para asumir el compromiso de llevar adelante el proceso de planificación estratégica, que finalmente culminó con la celebración de un 'Acuerdo Ciudadano para el Desarrollo de Montevideo', y la instalación de un Grupo Promotor para el Desarrollo, integrado por sectores empresariales, comerciales, cooparativos, bancarios, académicos, sindicales, sociales (...) De este modo y concibiendo la descentralización en su acepción más amplia, se distinguen tres planos a los efectos operativos: a) la desconcentración de servicios hacia las zonas; b) la participación social en la gestión comunal; c) la descentralización de potestades decisorias. El Plan Montevideo se inscribe en el marco del Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo y del proceso de descentralización que atiende a contemplar la acción de los vecinos, la actuación en sectores diferenciados de la ciudad, pero que también considera una necesaria visión global" (www.planestrategicomdp.org). Este

Una gobernación que reduce los problemas a meros asuntos de la nueva sincronía gestora, y que se apoya en una estrategia de participación, ya que la "nueva gestión pública" requiere de dichos planes para publicitar (legitimar) la mercantilización de lo público; de ahí, las imágenes, los eslogans, la cronometrización, las ficciones, y cuya cara oculta es la condenación de las clases populares a la pobreza y miseria. Eso sí, en este maquillaje municipal, el liderazgo reemplaza la autoridad, la comunicación a la jerarquía burocrática, ya que el cuadro directivo municipal se caracteriza por ser conversos del nuevo espíritu del capitalismo , esto es, son "atletas de la empresa"[433], es decir de la empresarialización de lo público.

Por otra parte, se nos informa que si "el Plan es para generar un capital social y si vos queres un progreso en el desarrollo humano en cuanto a la civilidad y a la participación cívica en las cuestiones públicas, si ese hubiera sido el objetivo, no le pongamos el nombre de Plan Estratégico, y hubiéramos hecho una gimnasia sobre mecanismos de participación" (Comision9). Y así fue el Plan, y se obtuvo "un libro y ya estamos 'aggiornados'. Si realmente esto queda acá, a esta gente vos no la convocas nunca más, pueden pasar generaciones, que no participa más, porque para que no te tomen el pelo vos no seguís participando. Me parece que ese es el gran problema que tienen los 'planes libro'" (Independiente14). Planes-libro con la aquiescencia de la participación de la "gente" involucrada, pues se nos informa que "así fue cada una de las actividades (...) Esto es un aprendizaje que tiene un valor incalculable, quien no lo sepa ver es un miope, porque ha instaurado una nueva mecánica de participación, inédita. No estamos acostumbrados a esto, estamos acostumbrados a que vayamos a votar y pongamos un papelito en un cuarto oscuro, pero nada más. Esto es un bien social, un aprendizaje social, que ojalá la clase dirigente lo meritúe y lo ponga en el lugar que corresponde, porque me parece que es la inversión más grande que se ha hecho (en Mar del Plata). El capital social, o intangible como vos decís, que quedó ahí es formidable. Hay que ir aprovechándolo" (Equipo6).

último aspecto es lo que lo diferencia del Plan Estratégico de Mar del Plata, y justifica el reclamo de democracia participativa de los Autoconvocados.

[433] Boltanski y Chiapello (2002:124).

Otro informante nos comunica que "personalmente a mí me devolvió cierta esperanza que había perdido en años menemistas de que se podía volver a trabajar con la gente, en que había una instancia política interesante para desarrollar y que se podía hacer" (Equipo4). Pero sorprende que por un lado se nos diga que "ha habido un proceso de aprendizaje que incluye eliminar prejuicios y barreras sobre el otro, sobre otros sectores, sobre lo que piensa, sobre los intereses" (Equipo2)[434]. Pero, por otro, se nos comunica que ha habido aprendizaje en una situación con una "verticalidad muy fuerte" (Independiente2), y la "gente estaba sentada en una mesa y llegando a terminar con un objetivo chiquito que era cumplir con una consigna" (Equipo2). Se trata, en fin, de retóricas retiradas en su torre de marfil de teorizaciones tan abstractas como estériles sobre participación ciudadana, y en unos tiempos escasamente sensibles al discurso de la igualdad, y teniendo como horizonte, por un lado, "una forma de vida colectiva a lo Robinson Crusoe en los que vivimos insularmente retraidos sobre nosotros mismos" (Beck, 2002:166), y, por otro, una vulnerabilidad que reestructura las jerarquías en el mercado de trabajo "en forma de los típicos efectos 'Mateo' que favorecen a los poderosos y debilitan doblemente a los débiles" (Alonso, 2000:63). Esta situación, en Argentina, es más preocupante, y más donde la economía financiera generó enormes expectativas de enriquecimiento en medio de una realidad social, cada vez más degradada y degradante.

Hay que sorprenderse, entonces, que se nos diga que "como la gente no cree en el político porque el político lo estafa, tampoco cree en la campaña masiva de comunicación que le dice 'por favor, traiga su proyecto que lo vamos a poner a la orden del día'. Y tampoco le interesa a la parte política generar todo esto, porque sabe y a lo mejor le duele entender que tiene que estar comprometido con el cambio y con la gente, y esto no se da a nivel local. Entonces, puede venir un gurú de los planes estratégicos e informar sobre los cambios que

[434] Por ejemplo, se nos informa "no escuchan a los ecologistas, porque tienen fama de alarmistas" (Independiente11). Otro informante nos dice "cuando yo empecé a trabajar y a participar del Plan Estratégico, la Junta Promotora, que después pasó a participar en la Comisión Mixta, ya estaba constituida. Nosotros, a través de la experiencia y de los contactos que hemos tenido, nos hemos dado cuenta que es toda la gente que está interesada sobremanera en estar en esos lugares directivos para finalmente poder participar en las diferentes construcciones, en las diferentes licitaciones, que se van a abrir con todo lo que se vaya a hacer" (Independiente2). Es decir, cuando empezó todo lo referente al Plan "se juntaron un grupo de amigos, oh casualidad se juntaron todos los poderosos, los que tenían la guita (dinero), que si podían hacer algo" (Independiente8). De hecho, "donde se manejan política con intereses económicos siempre sucede lo mismo, no está el interés de la gente por sobre todas las cosas" (Independiente13).

debemos originar, pero si no está desde la génesis movilizar a la gente, ocasionar primero ese cambio en la gente, no se va a lograr ningún cambio. De hecho a mí me parece que, con todo el dolor, todo esto va a quedar contenido en ese librito, y bueno... fue muy lindo participar, pero hasta ahí llegamos. No creo que los políticos hayan tomado conciencia de lo que están haciendo con nuestras vidas" (Independiente13). Y lo que pasa es que "esta ciudad siempre estuvo manejada por intereses políticos y económicos, siempre fue así, desde toda la vida. Entonces son intereses políticos y económicos tan grandes que le manejan la vida a toda la sociedad. La gente no está despierta, no está advertida de lo que le va a pasar, si deja que esta gente le siga manejando su vida. Es muy difícil llegar a toda la población y decirles 'si no nos ponemos todos de acuerdo esto va a ser un caos' (...) Lo del Plan Estratégico es una linda palabrita, es sólo marketing político. Acá no hay responsables de que las cosas no estén bien en la ciudad, ellos siguen con sus sueldos, siguen haciendo su historia política y las cosas siguen sin hacerse. Todos los ciudadanos, si tuviéramos conciencia ciudadana, estaríamos pidiendo ya la renuncia del intendente Katz" (Independiente13).

La "ficción de la participación" se representó en los denominados talleres participativos e intersectoriales. No obstante, estos "espacios de participación" no son lugares de decisión y de poder, según la jerga de los "gurús del management", sino ámbitos, supuestamente, de construcción de consensos en las distintas etapas de la planificación[435]. En el caso que nos ocupa, a lo largo del año 2004 se cumplieron dos etapas en el proceso de planificación, la de definición del diagnóstico y la de la formulación del plan de actuación. A través de los talleres realizados durante estas etapas, como nos comunica un informante, "las instituciones que ya estaban de antes y que continúan, las legitima este tipo de funcionamiento. Las legitimó. A las personas las hace sentir bien, porque creen que participan en el proceso, pero el gobierno y las instituciones de la Comisión Mixta se

[435] Un informante nos indica que, "¿sabes cómo fue el análisis de escenarios? Para que te des cuenta cómo eran los talleres. Los escenarios externos no hubo tiempo de hacerlos, que es lo que podría haber dado las posibilidades de proyección de la ciudad. No se hizo porque no hubo tiempo en el taller, una vergüenza. Y eso forma parte de cómo que se resolvió en los talleres. Entonces hay críticas como de fondo, metodológicas. Me peleaba permanentemente en cada taller porque si vamos a hacer algo serio, pongamos los tiempos para que se puedan dar realmente las discusiones, sino es una participación que no es. Estos escenarios que vos decís que se dieron, son interpretaciones del Equipo técnico. Lo que se ha expuesto como la metodología, eso no se

legitiman con los talleres. Katz tiene un beneficio de imagen enorme, primero porque tiene una voluntad política enorme, porque son muy resolutivos en las cosas que se plantean, y estas resoluciones las hacen pasar por participación, cuando en realidad es una ficción de participación. Una vez que toman una decisión la someten a discusión, y la decisión sigue siendo la de ellos, no lo que surge de la discusión" (Independiente16)[436].

En el mes de marzo de 2004, con la conformación del Equipo técnico local, comenzó la primera etapa del Plan: la fase de diagnóstico. Durante esta mitad del año se trabajó de manera taylorizada a fin de obtener una visión común de la situación actual de Mar del Plata, un reconocimiento colectivo de los grandes "temas" que obstaculizaban o potencialmente favorecían su desarrollo, y como paso previo para comenzar a pensar en proyectos de cambio. La elaboración del diagnóstico de la ciudad se realizó recogiendo lo producido en las siguientes actividades: 1) el taller de "Actores & expectativas" efectuado en el mes de noviembre de 2003; 2) más de sesenta entrevistas a personas representativas de distintos sectores de la ciudad, tales como empresarios, referentes comunitarios, fomentistas, dirigentes políticos, periodistas y funcionarios públicos; 3) diez talleres de prediagnóstico realizados durante los meses de mayo y junio de 2004 con la participación de representantes institucionales y comunitarios; 4) un taller de diagnóstico realizado en el mes de julio de 2004; 5) encuentros de trabajo en Sierra de los Padres y Batán, y 6) varias reuniones efectuadas en torno a problemáticas específicas. También se consideró aquellos estudios o documentación existentes en diversas instituciones.

En detalle, las actividades fueron las siguientes: 1) entrevistas a 66 referentes calificados, realizadas en el mes de abril; 2) taller con Comisión Mixta, Consejo de Agrimensores, 18 de mayo; 3) taller con empleados municipales, Hotel 13 de Julio, 20 de mayo; 4) taller territorial zona Oeste, Escuela Municipal Nº2, 22 de mayo; 5) taller territorial zona Norte,

---

ha podido muchas veces implementar en los talleres, digo, para que te des cuenta que hubo mucho más interpretación de gabinete que en participación en talleres ¿no?" (Independiente15).

[436] En este sentido, se nos informa que "no ha habido hasta ahora político en Argentina que no haya tenido un discurso progresista en época de elecciones, 'que lo hace por la gente', 'que va a dar trabajo', 'que las libertades'. Después terminan gobernando contra los propios intereses de la gente. Y Katz no escapa de eso. Su política es estar bien con todos, tener un discurso para todos, pero en definitiva, como decía el poeta, el poderoso caballero Don Dinero los negocios los hace con determinadas personas, y negocios sigue haciendo" (Independiente16).

Escuela Municipal Nº11, 29 de mayo; 6) taller con Ente Municipal de Turismo (EMTUR), Consejo de la Producción y Consorcio del Puerto, Consejo de Agrimensores, 31 de mayo; 7) taller con técnicos, docentes universitarios, investigadores y profesionales, Colegio de Martilleros, 1 de junio; 8) taller territorial zona Centro, Escuela Provincial Nº 1, 2 de junio; 9) taller con organizaciones independientes, Colegio de Arquitectos, 3 de junio; 10) taller territorial zona Sur, Escuela Municipal Nº10, 5 de junio, y 11) taller territorial zona Suroeste, Escuela Municipal Nº 7, 5 de junio[437].

Con la realización de entrevistas personalizadas y la recolección de información y estudios previos, se elaboró el documento de "prediagnóstico", utilizado como insumo en los talleres de prediagnóstico. Hay que destacar que en este documento se establecieron los ejes temáticos económico-productivo, socio-institucional y urbano ambiental, establecidos ya en el "Primer Encuentro Hacia un Plan Estratégico de Mar del Plata" de septiembre de 2002. Sin embargo, respecto al documento elaborado a partir del taller de "Actores & expectativas" se observan algunas diferencias, pues en este último se establecieron como nudos críticos o ejes temáticos no sólo el de "urbano ambiental", "desarrollo económico productivo" y "social", sino también los siguientes que se excluyeron con posterioridad a este taller de noviembre de 2003: 1) eje jurisdiccional, que se caracterizó por la falta de desarrollo autónomo local, regionalización provincial, autonomía municipal (descentralización política y administrativa), falta de procesos de democratización local, falta de incentivos para la investigación de problemáticas locales específicas y la necesidad de recuperar la representatividad en ámbitos gubernamentales e institucionales; 2) eje de gestión. En este eje se definió el rol del Estado y participación de los ciudadanos, política, social y organizacional; 3) eje de factores de poder, caracterizado por el monopolio de los medios de comunicación, dependencia política, formación distorsionada de la opinión, falta de dirigencia más comprometida, con necesidad de producir un cambio verdadero para mejorar la calidad de vida, escaso sentido de lo colectivo y comunitario y necesidad de

[437] Un informante nos comunica que "ante la escasez de tiempo Monteverde se circunscribía a lo que era la ciudad. Se partió a la ciudad en 4 para los primeros talleres de prediagnóstico… zonas aleatoriamente, sin demasiado criterio, se tomó la división que tenían los municentros. Y después el Equipo Técnico Local lo que decía era que 'tenemos otros núcleos urbanos que tendríamos que ver qué es lo que está pasando, por qué no reproducir esos talleres de prediagnóstico en Batán y en Sierra de los Padres'" (Independiente14). Se nos

fortalecer la sociedad civil; 4) eje de idiosincracia, y caracterizado por la resignación, falta de identidad, la no existencia del orgullo de ser marplatense y falta de participación social.

La caracterización que se hizo de los otros nudos críticos fue la siguiente: 1) eje urbano ambiental, especificado por la falta de planificación urbano-ambiental participativa, accesibilidad, infraestructura y logística[438]; 2) eje de desarrollo económico productivo, explicitado por la incapacidad de asumir liderazgo como polo regional, falta de articulación entre las distintas potencialidades locales que puedan crear condiciones indispensables para lograr un crecimiento sostenible de la ciudad y la región, falta de acciones estatales, falta de vinculación entre centros de conocimientos y el sector productivo, falta de vocación/cultura emprendedora, falta de conciencia empresarial y capital de riesgo, falta de toma conciencia, de líderes locales de la relevancia de la I+D+i, como factor de desarrollo ecónomico social, normativas rígidas que dificultan incentivo a inversores y falta de oportunidad para profesionales jóvenes y no tan jóvenes; 3) eje social, referenciado por la problemática de la ciudad dual, la contradicción entre formal/informal, centro/periferia, inclusión/exclusión, y la falta de calidad de vida, empleo, inseguridad y falta de educación y desigualdad de oportunidades[439].

---

informa, también, que "sí, sesenta entrevistas de las cuales nosotros no participamos de las 60 entrevistas, fue muy selectiva la cosa, muy selectiva" (Independiente7).

[438] Otras caracterizaciones que se hicieron en este eje fueron 1) no resolver los problemas urbanos crónicos; 2) disposición final de residuos no resuelta; 3) crecimiento descontrolado; 4) estación terminal; 5) definir el sistema de transporte; 6) falta de transporte multimodal para la región nacional e internacional; 7) transitar desde los "negocios urbanos a un plan de desarrollo"; 8) revertir la pérdida de espacios públicos transferidos a la esfera privada, y 9) consolidar el rol regional.

[439] Otras caracterizaciones efectadas en este eje fueron: 1) falta de cooperación entre sectores; 2) falta de objetivos consensuados; 3) desarticulación de los sectores con reclamos y/o propuestas de cambio; 4) falta de aliento a la capacitación continua; 5) concientización de la población sobre actividades que benefician al partido (turismo, pesca, industria textil...); 6) superar el temor a los patronazgos ejercidos desde los intereses concentrados que operan en la ciudad; 6) la ciudad tiene un dueño; 7) no existen ámbitos de participación y diálogo efectivo; 8) visión a corto plazo; 9) falta de participación de los desocupados en estos talleres y reuniones del Plan; 10) falta de confianza de los ciudadanos en el Plan, en el poder polìtico e instituciones; 11) incrementar atención gratuita en salud a excluidos; 12) agotamiento de las instituciones para responder a las necesidades de la comunidad; 13) no promover la inclusión social; 14) desvalorización de las necesidades sociales; 15) exclusión de gran parte de la población de los beneficios del sistema; 16) toma de conciencia de las instituciones y actuar con desinterés sectorial; 16) lograr políticas para mejorar la calidad social; 17) carencia de oferta gratuita en educación donde se necesita; 18) no vivir diagnosticando y acción, y 18) Mar del Plata debe asumir su rol de liderazgo como cabecera de región, produciendo alianzas para crecer.

Posteriormente, en los talleres de prediagnóstico, se definieron los aspectos centrales para cada uno de estos tres ejes, subrayándose lo positivo y lo negativo[440], lo que dio lugar al documento "base de diagnóstico". Si analizamos este documento, observamos algunas diferencias significativas respecto al documento de "prediagnóstico" relacionadas a los temas centrales priorizados y reformulados. Con respecto al eje económico productivo: signos de agotamiento del "patrón de crecimiento económico" (anteriormente, modelo de desarrollo de la ciudad[441]), falta de políticas de desarrollo productivo y "generación genuina de empleo" (se agrega esta segunda parte del enunciado, eliminando el eje "exclusión social y desempleo) y perfil de gestión tradicional de la dirigencia local. Con respecto al eje socio-institucional: ausencia de políticas sociales integrales (anteriormente, "ausencia de políticas sociales activas que promuevan el ejercicio de derechos ciudadanos"), pobreza, exclusión social y deterioro de la calidad de vida (se pasa del primer lugar al segundo en su priorización) y escenario social fragmentado (anteriormente, "escenario social fragmentado y dificultades para acordar de conjunto"), y, en referencia al eje urbano-ambiental: deficiencias en la planificación y gestión urbana y territorial, carencias en infraestructura, equipamiento y vivienda (surge de unificar los enunciados "carencias en vivienda y equipamiento urbano" y "problemas de infraestructura y los servicios"), problemas de accesibilidad y "terminales de transporte inadecuadas" (se agrega esta segunda parte del enunciado), y conflictos ambientales (reemplaza al enunciado "problemas ambientales")[442].

[440] Los talleres de prediagnóstico son altamente valorados por algunos de nuestros informantes: "para mí fueron fantásticos los talleres de prediagnóstico. El tener la certeza y uno haber sido partícipe de que se vaya construyendo sobre lo que se iba... Fue, tomar los insumos, leer lo que había, preparar estos borradores con el Equipo con lo que había dando vueltas, hacer las entrevistas en función de los temas que aparecían, preparar las entrevistas a referentes claves, desde el armado a quiénes entrevistar. Todo esto lo definió el Equipo, pero a su vez en las entrevistas aparecían temas que uno no tenía en esos borradores, entonces se fueron incorporando los temas que aparecían y todo eso lo procesamos... O sea, con lo de las entrevistas, con lo del taller de noviembre y con información que había dando vueltas, se arma un borrador de prediagnóstico con los grandes temas que aparecían por eje. Este borrador se somete en los talleres de prediagnóstico y siempre era una super producción para los talleres, pero todo muy organizado. La gente sentía que era un espacio donde no perdía el tiempo, con pautas claras, con las consignas de trabajo y tiempo para tener un producto. Y lo que se hizo fue temas centrales, tal eje, y se sometía a consideración y la gente tachaba, agregaba, sugería algunos que no estuvieran y ahí se arma el borrador de diagnóstico" (Equipo2). Para otros, sentencian que "en realidad el prediagnóstico es un documento como muy ligth" (Independiente14).

[441] Este cambio es importante, dado que contiene importantes connotaciones teórico-epistemológicas.

[442] Respecto al documento base de diagnóstico, se nos informa que "lo hacemos con algunos datos que vamos recolectando de las entrevistas con los referentes, más lo que nosotros conocíamos de la ciudad. Cuando después elaboramos el documento de diagnóstico, a partir del taller grande de diagnóstico, ahí sí aparecen los datos. Ahí sí íbamos manejando, íbamos buscando datos" (Equipo5). Otro informante, subraya que "a mí me parece que el documento base de diagnóstico es muy valioso, porque en la ciudad no había eso. De hecho, por ejemplo el Centro donde yo trabajo había hecho una cosa parecida a esa, no participativa, que se llamó

El documento base de diagnóstico fue sometido a consideración de los participantes en el taller de diagnóstico, donde se consensuó la definición de la situación de la ciudad y se avanzó en el análisis de variables internas y externas, es decir, aquellas que son resorte de la ciudad -fortalezas y debilidades- y aquellas que, sin estar bajo su ámbito de decisión, pueden afectar positiva o negativamente a su desarrollo, es decir, las denominadas oportunidades y amenzas. Este taller se propuso los siguientes objetivos: 1) la priorización de temas centrales; 2) la revisión de la matriz DAFO, respecto a los temas priorizados. Objetivos a lograr con un tiempo disponible de 20 minutos, y las consignas de la priorización de temas centrales en el taller de diagnóstico fueron las siguientes: 1) armar el mapa de la ciudad; 2) asignar a cada pieza del rompecabezas[443] el nombre de un tema central. Teniendo en cuenta: a) que la pieza mayor del rompecabezas, representará al tema central que se considere clave en primer lugar para el desarrollo de la ciudad por su potencialidad o gravedad; b) la pieza del tamaño siguiente representará al tema central, que corresponda al segundo lugar, luego tercero, por ultimo cuarto. Y se establece que el secretario tomará registro de la argumentación de la mesa, para el ordenamiento de los temas centrales en las "piezas del rompecabezas". Por otro lado, con un tiempo disponible de 120 minutos, las consignas del análisis de matrices DAFO fueron las siguientes: 1) cada mesa trabajará sobre las DAFO, de los dos temas centrales representados por las dos "piezas del rompecabezas" de mayor tamaño; 2) revisará las matrices DAFO confirmando aquello con lo que están de acuerdo y modificando aquello que consideren necesario. Los cambios realizados a la matriz DAFO deberán ser consensuados por la mesa y volcados en las tarjetas de los colores correspondientes.

El documento de diagnóstico, resultante de este taller, contiene el diagnóstico "definitivo" de la ciudad de Mar del Plata y del Partido de General Pueyrredon. Este documento

---

Habitar Mar del Plata, que fue un librito que recopilaba este tipo de problemáticas en lo urbano, en lo social, en lo económico. Sobretodo, en lo urbano, pero también en lo social y en lo económico. En el año 1996, y ese libro que fue una tirada cortita y una cosa media académica, cualquier empleado municipal lo tenía ahí como una cosa de consulta. De eso en más no había habido, en cosa de 8 años, ninguna especie de diagnóstico entero acerca de la ciudad. Pero en la parte económica sí había buenos trabajos" (Equipo4).

[443] De la misma manera que en este taller se utilizó como disparador el cuento "El rompecabezas del mundo", en los anteriores talleres se utilizó el mismo recurso lúdico. En el taller "Actores & expectativas" se trabajó a

mantiene la división en los tres ejes temáticos económico-productivo, urbano-ambiental y socio-institucional y desde cada eje se plantea la caracterización y el desarrollo de los temas centrales que lo componen, utilizando para su análisis las matrices DAFO de debilidades, amenazas, fortalezas y debilidades. Comparándolo con el documento base de diagnóstico, se trata de un diagnóstico al que se le amplió la caracterización de cada eje temático y se enriqueció cada tema central fundamentándolo con algunos datos estadísticos[444].

Una vez consensuado el diagnóstico, se definió un horizonte, a medio plazo, al que la ciudad pudiera apostar para cada uno de los temas considerados. Para ello se trabajó en la definición de escenarios futuros posibles y deseables para las siguientes variables señaladas en el diagnóstico: 1) signos de agotamiento del patrón de crecimiento económico; 2) falta de políticas de desarrollo productivo y generación de empleo; 3) ausencia de políticas sociales integrales; 4) escenario social fragmentado; 5) deficiencias en planificación y gestión urbana ambiental; 6) desequilibrios en la provisión de infraestructura y servicios[445]. De este modo se dejaron fuera de esta etapa las variables "perfil de gestión tradicional de la dirigencia local" del eje económico-productivo, "pobreza, exclusión social y deterioro de la calidad de vida", del eje de inclusión social, y "problemas de accesibilidad y terminales de transporte inadecuadas", del eje de equilibrio urbano ambiental, mientras que la de "conflictos ambientales" se la unificó con la variable "deficiencias en planificación y gestión urbana ambiental", anteriormente mencionada. A partir de esto, el Equipo técnico elaboró una grilla de escenarios, y sobre cuatro escenarios propuestos para cada tema -altamente positivo, medianamente positivo, medianamente negativo y altamente negativo-,

partir del cuento "De los Hombres Sensible y Los Refutadores de Leyendas" y en los de prediagnóstico en base al cuento "Los ciegos y la cuestión del elefante".

[444] Tal y como nos comunica un informante, si bien "a mí me gusta el documento de diagnóstico, me gustaría que tuviera más precisión técnica numérica, pero hay un montón de datos que no podíamos en un año generar, porque no están en la ciudad, desde datos censales a datos catastrales, que es una de las falencias que hemos detectado. Como la falta de información en la ciudad sobre un montón de temas, las divergencias de información, el ocultamiento a veces de datos" (Equipo4).

[445] Mar del Plata, "desde el punto de vista urbano adolece de problemas estructurales graves, como de una planta de reciclado urbano de basura, no tenemos una planta potabilizadora, no tenemos una planta de afluentes cloacales, son temas serios para tratar en un rato" (Independiente13).

los participantes del taller de escenarios[446], que tuvo lugar en el mes de agosto de 2004[447], ubicaron a Mar del Plata y el Partido para los próximos años.

El taller de escenarios se había fijado, siguiendo las pautas ya clásicas de manual de planificación, los siguientes objetivos: 1) iniciar la etapa de formulación del plan; 2) visualizar las variables que intervienen en la definición de la situación actual y prever posibles tendencias; 3) verificar el posicionamiento de los actores respecto a las alternativas de escenarios planteados para la ciudad; 4) identificar acciones y proyectos que están instaladas en los actores locales; 5) obtener insumos para la elaboración de estrategias de actuación. Hay que destacar que la apertura del taller duró 30 minutos, y se desarrolló de la siguiente manera: a) presentación del taller por parte del Monteverde sobre dónde estamos dentro del proceso de planificación; b) presentación de los objetivos; c) explicación de los materiales de trabajo, la síntesis del diagnóstico (espina de pescado) y la grilla de variables y escenarios; d) presentación de la modalidad de trabajo; e) presentación de las consignas. Y los objetivos de este taller, donde no hubo división por eje temático, fueron los siguientes[448]: a) iniciar la etapa de formulación del Plan; b) visualizar las variables que intervienen en la definición de la situación actual y prever posibles tendencias; c) verificar el posicionamiento de los actores respecto a las alternativas de escenarios planteados para la ciudad; d) identificar acciones y proyectos que están instaladas en los actores locales; e) obtener insumos para la elaboración de estrategias de actuación.

En la primera parte del taller, cuya duración fue de 15 minutos, los participantes se reunieron en mesas de siete integrantes, y se hizo la presentación de asistentes y técnicos a cargo y la de los participantes por mesa (nombre, apellido, institución a la que representa).

[446] Se nos indica que en los "escenarios se plantearon en el Equipo técnico, a partir del documento de diagnóstico. Yo creo que (los escenarios futuros) fueron más que nada expectativas más que nada de los miembros del Equipo técnico, y eran hasta virtuales en algunos casos. (¿Hubo consenso en el taller de escenarios respecto a la elaboración de la grilla de escenarios?) Mitad y mitad... Vah, de la gente que participó creo que estuvieron más de acuerdo que en desacuerdo" (Independiente14).

[447] El taller de escenarios se realizó en el Hotel 13 de Julio, el 18 de agosto. Se trabajó sobre los núcleos problemáticos de la ciudad y los participantes definieron los escenarios más propicios e indicaron las acciones posibles para construir la ciudad deseada.

[448] Para la realización de estos objetivos, los Equipos técnicos presentaron en el taller los siguientes insumos de elaboración técnica: a) tres propuestas de caracterización de la ciudad; b) grilla de escenarios, y c) síntesis de diagnóstico-espina de pescado, que sintetiza de manera gráfica el diagnóstico y permite visualizar las distintas variables que intervienen en la definición de la situación actual de la ciudad de Mar del Plata.

Cada mesa eligió un nombre que la identificaba en el transcurso del trabajo de la jornada, para lo que se completó un listado de integrantes de la mesa y cada una eligió un secretario, que tuvo a su cargo tomar registro de los ejes de discusión de la mesa y colaborar con el cumplimiento de las consignas de trabajo. El ejercicio de apertura consistió en plantear "hoy vamos a trabajar en los escenarios de las variables identificadas, para el diagnóstico de la ciudad. Para entrar en tema vamos a realizar un ejercicio con la colaboración de Quino"[449]. Que cada mesa tuviera una historieta de este dibujante permitía que a partir de la situación planteada en la misma, se pensara, armara y elaboraran tres desenlaces distintos para esa situación, es decir, la consigna fue "armen tres escenarios de desenlaces de la situación planteada, piensen qué acciones pueden pasar que determinen esos tres desenlaces diferentes".

La segunda parte del taller trató sobre la elección de la caracterización de la ciudad, para la cual contaron con 15 minutos. Se presentó como material de trabajo la síntesis de diagnóstico y se hizo la lectura del mismo. La consigna era que a partir de tres propuestas[450], cada mesa debía elegir una, la que considerara más aproximada a la caracterización de la ciudad. Para la elección de la caracterización, cada mesa contó con las tres propuestas de caracterización de la ciudad, y la que eligieran debían cortarla y pegarla en la cabeza de la espina pescado. En las consignas en papel se hacía la observación de que el grupo podía realizar la modificación que considerase pertinente. Las tres alternativas de caracterización de la ciudad fueron las siguientes: 1) Mar del Plata, ciudad de contrastes, dual y estacionalizada que va perdiendo su esplendor, cohesión social y calidad de vida en la medida que su modelo de desarrollo tradicional presenta signos de agotamiento y su sociedad actúa aisladamente, debate sin resolver problemas históricos, con baja capacidad para diseñar y gestionar proyectos de cambio; 2) Mar del Plata, ciudad que presenta signos de agotamiento de su patrón de crecimiento, con fuertes desequilibrios estacionales, con un escenario social fragmentado que dificulta la gestión de proyectos concertados para responder a los requerimientos de la población mediante una utilización eficiente y racional de sus variados recursos naturales y culturales; 3) ciudad de contrastes que a partir de actuaciones aisladas y en un escenario social fragmentado presenta una limitada capacidad

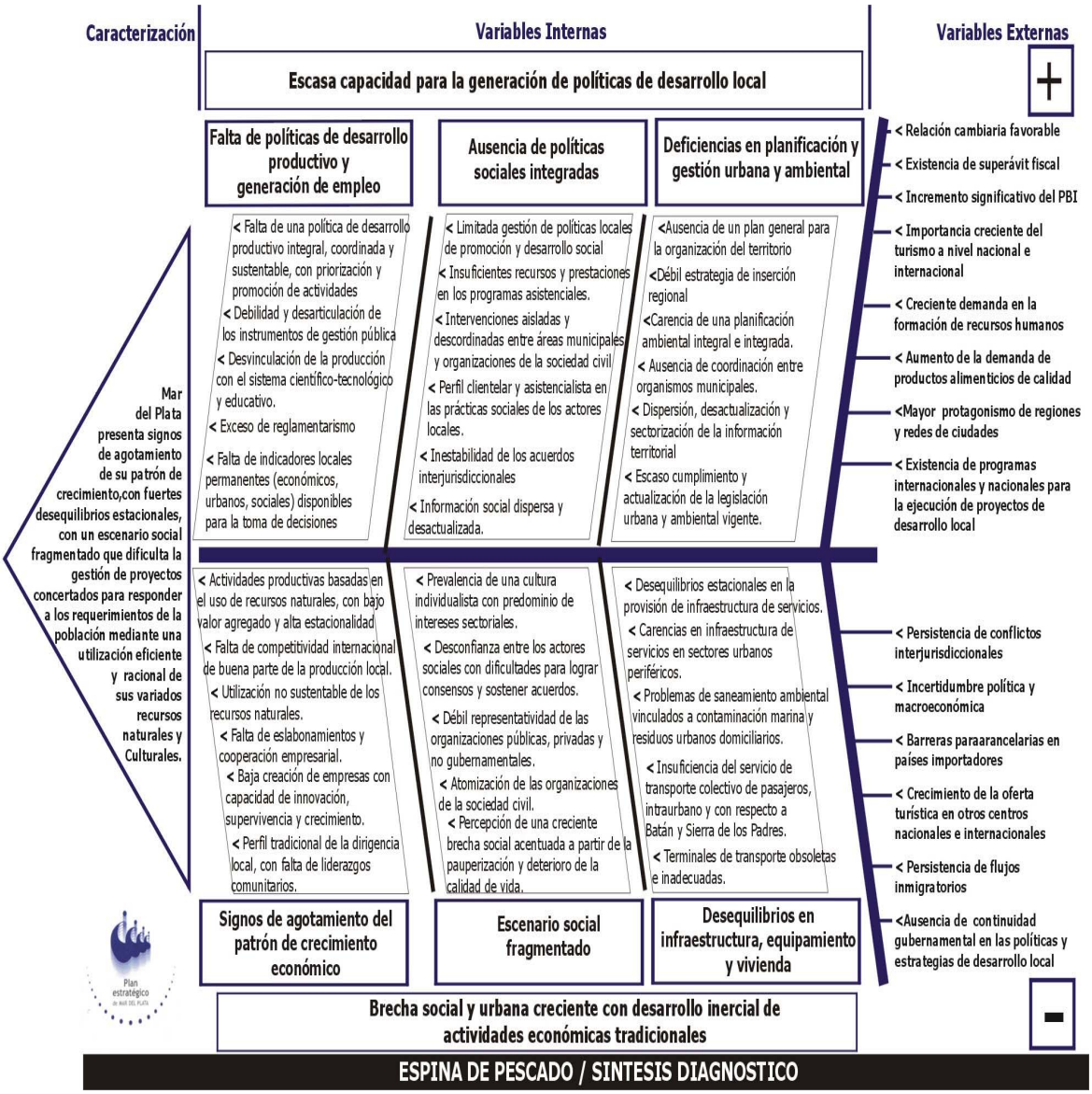
[449] Consignas del taller de escenarios.

para gestionar políticas de desarrollo local y resolver problemas históricos, con signos de agotamiento del patrón de crecimiento económico y pérdida de su antiguo esplendor.

La alternativa elegida fue la segunda, tal y como se refleja en la figura siguiente:

Figura 3. Espina de pescado / Síntesis diagnóstico.

[450] Elaboradas con el material recogido de entrevistas y talleres.



Fuente: Plan Estratégico de Mar del Plata.

En la tercera parte del taller, se abordaron las variables internas para la elección de escenarios, y cada mesa contó con las variables internas de la grilla de escenarios[451]. Las consignas, cuyo tiempo disponible fue de 70 minutos, fueron las siguientes: 1) seleccionar para cada variable el escenario que el grupo considere “deseable y realizable”, es decir, “deberán visualizar cual será el escenario deseable y realizable en un horizonte de 5 años...

Mar del Plata 2010"[452]; 2) marcar (con un cruz) sobre la grilla, los escenarios seleccionados. Además, el grupo podrá armar un escenario alternativo en el caso que los propuestos no expresasen las ideas de sus integrantes y podrán agregar una variable que entiendan que no ha sido considerada y redactarán el escenario "deseable y realizable" correspondiente.

En la cuarta parte del taller también se abordaron las variables internas, pero esta vez para listar las líneas de acción de los escenarios seleccionados. Actividad cuyo tiempo disponible se estipuló en 30 minutos. Las consignas fueron las siguientes: 1) de los escenarios seleccionados, escoger dos, que a criterio de la mesa sean los "escenarios claves para el desarrollo futuro de la ciudad", y se debía marcar con un círculo sobre la grilla de escenarios; 2) en un afiche listar para cada escenario escogido tres líneas de acción, iniciativas o proyectos que permitan la construcción del mismo. En la quinta parte del taller, con el mismo tiempo, se abordaron las variables externas, y cada mesa contó con un listado de dichas variables externas. Las consignas fueron las siguientes: 1) el grupo indicará las cuatro variables externas que considera tendrán mayor impacto sobre la ciudad, y deberán marcar con una cruz en síntesis de diagnóstico- espina de Pescado; 2) indicarán la variable externa positiva que puede significar una oportunidad para el desarrollo de la ciudad, y deberán marcar con un círculo; 3) en un afiche expresarán en una frase el argumento de la elección de la variable oportunidad. Por último, con un tiempo disponible de 30 minutos, en el Plenario cada grupo relató sus conclusiones en cada espacio de trabajo. Luego el coordinador volcó los resultados de la producción de los grupos, por un lado, marcando con una cruz los escenarios escogidos para cada variable y con un círculo los escenarios claves y, por otro, marcando con una cruz las variables externas de mayor impacto sobre la ciudad y con un círculo la variable externa positiva que significa " la oportunidad" para el desarrollo de la ciudad. En los paneles cada grupo exponía su trabajo. Cada relator indicaba los escenarios priorizados por el grupo y las acciones listadas y argumentaba la elección de la oportunidad para el desarrollo de la ciudad.

[451] Material de trabajo que fue presentado en el taller.
[452] Consignas del taller de escenarios.

Los escenarios acordados para cada tema central fueron los siguientes: 1) falta de políticas de desarrollo productivo y generación de empleo, así se acordó un escenario con una definición del perfil productivo local-regional deseado, con selección y promoción de los ejes estratégicos, seguimiento y evaluación de resultados. Afianzamiento de ámbitos públicos-privados de gestión y promoción del desarrollo económico local. Existencia de datos económicos locales para la toma de decisiones; 2) ausencia de políticas sociales integrales. Así, se definió como escenario de futuro la necesidad de una gestión integrada y eficaz de políticas sociales basada en la promoción del ejercicio de derechos y deberes ciudadanos. Estado local activo y con capacidad para coordinar entre áreas jurisdiccionales y organizaciones sociales; 3) deficiencias en la planificación y gestión urbano-ambiental, estableciéndose como escenario de futuro una política urbana y ambiental basada en una idea integrada de ciudad y partido que contemplara la ejecución de proyectos específicos, y actualización de la normativa urbanística en base a un sistema de información integrado y permanente. Creciente coordinación entre las áreas optimizando la actuación municipal a partir de la participación ciudadana y acuerdos interjurisdiccionales; 4) signos de agotamiento del patrón de crecimiento económico. En este sentido el escenario escogido fue afianzamiento y consolidación de los sectores tradicionales, con mejoras en la calidad y/o el desarrollo de nuevos procesos productivos o productos (turísticos, industriales, educativos), con creciente racionalidad en el uso de los recursos y estrategias que permitan la disminución de la estacionalidad y el aprovechamiento de las capacidades tecnológicas disponibles; 5) escenario social fragmentado. Así, se se consensuó el escenario de una sociedad que en forma incipiente valora y consolida los espacios de consenso y negociación colectivos, y que expresa su responsabilidad a partir de la participación e iniciativas que promueven el diálogo y la asociatividad, fortaleciendo su identidad y la concreción de algunos proyectos para la ciudad; 6) desequilibrios en la provisión de infraestructura y servicios.

Así, se definieron señales de integración urbana, completamiento de la infraestructura para la población y la producción. Diseño de un sistema de transporte público que aumentara la accesibilidad interna y facilitara el acceso a los servicios, con mejoras en el diseño, y mantenimiento de sus espacios públicos. Por su parte, el orden de las variables externas

priorizadas fue el siguiente: 1) una relación cambiaria favorable; 2) aumento de la demanda de productos alimenticios de calidad; 3) mayor protagonismo de regiones y de redes de ciudades; 4) importancia creciente del turismo a nivel nacional e internacional. Desde la perspectiva del Equipo técnico, las variables externas pueden considerarse como oportunidades para el desarrollo de la ciudad, pues si bien ocurren de manera independiente, pueden aprovecharse para facilitar el crecimiento. Para el Equipo técnico se habían cumplido dos pasos fundamentales: acuerdo sobre el "cómo estamos" o la visión de la situación actual y consenso sobre "dónde queremos y podemos estar" o definición de la ciudad futura.

Sin embargo, en ningún momento se discutió qué modelo de ciudad se quiere para Mar del Plata. Simplemente se propuso una grilla de escenarios cerrada donde no tenía cabida el debate sobre variantes al modelo de desarrollo de la ciudad. Y esto es así porque se trata de un tipo de discurso de la planificación estratégica que contempla estereotipadamente las siguientes etapas: 1) formulación del diagnóstico; 2) caracterización de la ciudad; 3) análisis DAFO; 4) elección de escenarios, entre el más positivo hasta el más negativo y dos intermedios. Y a partir de la grilla de escenarios ya definida por el Equipo técnico, se le pedía a los marplatenses reunidos que respondiesen en qué escenario estaba Mar del Plata a partir de seis variables, dos económicas, dos sociales y dos urbanísticas. Pero este proceso no implica en ningún momento un replanteamiento del modelo de desarrollo de la ciudad, sino simplemente mejorar algunos indicadores económicos, sociales y urbanos del modelo actual. Y más teniendo en cuenta la identificación de los problemas centrales de Mar del Plata y el Partido a lo largo del diagnóstico, tales como el de agotamiento del patrón económico (anteriormente denominado agotamiento del modelo de desarrollo) y de escenario social fragmentado.

No obstante estas observaciones, era necesario determinar el modo de poder llevar a cabo el paso de los escenarios actuales a aquellos a los que se quería llegar. Con la realización del taller de estrategias en el mes de septiembre del 2004, los agentes locales acordaron las líneas de actuación y objetivos que permitirían avanzar en la dirección elegida. De este modo, se definieron las líneas estratégicas de inclusión social, innovación y empleo,

equilibrio urbano-ambiental y transformación municipal, y se priorizaron los objetivos de cada línea, listándose iniciativas que pudieran concretarlos[453]. En este taller de estrategias se planteó los siguientes objetivos: 1) identificar las líneas estratégicas de la ciudad; 2) priorizar los objetivos de cada línea estratégica; 3) obtener insumos para la elaboración de proyectos estratégicos; 4) identificar los proyectos con los que se identifican los actores locales.

El taller de estrategias se realizó en el Hotel 13 de Julio, el 16 de septiembre. A partir de lo producido en los talleres y en otras instancias de consulta, se esbozaron cuatro líneas de acción que pretendían aproximarse a los escenarios escogidos. En este taller cada participante eligió una línea estratégica para trabajar en la priorización de los objetivos de actuación y en una primera propuesta de proyectos concretos. Las líneas propuestas por el Equipo técnico fueron: 1) innovación y empleo. Consistente en promover una estrategia de desarrollo local sostenible, basada en mejoras en calidad, capacitación e innovación tecnológica, fortalecimiento de cadenas de valor y tramas productivas, y orientada a la revitalización de las actividades productivas consolidadas, la generación de empleo genuino y el inicio de un proceso de búsqueda de nuevos espacios de oportunidad con afianzamiento de ámbitos público-privados; 2) inclusión social. consistente en favorecer la construcción de una ciudad integradora, que promueva la inclusión social a través de la revitalización del rol de Estado en la promoción del bien común, la gestión intersectorial e interjurisdiccional coordinada y la participación ciudadana; 3) equilibrio urbano-ambiental. Consistente en definir e implementar un modelo de organización territorial equilibrado que contemple la protección de las particularidades ambientales del partido, una eficiente articulación entres sus núcleos poblados y el incremento progresivo de la calidad de vida urbana a través de la

[453] Ante la pregunta de si las cuatro líneas estratégicas -inclusión social, innovación y empleo, equilibrio urbano-ambiental y transformación municipal- fueron propuestas antes de este taller, se nos responde que “no, todas no. Supuestamente todas menos la de transformación municipal... que surgió en algún momento aunque también tiene su motivo. Las otras anteriores es como que salieron en el taller de noviembre de 2003 supuestamente, que son aquellas sobre las cuales se trabajó en el taller de noviembre. La de transformación municipal surgió de tener una serie de problemáticas que no estaban encuadradas dentro de las otras áreas o estaban encuadradas medio forzadamente, que tenían que ver más que nada con la transformación municipal, y entonces se llegó a la conclusión de que era un punto que merecía realmente otra importancia y que tenía que tener un tratamiento separado de las otras áreas. En realidad, se planteó este tema de la transformación municipal, se le asignó supuestamente a todo el Equipo técnico, lo terminó desarrollando finalmente Candelaria (coordanadora del Equipo técnico), porque era la que no tenía eje” (Independiente14).

adopción de nuevos instrumentos de ordenación y la gestión de proyectos claves; 4) transformación municipal. Consistente en impulsar la transformación de la Gestión Municipal a partir de criterios de eficiencia, efectividad y equidad en la prestación de los servicios públicos. La actuación coordinada de áreas y el desarrollo de mecanismos de participación social, acorde a la asunción de un rol protagónico en el proceso de desarrollo y en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Partido.

En la apertura del taller, cuyo tiempo disponible fue de 30 minutos, Monteverde explicó "dónde estamos dentro del proceso", presentó los objetivos del taller, explicó el material de trabajo y presentó la modalidad de trabajo y funcionamiento del taller. Los objetivos fueron los siguientes: 1) identificar las líneas estratégicas de la ciudad; 2) priorizar los objetivos de cada línea estratégica; 3) obtener insumos para la elaboración de proyectos estratégicos; 4) identificar los proyectos con los que se identifican los actores locales. En la primera parte del taller, fijada en 20 minutos disponibles, se plantearon las siguientes consignas de funcionamiento: 1) participantes reunidos en mesas de 6 o7 integrantes; 2) presentación de asistentes y técnicos a cargo; 3) presentación de los participantes por mesa; 4) cada mesa elige un nombre que los identificará en el transcurso del trabajo de la jornada, completa listado de integrantes de la mesa; 5) cada mesa elige un secretario, que tendrá a su cargo tomar registro de los ejes de discusión de la mesa y colaborará con el cumplimiento de las consignas de trabajo. Y se leyó el cuento "El centésimo mono" como disparador del taller.

En la segunda parte del taller, se abordó el análisis de las líneas estratégicas y sus objetivos, con un tiempo disponible de 30 minutos. Teniendo en cuenta que cada línea estratégica era representada como una rama del árbol, el objetivo consistió en potenciar el vigor de la rama. De este modo, las consignas para analizar la línea estratégica que cada uno había seleccionado para trabajar fueron las siguientes: 1) puntos de análisis: a) vigor de la línea estratégica (¿tiene posibilidades de crecer y desarrollarse en proyectos?); b) equilibrio / desequilibrio de la línea estratégica (¿faltan/sobran objetivos?); c) zonas posibles de quiebre de la línea estratégica (¿existen objetivos no relacionados con la líneas?); 2) definir mediante consenso las modificaciones correspondientes; 3) redefinición gráfica de la rama según las propuestas del grupo.

En la tercera parte del taller, con 30 minutos de tiempo disponible, se priorizaron los objetivos a través de una actividad lúdica que simuló un casino de apuestas, tal como nos indica el siguiente informante: “usamos las técnicas de las apuestas, con un paño y fichas, incluso fichas del Casino (de Mar del Plata). Y que acá en Mar del Plata sonaban, vos escuchabas el ruidito de las fichas de Casino. Esto puede ser una pavada o no. O sea, se puede decir ‘mira la huevada que están haciendo’ o puede ser una cosa muy seria como creo que lo tomó cada una de las personas. El tema era cómo va haciendo el relato para todo esto, de lo que se trataba era de jugarse por una orientación, había que priorizar algunos objetivos” (Equipo1).

La pregunta disparadora de las consignas fue cuáles son los objetivos que más aportan al logro de la línea estratégica: 1) cada participante tiene que elegir diez fichas de casino de un color; 2) a partir de la pregunta de cuáles son los objetivos que más aportan a la línea estratégica, cada participante asignará fichas sobre una grilla que contiene la línea estratégica y sus objetivos, todas a uno o distribuyéndolas; 3) cada uno de los integrantes fundamentará su elección al colocar las fichas sobre los objetivos, de modo que sea visible la apuesta; 4) luego de realizadas todas las apuestas y escuchados todos los argumentos, los participantes podrán ratificar o rectificar sus apuestas personales; 5) el secretario contará las fichas colocadas en cada uno de los objetivos, volcando los resultados al costado de cada objetivo, y remarcará los tres más votados, y sintetizará en tres o cuatro frases el debate de la mesa para llegar a la priorización de los objetivos. De este modo, el coordinador, traslada los resultados de las apuestas de cada mesa a la línea estratégica del espacio de trabajo y totaliza las apuestas.

Tal como nos comunica un informante, “te cuento el ejercicio más allá de que vos lo podes leer para ver cómo enfocábamos la cosa ¿no?, y cómo le buscábamos la vuelta para que produzca ese tipo de consensos. Entonces lo que hicimos fue armarlo como si fuese un paño de apuestas, pero en realidad cada uno era un objetivo. Y vos podías, primero era poder apostar cada uno como quisiera, digamos, tener libertad de decir ‘bueno, yo puedo ponerle 10m fichas a uno o repartirlas’. Y la primera apuesta la hago sin discusión, o sea,

cada uno piensa y decide cómo apuesta, ¿eso que te da?, una primera mirada. Nadie influyó sobre el otro, y en eso se puede dar o una dispersión de apuesta o una concentración de apuesta. Y el tema era que cada uno apostaba, pero argumentaba su apuesta, o sea, no hubo un revoleo de fichas, 'me juego por esta' y argumento. Cada uno lo hacía y después lo que había era una instancia de segunda vuelta, o sea, a partir de la escucha del otro, porque así estaba planteado, haber si yo movía la ficha o no movía la ficha. Eso qué es, o sea, 'me corro de posición o no me corro', digamos. Soy capaz de decir que admito... y es más fácil mover una ficha porque digo 'lo que plantea Rafael me convence' y muevo la ficha, a decir 'che, la verdad es que tenes razón'. O sea, se hace más factible esto de poder ir como acordando" (Equipo1). Como contrapunto, otro informante nos indica que "¿Sabes cómo se priorizaron los objetivos? Con fichas, con fichas se priorizaron los objetivos, con fichas de ruletas. Estamos en pleno bingo de Las Vegas..." (Independiente15).

En la parte cuarta del taller, se contó con 30 minutos para confeccionar un listado de acciones, proyectos y actores involucrados, con el objetivo de garantizar el desarrollo de la línea estratégica denominado "Proyecto: acciones concretas para lograr objetivos". La parte quinta del taller, análisis de "asignaturas pendientes" o "agenda vieja", disponía de 15 minutos para llevarse acabo, y el objetivo era consensuar la inclusión o no de "asignaturas pendientes" como Línea Estratégica. En la parte sexta del taller, se contó con 30 minutos para realizar un plenario por cada espacio de trabajo. La modalidad fue la siguiente: en un lugar central se ubicaba la línea estratégica con sus objetivos y en los paneles cada grupo pegaba su trabajo. El relator de la mesa indica según las apuestas de la mesa los objetivos priorizados, e indicaba brevemente los argumentos de dicha priorización, y finalmente se realizaba la lectura de las propuestas de proyectos de la mesa[454].

Durante el mes de octubre de 2004 se habilitó el Banco de Proyectos[455], y se organizaron una serie de mesas de trabajo para desarrollar proyectos. Simultáneamente, se organizaron

[454] En definitiva, en el documento resultante de este taller, "Líneas estratégicas y objetivos de actuación", se expone para cada una de las líneas estratégicas una serie de objetivos de actuación y también se exponen las "asignaturas pendientes" de la ciudad.

[455] El Banco de proyectos fue un espacio para la presentación de propuestas de transformación elaboradas por personas e instituciones de la ciudad, de manera individual o conjunta, con el fin de "recoger proyectos

nueve reuniones o "mesas de trabajo", a fin de promover la formulación de proyectos[456], y la convocatoria de cada reunión le confería un carácter sectorial (empresarios, concejales y asesores y funcionarios del gabinete municipal), temático (investigadores, docentes universitarios, profesionales y técnicos y con personal municipal) o territorial (referentes comunitarios e institucionales zona Norte y Sur, Batán y Sierra de los Padres). De este modo las mesas de proyectos tuvieron los siguientes objetivos: a) promover la formulación de proyectos; b) alentar la participación individual e institucional para la presentación de propuestas de transformación. Se recibieron un total de 324 proyectos que fueron agrupados por área de pertenencia, de acuerdo a su vinculación con las líneas estratégicas y objetivos priorizados con anterioridad. Se elaboró, así, el documento de "Estrategias & proyectos".

Este documento de proyectos sirvió de soporte para el último taller de "Estrategias & proyectos", realizado el 1 de diciembre de 2004. En este taller se efectuó la priorización en función de la identificación de los proyectos de alto impacto –grado de ajuste a los objetivos estratégicos, capacidad movilizadora, sentido emblemático-, y la evaluación de su factibilidad –mejores condiciones para ponerse en marcha en el corto plazo. De esta manera, la priorización de los proyectos claves permitía, se afirma reiteradamente, a la ciudad y a sus actores públicos y privados, contar con un menú de proyectos estratégicos consensuados colectivamente como "hoja de ruta" para encaminar su accionar en el corto y mediano plazo.

existentes y que no han sido concretados, o que ya han sido elaborados en otras instancias o presentados en otras instituciones. También recepcionar proyectos nuevos que apunten a mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y que puedan ser desarrollados en los próximos años. El Banco funciona en la oficina del Plan, La Rioja 2259, o en el sitio web http://www.planestrategicomdp.org/uploads/fichadeproyectos.doc. Las fichas deben ser entregadas personalmente en las oficinas del Plan.

[456] Un informante nos dice que "el problema de esto, siempre, es cómo se divide para mantener el liderazgo de un grupito que tradicionalmente ha actuado, no te diría coordinadamente, pero ha actuado con cierta coherencia en defensa de sus propios intereses (...) Proyecto es una idea que suele tener valor desde el punto de vista del discurso político o puede tener valor para ordenar una serie de cuestiones que están sin coordinación en ese momento y que podrían generar mecanismos, yo te diría, de desarrollo que no son los que preveen los tipos que están en la actividad privada, porque no las ven. Entonces hay algunas ideas que pueden ser potentes para ellos. Entonces, esos grupos adhirieron a ese proyecto porque encontraban una usina de ideas que no la tenían. Pero mientras tanto instalaban estos mecanismos que son de apropiación de ideas, con la idea de la participación, es un 'golazo más grande que una casa'" (comision9).

En la apertura del taller, con un tiempo disponible de 30 minutos, se hizo la presentación del mismo indicando “dónde estamos dentro del proceso”, se presentaron sus objetivos, y se explicaron los materiales de trabajo (grilla de escenarios). Los objetivos fueron los siguientes: 1) dar cierre a la etapa de formulación; 2) legitimar la cartera de proyectos del Plan; 3) identificar los proyectos de mayor impacto en el proceso de desarrollo de la ciudad; 4) avanzar en el desarrollo de proyectos. Las modalidades de trabajo y funcionamiento fueron las siguientes: 1) los participantes se agrupan en mesas de 6 personas (por interés en las líneas estratégicas); 2) en cada grupo se realiza la presentación personal; 3) el grupo se da un nombre y completa una planilla en donde figure el nombre del grupo y los participantes; 4) el grupo designa a un secretario que lleva adelante las consignas de trabajo con los tiempos establecidos.

Las consignas de trabajo se desarrollaron en tres partes. La primer parte, para la cual se contaba con 60 minutos, trataba sobre la identificación de proyectos de alto impacto. El material de trabajo consistía de una grilla síntesis de estrategias, proyectos de cada línea estratégica, una hoja donde figuraban los objetivos de la línea estratégica (para cada participante), un juego de flechas de proyectos (por mesa) y un “primer blanco” (por mesa). Las consignas de esta primer parte fueron: 1) cada mesa contara con las “flechas proyectos” correspondientes a la Línea Estratégica elegida; 2) los participantes de cada mesa, ubicaran por consenso las flechas (pertenecientes a cada proyecto) en el blanco, teniendo en cuenta, los objetivos estratégicos planteados y según respondan a la pregunta: ¿Cuáles son los proyectos que producirán “mayor impacto” en el proceso de desarrollo de la ciudad?; 3) al colocar las flechas proyectos en el blanco, el grupo fundamentará su elección; 4) el secretario registrará la ubicación de flechas en el blanco y dos o tres frases que resalten lo más relevante del debate del grupo para llegar a la ubicación de las flechas.

El material de trabajo por mesa en la segunda parte del taller, priorización de los proyectos por factibilidad, con un tiempo disponible de 60 minutos, fueron flechas (ya utilizadas en la primer parte) y un “segundo blanco” (uno por mesa). Las consignas fueron las siguientes: 1) teniendo en cuenta el blanco con la priorización de los proyectos de Alto Impacto, el grupo seleccionará las cinco flechas proyectos más próximas al blanco; 2) el grupo

reubicará por consenso las cinco flechas proyecto en el nuevo blanco, según respondan a la siguiente pregunta: de los proyectos considerados de alto impacto, ¿cuáles son los que reúnen mejores condiciones para ponerse en marcha en el Corto Plazo –2005/2006? Teniendo en cuenta que: a) existan acuerdos generalizados sobre el tema, b) requieran principalmente de decisiones locales, y c) demanden recursos que la ciudad está en condiciones de gestionar; 3) al colocar las flechas proyectos sobre el nuevo blanco el grupo fundamentará su elección; 4) el secretario registra sintéticamente en un afiche dos o tres frases que resalten lo más relevante del debate del grupo para llegar a esta nueva selección.

En la parte tercera del taller se abordó, con un tiempo disponible de 20 minutos, la red de actores por cada uno de los proyectos, y el material de trabajo por mesa consistió en el cuento "Todos, alguien, nadie, cualquiera" (el cual se leyó) y un afiche. La consigna fue listar la red de actores por por cada uno de los proyectos, teniendo en cuenta la última priorización realizada, y la mesa deberá seleccionar el proyecto que más se aproxime al blanco para listar el grupo de actores (instituciones – personas) que considera fundamentales para su desarrollo, respondiendo a las siguientes preguntas: ¿quiénes deben trabajar juntos para garantizar el éxito del proyecto?, y ¿quién consideran debe ser el responsable del proyecto?. Por último, el secretario dejará registrada las propuestas sobre hoja afiche. El cierre del taller estuvo a cargo de Monteverde y del intendente Katz.

Finalmente, hay que destacar que las 324 iniciativas que fueron presentadas en el Banco de Proyectos del Plan Estratégico son propuestas de transformación que responden a las líneas estratégicas de Innovación y Empleo (A), Inclusión Social (B), Equilibrio Urbano Ambiental (C) y Transformación Municipal (D). En cada línea estratégica se conformaron agrupamientos de proyectos que definían un accionar específico y que ordenaban a una serie de proyectos y subproyectos de acuerdo a la vinculación que tenían con los objetivos que fueron priorizados y que, además, aparecerían con mayor capacidad de transformación de la realidad local. El Equipo técnico trabajó de la siguiente manera para elaborar este documento de "Estrategias & proyectos": 1) agrupó las propuestas similares, sintetizándolas en un único proyecto; 2) agrupó las propuestas que desde diferentes escalas colaboran en la materialización de objetivos similares, dentro del concepto de Plan o

Programa; 3) cada uno estos proyectos se desarrolló en una "Ficha de proyecto" a partir de lo presentado por cada uno de los autores de la iniciativa[457]; 4) los proyectos, planes, programas se agruparon en cada línea de actuación dentro del concepto de estrategia, entendida como el conjunto de proyectos que en una dirección particular, aportan a la materialización de los objetivos de la línea de actuación.

A continuación, presentaremos la grilla de estrategias y proyectos por cada línea estratégica:

A) Línea estratégica innovación y empleo: 1) fortalecimiento del entorno innovador: conjunto de iniciativas tendientes a generar espacios que fomenten el emprendedorismo, las innovaciones, el aprendizaje tecnológico y la difusión del conocimiento mediante el desarrollo de redes, alianzas y vinculaciones entre distintos actores, creando adecuadas normas e instituciones necesarias para llevar adelante el desarrollo productivo y comercial de la ciudad. Proyectos: a) ordenamiento y promoción de espacios de asentamiento industrial; b) instituto tecnológico de apoyo a la innovación; c) centro de apoyo y promoción de la actividad emprendedora; d) agencia de desarrollo local; e) sistema de información económica. 2) Fomento productivo y programas sectoriales: grupo de proyectos orientado al fomento de las actividades productivas del partido a partir de una orientación estratégica de su desarrollo, con incorporación de valor, articulación de cadenas productivas, innovación y complementación de esfuerzos públicos y privados. Proyectos: a) ciudad de puertas abiertas todo el año; b) revalorización del sector comercial de la ciudad; c) Mar del Plata, centro universitario regional; d) Mar del Plata, distrito de deporte, diseño y moda; e) producción hortícola integrada; f) promoción de industria cultural; g) modernización productiva del sector de la construcción e industrias afines; h) incorporación de valor en la cadena productiva pesquera. 3) Capacitación y empleo: conjunto de iniciativas orientados a evaluar los requerimientos de capacitación para la producción local

[457] La iniciativa contiene: 1) proyecto: incluye Plan, Programa o Proyecto; 2) descripción: presenta los rasgos principales de la propuesta; 3) objetivos: señala los objetivos específicos de la misma; 4) sub-proyectos: identifica propuestas que presentan una mayor definición dentro de un proyecto, plan ó programa; 5) actores: indica la red de actores que deben estar involucrados en la elaboración y/o implementación de las propuestas, señalado con el símbolo (R) a quien se considera debe ser el responsable del desarrollo del mismo; 6)

y regional, generando propuestas de formación permanente sobre la base del vínculo y el compromiso recíproco escuela empresa, en torno a metas específicas de generación de empleos de calidad. Proyectos: a) capacitación y promoción del empleo: Plan Más y Mejor Trabajo; b) capacitación turística en la población: Programa conciencia turística en Mar del Plata; c) promoción de competencias empresariales. 4) Inserción nacional e internacional de la ciudad: iniciativas que tienen que ver con el posicionamiento de la ciudad en el país y el exterior sobre la base del desarrollo de una marca local asociada a calidad, creatividad e innovación de los productos del partido. Proyectos: a) marketing de la Ciudad y Desarrollo de la Imagen de Marca; b) promoción comercial de PyMEs locales.

B) Línea estratégica inclusión social: 1) promoción familiar: conjunto de iniciativas tendientes al fortalecimiento de vínculos y hábitos familiares, el mejoramiento de las condiciones de vida, el desarrollo y la protección infantil y la promoción de emprendimientos productivos para la recuperación de condiciones de autonomía y bienestar familiar. Proyectos: a) como en casa; b) economía social; c) salud sexual y reproductiva. 2) Oportunidades para una ciudadanía plena: grupo de propuestas que promueven la inclusión social a partir del fortalecimiento del sistema educativo y las actividades culturales y deportivas para toda la población en el espacio del barrio y la ciudad. Proyectos: a) programa municipal de protección de derechos de niños y jóvenes; b) programa municipal de desarrollo deportivo; c) cultura en la otra cuadra; d) educación para el trabajo; e) ciudad educadora, y f) programa de atención a personas en situación de calle. 3) Comunidad saludable: conjunto de acciones que tienden al mejoramiento de la calidad de vida de la población del Partido, a partir de la coordinación institucional, el fortalecimiento del sistema de atención primaria con participación comunitaria en acciones de prevención y promoción de la salud y el mejoramiento de las condiciones ambientales. Proyectos: a) fortalecimiento del sistema de atención primaria; b) programa de promoción y prevención en salud; c) sistema integrado de salud pública. 4) Fortalecimiento institucional para la gestión social local: modelo de organización para la gestión coordinada y participativa de las políticas sociales en el territorio del Partido de General Pueyrredon. Proyectos: a) consejo local de políticas sociales; b) sistema de información social.

---

iniciativas que aportan: se precisa cada una de las iniciativas presentadas al Banco de Proyectos que fueron

C) Línea estratégica equilibrio urbano ambiental: 1) ordenamiento territorial: agrupa los proyectos tendientes a sistematizar y adoptar nuevos instrumentos de ordenación y gestión de proyectos en lo que respecta a la organización de la ciudad y del Partido. Proyectos: a) plan de ordenamiento territorial; b) plan de gestión ambiental; c) sistema municipal de información territorial; d) planes de ordenamiento para centros urbanos del Partido. 2) Desarrollo urbano: agrupa los proyectos tendientes a proveer el apoyo básico para el desarrollo de la ciudad y sus actividades productivas a través de una planificación de las redes infraestructurales y del equipamiento urbano. Proyectos: a) plan maestro de infraestructura de servicios; b) infraestructura para la producción; c) sistema de accesibilidad regional; d) programa de grandes equipamientos urbanos. 3) Integración y cualificación urbana: agrupa las iniciativas tendientes a mejorar la integración entre la ciudad turística y la estable y entre sectores urbanos consolidados y periféricos, en particular aquellas que se proponen mejorar la calidad de los servicios, equipamientos y espacios públicos que ofrece la ciudad. Proyectos: a) plan de transporte y tránsito; b) programa de espacios públicos; c) programa de vivienda y mejoramiento Barrial; d) programa de atractivos urbanos y revitalización de áreas centrales y comerciales; e) programa de protección de edificios y sectores de interés patrimonial. 4) Mejoramiento y protección del litoral marítimo: agrupa las iniciativas tendientes a gestionar obras y proyectos destinado al manejo integrado de los espacios litorales, teniendo en cuenta la multiplicidad de funciones de sectores particulares (Puerto, Centro) y evitando la erosión de la costa y la pérdida de playas. Proyectos: a) plan integrado para zona puerto; b) plan frente marítimo; c) programa integral de defensa costera.

D) Línea estratégica transformación municipal: 1) modernización e innovación en la gestión: iniciativas orientadas a la modernización municipal, la mejora de su funcionamiento interno, la optimización de los recursos y agilidad de las gestiones administrativas, haciendo más amigable la relación con el ciudadano. Proyectos: a) revisión de la estructura y competencias de las áreas y delegaciones municipales; b) reingeniería de trámites y procedimientos; c) programa de atención al ciudadano; d) reforma de la

consideradas para la elaboración del proyecto, plan ó programa, indicando el Título y número de registro.

Administración Financiera en el Ámbito Municipal; e) sistema Integrado de Información; f) programa Municipal de Actuación Coordinada. 2) Profesionalización de la gestión pública: iniciativas orientadas a la jerarquización de la función pública, promoción del aprendizaje institucional, capacitación del personal municipal y concientización de servicio público. Proyectos: a) carrera administrativa municipal; b) programa de capacitación y formación permanente; c) entorno motivador. 3) Participación ciudadana: iniciativas que promueven el acercamiento de la ciudadanía a la gestión de proyectos y programas, la participación en la toma de decisiones y la transparencia en la administración de recursos públicos. Proyectos: a) descentralización municipal: centros de participación y gestión; b) presupuesto participativo; c) consejo intersectorial de planificación. 3) Reforma política y legislativa: iniciativas de mediano plazo que requieren cambios en legislaciones externas al ámbito municipal. Proyectos: a) reforma del Régimen Municipal; b) modernización del régimen tributario; c) reforma del Código de Faltas; d) nuevos instrumentos de democracia deliberativa.

6.4.2. Jugando a participar.

A modo de resúmen, leemos en el Plan Estratégico de Mar del Plata, presentado públicamente el 29 de diciembre de 2004, que en total se realizaron: 1) 103 entrevistas personalizadas; 2) 15 grupos focales, y 3) 26 talleres que congregaron a aproximadamente 2600 personas en casi 13.000 horas de trabajo. El total de participantes para cada una de las actividades fue el siguiente en 11 meses: 1) 700 personas en los diez talleres de prediagnóstico; 2) 350 asistentes en los tres talleres de diagnóstico; 3) 320 participantes en el taller de escenarios; 4) 300 personas en el taller de estrategias; 5) 474 participantes en las 10 mesas de proyectos, y 6) 324 proyectos presentados en el Banco de Proyectos[458]. Al

[458] Se nos indica que “empezámos como a darnos cuenta de que tenían mucha más presencia los empleados municipales, no se si se habrá producido algo dentro de la Municipalidad, pero había más cantidad” (Independiente8). Otro informante nos comunica que “la gente que preparó todo esto, por ahí sabía a qué querían llegar y fueron manejando la situación” (Independiente4). Por reiteración: “te lo traían esto acá ‘leelo’, a los diez minutos ‘listo, se terminó, que venga lo que sigue’. No tenes ni capacidad de masticar lo que te estás tragando, entonces el sabor se perdió, el que traga no degusta, no puede decir ‘esto me gusta o no me gusta’, tragué, y si me hizo mal, me hizo mal, no tuve ni oportunidad de escupir lo que no me gustaba.

respecto, un informante ante la pregunta de cómo piensas que se articularon los diferentes documentos en el documento "definitivo" del Plan Estratégico de Mar del Plata, responde: "no se articularon. Es una compilación de lo hecho durante el año" (Independiente14). Y ante la pregunta de si representa a todos los sectores de la ciudad, responde que "no, pero de los que participaron sí. Esta carencia participativa es primero por descreimiento o por el desencantamiento, pero más que nada por descreimiento. Cuando se generan este tipo de procesos, no son muy creíbles. Yo creo que muy poca de la gente que ha participado en los talleres tiene conocimiento de que existe, por ejemplo, una Comisión Mixta" (Independiente14).

Otro informante nos dice que concurrió "a cuatro o a cinco talleres, lo que pasa es que en cada una de las mesas que teníamos siempre había algún político. Y esto era muy difícil de cambiar porque venían con un mandato a la mesa. Y muy difícil, porque inclusive se le preguntó a Monteverde 'bueno, habrás tenido reuniones con el intendente porque te debe bajar línea', o sea, él no puede hacer el Plan estratégico sin una consulta mínima al intendente o comentarle mensualmente o cada dos meses 'bueno, voy así', y él se molestó mucho diciendo que no necesitaba consultar al intendente para nada, pero es evidente que el intendente o el Departamento Ejecutivo le bajaba línea (y más si los fondos vienen de la Municipalidad)" (Independiente7). Se nos indica, también, que "empezámos como a darnos cuenta de que tenían mucha más presencia los empleados municipales, no se si se habrá producido algo dentro de la Municipalidad, pero había más cantidad" (Independiente8). Otro informante nos comunica que "la gente que preparó todo esto, por ahí sabía a qué querían llegar y fueron manejando la situación" (Independiente4). Por reiteración: "te lo traían esto acá 'leelo', a los diez minutos 'listo, se terminó, que venga lo que sigue'. No tenes ni capacidad de masticar lo que te estás tragando, entonces el sabor se perdió, el que traga no degusta, no puede decir 'esto me gusta o no me gusta', tragué, y si me hizo mal, me hizo mal, no tuve ni oportunidad de escupir lo que no me gustaba. ¿No? entonces esos aceleramientos para mí, es una opinión personal, es que, por un lado, había urgencia de cumplir los plazos de un contrato y, por otro, ciertos direccionamientos verticales" (Independiente15).

¿No? entonces esos aceleramientos para mí, es una opinión personal, es que, por un lado, había urgencia de

Autoconvocados PEM plantea que el Plan Estratégico de Mar del Plata "surgió por iniciativa de un grupo de instituciones locales", con el siguiente eslogan: "El Plan Estratégico es de todos". Y efectúan el siguiente comentario: "qué lindo eslogan y cuán lejano de la realidad"[459]. De hecho se nos informa, reiteradamente, que cada uno de los talleres estaba muy estructurado[460], es decir, muy regulado, pues "no te podías mover de esa estructura porque había tres o cuatro problemáticas en general, por dar un ejemplo, y no se podía aportar otra porque quedaba descolgada totalmente. Aparte se trabajaba contra reloj, de cuatro o cinco horas y la verdad que eran cuatro o cinco horas a full, porque no se paraba para charlar así de otros temas en ningún momento" (Independiente12).

Así, en los talleres se les daba "muy poco tiempo para el desarrollo de las consignas y a veces no eran muy claras tampoco las consignas, porque en algunos de los talleres teníamos que trabajar como si fuéramos un casino con fichas. No era muy claro. Estaba muy precocinado, ya estaba dirigido. Yo personalmente le dije, yo fui quien lo dijo a Monteverde 'mira, vos venís con pautas y te bajan líneas', y entonces me dijo 'no, mira, yo soy todo un profesional y no voy a aceptar que...'. Y después yo veía que él iba y tenía audiencia con el intendente. No, no, es una cosa muy dirigida. Para mí, esto va a tener una segunda vuelta, porque se entregó el Plan Estratégico, pero creo que va a tener otra segunda vuelta esto del Plan Estratégico, no se qué va a llegar pero, este hombre va a tener una segunda participación, sí, Monteverde" (Independiente7).

De hecho se nos informa que "las técnicas que utilizamos en cada cosa estaban orientadas a eso" (Equipo1), o sea, a lograr lo que previamente (políticamente) ya estaba pactado. En otras palabras, "todo muy bien preparado y yo muy agradecida, porque esto se generó a partir de lo que ha preparado la gente del Plan estratégico. Pero a veces, cómo te podría decir, un lugar hermosísimo, elegantísimo, en el hotel 13 de julio, pero se sigue amontonando la basura ¿te das cuenta? Esto es como que el árbol nos impide ver el monte... Pero un lugar excelente, hermoso, y qué plan hay para recuperar la dignidad de gente que

---

cumplir los plazos de un contrato y, por otro, ciertos direccionamientos verticales" (Independiente15).
[459] http://ar.groups.yahoo.com/group/autoconvocados_pem/.
[460] Sólo hay que recordar la indicación de tiempos y consignas, descrita en el apartado anterior.

muere por una topadora juntando mugre" (Independiente10). Y es que el problema está en que en Mar del Plata si se gobernase "con sentido común, seguramente se gobernaría más para las personas que para los grupos económicos. Acá el sentido común está puesto en función del gobierno y los grupos económicos. Esto es un gran negocio. Mar del Plata siempre fue un gran negocio, para todas las administraciones municipales ¿por qué lo van a dejar de hacer ahora? Entonces, para torcer eso hace falta cambiar la política, y los representantes políticos" (Independiente16).

Entonces, para no torcer esto, se piensa "en el desarrollo de una comunidad que sea totalmente económico, o sea, piensan que la única forma de que se puede salir adelante es agarrar y tapar todo con cemento y poner fábricas y generar recursos y no se dan cuenta que el recurso ya está, que hay que buscarle otra forma" (Independiente12). Otra forma, en el sentido de "caminar en pos de una sociedad participativa, en el sentido de acotar y limitar el poder. No nos damos el objetivo la lucha política para alcanzar el poder, sino que nos damos como objetivo el trabajo de generar espacios de participación ciudadana que acote y limite el poder oficial, el poder instituido. Es así que proponemos presupuesto participativo, proponemos revocatoria de mandato, proponemos que se instale eso, proponemos una reforma de la Constitución de la Provincia que permita la autonomía municipal, es decir, todas medidas que tiendan a acercar al ciudadano a la cosa de poder, a la cosa pública" (Independiente9).

Un ejemplo revelador de lo sucedido durante el periodo de los 11 meses. El 7 de junio de 2004, durante los talleres de prediagnóstico, el Equipo técnico participó, a instancias de un pedido del Ejecutivo local en una audiencia pública convocada por el Consejo Deliberante para discutir el emplazamiento de la futura estación ferroautomotora, porque de lo contrario, como nos indica un informante, "va a aparecer una estación ferroautomotora, se va a transformar urbanamente Mar del Plata, van a ir apareciendo otras cuestiones y el Plan Estratégico se va a manejar por el margen de la teoría, con lo cual este es un tema absolutamente fundamental, que empecemos a encontrar mecanismos, que el Plan estratégico de también mecanismos para la coyuntura" (Comision6).

Tal como surgió este tema, si bien es una asignatura pendiente de Mar del Plata, representó para el Equipo técnico un tema de coyuntura a resolver y no uno a ser integrado en los talleres participativos para su planificación, pues, como nos comunica otro informante, "nosotros lo que planteamos como diferente en la propia metodología, y que también tenía que ver con esto de las experiencias, era si el Plan Estratégico tenía que tomar únicamente las cuestiones estratégicas o si podía mezclarse con las cuestiones coyunturales. De alguna manera involucrarse con las cuestiones coyunturales. ¿Por qué planteábamos eso? Porque digamos dentro de una visión más purista de lo que es la planificación estratégica no debería vincularse con cuestiones de coyuntura, vos tendrías que manejarte con todo eso y no contaminarte con las cuestiones de coyuntura. Lo que también vimos es que en la misma medida en que vos no te involucrabas con las cuestiones de coyuntura, el Plan quedaba como una especie de plato volador que solo pensaba en el futuro mientras que la vida cotidiana corría por otros canales. Nosotros creíamos que había que hacer un esfuerzo por vincularse con la coyuntura. Y que coyuntura y estrategia no debían plantearse como dos cuestiones" (Equipo1). No obstante, "se reunieron para decir qué es lo más prioritario cuando eso de la estación ferroautomotora tiene más de 50 años, y en cada gobierno se piensa ahora lo va a resolver este, ahora este otro. Para mí no estuvo bien, pero tenían que hacer algún tipo de demostración y estar de acorde con la Provincia también" (Independiente8).

El pedido del Ejecutivo local fue que el Equipo técnico diera su opinión respecto a qué predio era el más adecuado para localizar la estación ferroautomotora, entre dos alternativas. Como indica un informante, "cuando surge la invitación el pedido es 'que el Equipo técnico de una opinión con respecto a las alternativas de localización', y un poco el posicionamiento fue decir 'ustedes que saben –digamos- digan cómo tiene que ser'. Y lo que planteamos era de que el Plan no iba a hacer eso, que el Equipo técnico no eran los tipos que concentraban el saber, sino que era un equipo que proponía una forma de laburo diferente. ¿Qué era lo que podíamos hacer en eso? Primero se discutió de si SI o si NO y bueno, estuvimos convencidos de que SI, más allá de que significaba riesgo ¿no?, y que significaba también opiniones diferentes de si nos teníamos que meter o no" (Equipo1). Una de las críticas que se hizo a la participación del Equipo técnico fue que en realidad no

había mucho para discutir, pues sólo se proponía elegir entre dos predios, como nos indica un informante: “fue una mera valoración de dos predios extraídos del ejido. Era como decir ‘este predio o este otro’, y eran sólo esos dos predios porque eran los dos que tenían en consideración en la audiencia” (Independiente14). Y el Equipo técnico participó porque “decías ‘bueno, la Audiencia se va a hacer’. No decíamos nosotros si la Audiencia se hacía o no, la Audiencia se hacía, iba a haber una Audiencia pública y en base a dos predios que era la propuesta. Esa era la situación de coyuntura, digamos” (Equipo1).

Sin embargo, el Equipo técnico propuso una metodología de trabajo para poder fijar criterios y procedimientos en la selección del predio más idóneo, en la que participaron las siguientes instituciones y entes municipales: Colegio de Ingenieros, Colegio de Arquitectos, Consejo Profesional de Agrimensura, Centro de Investigaciones Ambientales y Cátedra de Diseño de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Secretaría de la Producción, OSSE, Dirección de Ordenamiento Territorial, Secretaría de Obras y Planeamiento Urbano, ENVISURyGA y EMTUR. Otra crítica fue que la participación del Equipo técnico, incluso utilizando esta metodología, contradecía el proceso de planificación participativa, pues “lo que pasa es que por ahí todos tenemos el temor, creo que no es infundado, de que se desarrolle muy poco de esto, o que esté todo muy dirigido, porque con lo de la ferroautomotor pasó algo así, en vigencia del Plan Estratégico se tomaron determinaciones por fuera del Plan Estratégico” (Independiente14). Sin embargo, un informante nos indica que “entonces lo que nosotros hicimos fue juntar colegios profesionales, las facultades, la gente del municipio que estaba trabajando, es decir, todos aquellos que estaban con la ferroautomotora y hacer encuentros de trabajo con ellos. Encuentros de trabajo te diría que muy estructurados, porque el resultado surgía de haber juntado a todo el mundo” (Equipo5).

De este modo, “lo que propusimos era que el Equipo técnico no iba a dar una opinión sino lo que iba a hacer era trabajar en reunir a los actores locales que pudieran tener que ver con el tema y ver si de ahí surgía una opinión acordada sobre la conveniencia o no de alguno de los dos predios. Entonces, ahí lo que armamos fue, digamos cuál podía ser una metodología también de laburo como para poder tomar esto, si pensábamos que podíamos pensar en

estas cosas, en estos tiempos para hacer una evaluación. Aparte ya estaba en este sentido como cantado (era obvio) cómo era, porque además no era un tema nuevo para la ciudad, los terrenos tampoco eran nuevos para la ciudad. Entonces el hecho de decir 'no me involucro', el único sentido era de mantenerme en un estado de virginidad, cuando en realidad no había un 'no aceptamos la propuesta primera' o 'el equipo técnico opina que es esto'. Sino que hicimos cinco o seis reuniones convocando gente de la Municipalidad, de la Universidad, las Facultades, el Colegio de Arquitectos y demás, (Colegio de) Ingenieros, o sea, los que más pensábamos que podía ser un número más o menos manejable y digamos, se llegó a un acuerdo. Y ese acuerdo fue planteado como una opinión de decir 'bueno, esta es la opinión que surge de estos actores'. Y me parece que en ese sentido era valioso por el hecho de que mostraba que había otra manera de proponer cosas, que no era solamente desde el saber, como hubiese podido ser 'el Equipo técnico ocupa el lugar del saber', ni como para decir qué se yo 'esta es la visión de los ingenieros especialistas en transporte', sino un grupo de instituciones. Y creo que si esa mecánica se va como introduciendo, es bueno para la ciudad" (Equipo1).

De este modo, metodológicamente, se consideró una serie de cuestiones que expresaran los aspectos más significativos a tener en cuenta en la selección de los dos terrenos ofertados por el Estado provincial: 1) aptitud –capacidad receptiva- del terreno para el funcionamiento de una estación ferroautomotora; 2) condiciones de accesibilidad extraurbana al terreno; 3) condiciones de conectividad intraurbana del terreno; 4) impacto de la puesta en marcha del emprendimiento en el entorno urbano donde se encuentra ubicado el terreno; 5) la posibilidad de asociación del emprendimiento a otros proyectos urbanos. Como nos comunica un informante, hay que "ver qué intereses hay en la estación ferroautomotora, en cuanto a lo que puede ser la explotación de la misma y el desarrollo de la zona perimetral a esa estación" (Independiente4). Pero "se discutió y resolvimos que había que hacerlo aún con los riesgos que metodológicamente no fuera lo correcto. Y para eso lo que instrumentamos fue una metodología muy... Roberto por ahí tenía una cosa un poco más genérica tal vez, y nosotros aportamos desde el área urbana metodología de evaluación de impacto ambiental, que es un área específica en la que yo trabajo. Que es bastante fría en el sentido de que puede hacerse una grilla de ponderación, vas

discutiendo... buscas mecanismos de consenso para los valores, buscas mecanismos de ponderación. Pero finalmente lo que sale de ahí es como un dato numérico técnico. Entonces con eso nos cubrimos un poco diciendo 'no es que el Equipo del Plan decía esto', nosotros decíamos 'en base a este mecanismo, invitamos a un montón de instituciones, el Colegio de Arquitectos, de Ingenieros, la Municipalidad... Hicimos toda una semana de temas de discusión sobre la terminal y de ahí salió la ponderación. Cuando se hizo la Audiencia Pública, fue la única exposición que tenía un fundamento científico, lo demás eran opiniones casi de gusto, eran más opinables si te gustaba más un lugar que otro" (Equipo4).

Entonces, si "vos lees el documento de la localización de la Terminal, tiene algunas cosas que son bastante relativas, como la de determinar mediante una matriz muy rígida, donde en las evaluaciones cuantitativas pasaba que tanto una como otra localización, tenían la misma evaluación y se prefería siempre la misma. Fue como muy apresurado... El que estaba encargado de hacer las matrices no siempre respetaba lo que se discutía con el resto. Fue bastante problemático ese tema. (Que se prefiriera un predio a otro) yo creo que era una cuestión de intereses, más que nada, del Municipio y de las instituciones que estaban participando en estas reuniones, instituciones en gran parte de la Comisión Mixta y mucha representación municipal. (Y los tres bloques mayoritarios del Concejo Deliberante, El Frente (UCR), Acción Marplatense y Partido Justicialista) estaban todos de acuerdo. Me parece que la participación del Equipo técnico fue totalmente contradictoria... Aparte debe tener una justificación seria, un análisis de impacto ambiental, y se hizo un análisis de nada" (Independiente14).

Otra de las críticas a la participación del Equipo técnico en este tema fue cómo elegir la mejor ubicación de la estación ferroautomotora, si ésta debía pensarse en función de un proyecto de ciudad todavía no definido. Si bien "no cabía duda de que el tema era trascendente y aparte había salido en el diagnóstico y entre otras cosas era casi un símbolo, un icono" (Equipo1), "mientras que los otros proyectos no estaban definidos salió una discusión sobre la estación ferroautomotor, con el total desconocimiento de lo que se iba

hacer con la línea férrea y todo lo demás. Porque esta es una ciudad-puerto donde el ferrocarril no llega al puerto" (Comision9).

Junto al informe técnico presentado en la audiencia pública por el Asesor externo, se dieron a conocer las "fichas técnicas" de ambos terrenos, la planilla de evaluación, los criterios metodológicos propuestos y los resultados de la evaluación. Asismismo, se indicó una serie de recomendaciones a ser consideradas en la preparación del programa de necesidades y del propio proyecto, relacionadas con los usos y edificios en el predio, la accesibilidad extraurbana, la conectividad intraurbana y la vinculación con el desarrollo de otros proyectos. Otra crítica a la participación del Equipo técnico en la audiencia pública fue que actuó por fuera del Plan Estratégico, señalando implícitamente que hay temas demasiado importantes como para discutirlos dentre del mismo, porque "cuando se tuvo que decidir el tema de la estación terminal hubo una participación, inclusive del equipo de Monteverde, en la cual no se consultó a nadie, sino que había dos alternativas, no se hizo un estudio urbanístico en profundidad con los impactos... Me parece que quedó supeditado a los intereses de algunos sectores inmobiliarios por desarrollar siempre determinadas zonas. O sea, internas siempre hay y las va a haber, por lo menos a nivel político. Una cosa es el discurso para afuera y otra cosa es la interna. Internas siempre hubo, hay intereses creados así que es muy difícil de romper. Así que con la participación podemos llegar a estar sobre el caballo, pero es muy difícil romper esa interna" (Independiente4).

6.4.3. Fin de la "representación".

Finalmente, el 29 de diciembre de 2004 fue presentado el Plan ante casi 1000 personas. Antes de la ceremonia oficial, se realizó un espectáculo rememorando los inicios de esta ciudad, tal como nos comunica un informante: "hemos podido hacer una propuesta divertida, loca, interactiva, realmente formidable. No se ¿te contaron cómo fue? La verdad fue muy divertido, muy loco, los tipos llevando arena con la mano, los fisico culturistas todos lustrosos, la gente caminando con un pescado al hombro. Es decir, hubo un escenario circular, un lugar circular donde no hay un punto de referencia único, sino que hay una

multiplicidad, tenes cinco pantallas de modo que vos tenías cosas acá, allá, luces. Es decir, fue eso, una visión integrada de las cosas. Hubo una participación donde no hay una hegemonía desde donde se emite un discurso único, sino un espacio de percepciones múltiples. Bueno, fue poder plasmar en un espectáculo final, no se si show, qué se yo qué, algo que nosotros habíamos vivido metodológicamente durante un tiempo" (Equipo6)[461]. Refiriéndose al acto público de presentación del Plan Estratégico, este informante concluye que "¡fue maravilloso!". Otro informante, nos aclara el sentido de este show, al referirse a que el tema del desarrollo local les da al sector empresario "una posibilidad de show que no tenían, es decir, el grupo del Plan Estratégico le enseñó cómo hacer el show de las cosas. Lo que estamos viendo es el manejo mediático de los problemas" (comision9).

El acto de presentación del Plan, que contó con la presencia del intendente Katz, el obispo Puigari, miembros de la Comisión Mixta, concejales, representantes de instituciones y participantes en los talleres, fue "un hecho político, un hecho político en el cual más de un discurso fue escrito. La Comisión Mixta le entregaba a la ciudad el Plan, como un acto simbólico" (Equipo6)[462]. En la ceremonia central, el intendente recibió en nombre de la ciudad el Plan Estratégico y agradeció el esfuerzo realizado para llegar a definir "esta hoja de ruta del futuro de la ciudad y el partido", y manifestó que "debemos avanzar hacia la gestión estratégica de los proyectos que fueron seleccionados por la gente, ese será nuestro nuevo desafío como comunidad de familias que es nuestra ciudad"[463].

Por su parte, el coordinador de la Comisión Mixta, el martillero Donsini, dijo que todas las instituciones de la ciudad están comprometidas "para llevar a buen puerto el Plan Estratégico de la gente del Partido de General Pueyrredon, hoy y en las futuras administraciones de la ciudad, ya que los dirigentes se renuevan pero las instituciones

[461] Por ejemplo, otro informante comenta respecto a la metodología de Monteverde que "si vos la vas siguiendo bien, casi no te da margen a problemas, porque es muy conductista, te va diciendo 'se va haciendo esto, media hora de esto, veinte minutos de esto'. Nuestras instrucciones son trabajadas previamente. Tenemos el pretaller nuestro de cómo se trabaja, el día anterior, después dos horas antes nos volvemos a juntar, repasamos todos los papeles, repasamos la actuación, como si fueras a salir a escena, 'ante tal respuesta hacemos esto, ante tal dificultad lo derivamos a tal lado'. Está muy pautado y es muy difícil meter la mata si uno va siguiendo esas cosas" (Equipo4).

[462] Un informante nos dice "lo que yo nota es que el nivel de involucramiento del Municipio en el arranque era el de acompañar y el de ser un espectador y terminó con un nivel de compromiso alto, hasta criticado por algunos sectores como que se apropiaba del tema del Plan" (Equipo1).

permanecerán velando por el cumplimento de los acuerdo que hoy suscribimos"[464]. Posteriormente, el Presidente del Concejo Deliberante y representantes de los distintos bloques políticos del Concejo, suscribieron un acta compromiso con el Plan que dice: "Como símbolo de nuestro compromiso y responsabilidad para con el futuro de la ciudad, los abajo firmantes, integrantes de organizaciones políticas, instituciones y ciudadanos, nos ofrecemos como garantes de la implementación del Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon"[465]. Por tanto, fin del acto.

El Plan Estratégico establece que la Comisión Mixta seguiría existiendo y que ésta tendrá funciones de control de gestión sobre la Comisión Técnica, y la Comisión Técnica tendrá funciones de seguimiento técnico de los proyectos, de todos los proyectos que se han formulado y priorizado. Así, se nos informa que "estamos esperanzados que en la asamblea próxima que se va a celebrar dentro de poco, llamativamente se incorporen muchas de las empresas al Plan (...) Tiene que apoyar el sector empresario y lo tenemos que incluir" (Comision1). Y es que hay algunos negocios que van a ser privilegiados con las inversiones que va a suponer el Plan. y "las empresas que van a realizar esas obras también estarán dentro de estas internas" (Independiente4)[466]. A su vez, "para un gobierno local que no tenía un plan claro de desarrollo, decir ahora 'queremos ir para allá, queremos llevar adelante estos proyectos', yo creo que es un rédito político realmente importante, y aparte que esto se haya consensuado entre una parte importante de la población" (Equipo2). Y más teniendo en cuenta que en agosto de 2003, es decir, antes de que se desarrollaran los

[463] http://www.planestrategicomdp.org.
[464] http://www.planestrategicomdp.org.
[465] http://www.planestrategicomdp.org.
[466] Desde una perspectiva empresarial, se nos informa que "lo que viene ahora, es una etapa de trabajo distinta ¿eh?, a la que hemos realizado ahora con el diagnóstico, la formulación de proyectos. Ahora hay que implementar. En cuanto a la voluntad política, es público y notorio de que tenemos el máximo apoyo" (Comision1). "En cuanto a las expectativas, expectativas todas, que se cumpla con el plan estratégico, de que no se agote en los 321 proyectos presentados, sino que se nutra de nuevos esfuerzos. Este es un esfuerzo, como vos habrás estudiado, a largo plazo , pero tenemos una demanda de medio plazo y de corto plazo también en función de lo que pretendemos que sea la ciudad de Mar del Plata, desde el punto de oferta turística como el lugar de habitación cotidiana ¿no?" (Comision13). "Bueno, luego del diagnóstico y la formulación del Plan, las expectativas son altamente positivos porque pienso que los marplatenses vamos a poder enfrentarnos a proyectos concretos que hemos consensuado. Lo que antes de concretar este plan ordenado, todos hablábamos en mesas de café o en reuniones de amigos, o en ámbitos académicos o empresarios, pudimos concretarlo en un documento, que si bien el documento en sí mismo no es ninguna solución, pero sí de alguna manera nos permite ver un camino ordenado, que es el que pensamos encarar" (Comision4).

primeros talleres del Plan Estratégico de Mar del Plata, partidos de la oposición culparon al Ejecutivo local de inacción y de no tener un plan estratégico para alentar a las empresas a instalerse en Mar del Plata, pues "si hay una máquina de impedir, ésa es la Unión Cívica Radical, que gobernó la ciudad durante 16 años y nunca se tomó el trabajo de hacer una planificación".

Además, opinaron que "lo que creo es que Katz es un perfecto vendedor de ilusiones. Él ha sido parte de un Estado que dejó de cumplir funciones en los temas más importantes de la ciudad" y "somos muy críticos del rol del Estado en estos últimos años, que dejó en manos de sectores corporativos los temas más importantes de la ciudad. Parece que el intendente no se quiere hacer cargo de nada"[467]. Por tanto, a partir de ahora se tiene que generar la implementación del Plan. Respecto a las expectativas de implementación, "para mí lamentablemente son nulas" (Independiente1). Otro informante nos dice que no sabe "cuándo se va a llevar a cabo el estudio del Plan estratégico, realmente cuándo se va a llevar a cabo, porque se concluyó todo con una presentación de un libro, el libro final de las conclusiones del Plan estratégico, se lo entregaron al intendente, y ahí quedo. Hasta ahora no ha pasado nada... La voluntad política no se si existe... Está en la presentación, nada más, o sea, la Comisión presentó al intendente y bueno, ahí está la cosa. Tal vez, porque ahora nosotros, Mar del Plata ahora, todos los políticos acá en Mar del Plata están abocados a que en noviembre es la reunión de la Cumbre, entonces están todos apuntando a eso y el Plan Estratégico quedará para... Pero es una de las etapas, está en la segunda etapa, se entregó el Plan y esta ahora no..." (Independiente7).

[467] "Critican al Ejecutivo por 'no tener un plan' productivo", LA CAPITAL, 15/08/03.

VII. CONCLUSIÓN:

“El primero que habiendo cercado un terreno, se le ocurrió decir: *Esto es mío*, y encontró gentes bastante simples para creerlo, ése fue el verdadero fundador de la sociedad civil. ¡Cuántos crímenes, guerras, asesinatos, cuántas miserias y horrores no habría evitado al género humano aquel que, arrancando las estacas o allanando el cerco, hubiese gritado a sus semejantes: ‘Guardaos de escuchar a este impostor; estáis perdidos si olvidáis que los frutos son de todos y la tierra no es de nadie’!” (Rousseau, 1990:161-162).

Esta tesis es un estudio sobre la participación en una ciudad concreta y su región -Mar del Plata-, en un contexto social e histórico determinado -Argentina, 1976-2005-. La conclusión alcanzada permite afirmar que el modelo de participación practicado y el contexto histórico-social se correlacionan con un estilo participativo propio de lo que denominamos “vendedores de fantasías”. Un prototipo de estos vendedores es el Asesor Metodológico del Plan Estratégico de Mar del Plata. Por otra parte, el proceso de planificación analizado constituye un fenómeno social altamente representativo de la sincronización de las ciudades, bajo el lema de la planificación estratégica para el desarrollo. En este sentido, la lógica de esta investigación empírica sirve como una referencia de interpretación de las distorsiones e imposiciones que afectan a la democracia participativa, sin que ello excluya que se puedan dar experiencias de participación social sin ser afectados por la dominación de elites locales, regionales o nacionales. Y es que el caso analizado en ningún momento desborda los marcos convencionales de la política institucional y nada tiene que ver con una movilización alternativa a la reestructuración económica y administrativa llevada en Argentina, durante las últimas décadas del siglo XX.

La aproximación de la investigación ha sido básicamente cualitativa debido a que sólo así se podía acceder a las dimensiones y cuestiones planteadas, tanto en los objetivos como en las hipótesis. Además, en la investigación apenas se observan colectivos organizados, excepto el caso de los Autoconvocados PEM, que pretendieran la transformación del espacio urbano y entrasen en algún tipo de relación de oposición a las autoridades institucionales y a los agentes locales que dictaminan las agendas locales y territoriales. Así, el Plan Estratégico de Mar del Plata es producto de determinados sectores empresariales, y son ellos los que invitan al sector público y a otros sectores empresariales, profesionales y sociales a colaborar en el proceso de planificación. De ahí que como afirmábamos en nuestra “primera hipótesis secundaria, derivada de la principal, los cambios que conlleva el plan (y la propia lógica del plan), son funcionales a las estrategias, exigencias y posibilidades de determinados agentes urbanos (la participación es limitada, y está previsto de antemano quiénes y cómo van a participar)”.

La estrategia de desarrollo del Plan Estratégico de Mar del Plata contradice, a su vez, la teoría de la planificación estratégica en la medida en que las instituciones que integran la Junta Promotora, reconvertidas posteriormente en Comisión Mixta, no incentivaron ni generaron mecanismos de participación activa para todas las instituciones de la sociedad civil ni alentaron la transparentización del sistema institucional. Más concretamente, "el plan, tal y como ha sido elaborado (las desiciones se toman de forma centralizada), no supone, nos referimos a la segunda hipótesis secundaria, un reforzamiento del tejido productivo local, el cual actúa directa y positivamente sobre la cohesión social, al dar viabilidad a los esquemas virtuosos oferta-demanda, ahorro-inversión y sobre los que se edifican los sistemas locales-regionales (y nacionales) de acumulación. Es decir, las posibilidades de participación ciudadana (de organizaciones ciudadanas más o menos populares, más concretamente) abiertas por el Plan Estratégico están sujetas a fuertes limilaciones políticas, por la supeditación de toda la planificación a un proyecto de modernidad, de crecimiento, productividad y competitividad, importado de las metrópolis dominantes. Un proyecto que prima los fines de crecimiento económico, a lo que se van uniendo cada vez más otros fines de control social añadido".

Al analizar la perspectiva de los promotores del Plan Estratégico, nunca se observó que se hablase de clases o de ciudadanos activos. Sólo se habló de "gente", como un colectivo reducido a una composición amorfa, homogénea e indefinida, y esto es así porque se parte de un supuesto de homogeneidad social que sólo admite diferencias funcionales y no se clarifican los valores e intereses en juego que se diluyen en el marco de una concepción del desarrollo que se da por supuesta y aceptada. De ahí, en referencia a la tercera hipótesis secundaria, "que las percepciones acerca de las problemáticas principales de Mar del Plata y sus potencialidades de desarrollo no son el reflejo de la estructura social urbana, producto de las contradicciones y conflictos de la ciudad y su interland".

Por otro lado, la retórica publicitaria "que se hace de la participación en el PEM, depende, en referencia a la última hipótesis secundaria, de necesidades de marketing político (de estar en la modernidad, en la moda), las cuales se reflejan en las tensiones y conflictos entre los sectores e instituciones que conforman la Junta Promotora y muchos de aquellos que

son independientes a la misma", como por ejemplo Autoconvocados PEM o las organizaciones ecologistas. La existencia de intereses hace que ámbitos institucionales como la Comisión Mixta funcionen como grupos de presión, asumiendo un rol paternalista de tutor para el resto de sectores sociales e institucionales de Mar del Plata, y contribuyendo a quebrar las cadenas de cooperación institucional y la posibilidad de construir un espacio urbano alternativo. Por ello, hay que tener bien claro que la participación social es siempre política, siempre que asumamos que sea una política sobre y contra la dominación.

VIII. BIBLIOGRAFÍA.

- Ábalos, J. (2000): El fomento al desarrollo productivo local: orientaciones, actores, estructuras y acciones. La situación de Chile en los noventa, CEPAL, Santiago de Chile.
- Acebillo, J. (2002): “Las redes de infraestructuras y la ordenación del territorio en el desarrollo regional”, en: Subirats, J. (coord.), Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Aghón, G. (1994): “Retos y posibilidades de nuevos recursos para el desarrollo municipal: revisión de algunas experiencias a nivel internacional”, en: Irarrázaval Llona, I. y Lehmann, C. (comps.), Más recursos para la ciudad: nuevas perspectivas, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- Aguilar, S. y Giner, S. (2003): “Macrosociología: modernización, historia y evolución”, en: Giner, S. (coord.), Teoría sociológica moderna, Ariel, Barcelona.
- Alabart, A. (2003): “Sociología urbana”, en: Giner, S. (coord.), Teoría sociológica moderna, Ariel, Barcelona.
- Alberich, T. (1999): “Cuatro redes para hacer transformaciones sustentables”, en: Revista Política y Sociedad, nº 31, pp. 163-174.
- Alberti, L. (2003): “...¿Qué son las instituciones si no contienen a la ciudadanía?...”, en: Mataró i Pau, A. (coord.), Democracia participativa en América Latina. Los entes locales en la consolidación de la democracia, Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona.
- Alburquerque, F. (1995): “Competitividad internacional, estrategia empresarial y papel de las regiones”, en: Serie ensayos, nº 28, ILPES / CEPAL, Santiago de Chile.
- Alburquerque, F. (1997a): Metodología para el desarrollo económico local, ILPES / CEPAL, Santiago de Chile.
- Alburquerque, F. (1997b): El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local, ILPES / CEPAL, Santiago de Chile.

- Alburquerque, F. (1997c): “La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina”, en: Revista de la CEPAL, nº 63, diciembre, pp. 147-160.
- Alburquerque, F. (1999): Una política de fomento productivo e innovación empresarial en Chile. Informe de Consultoría, Unidad Regional de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía, Santiago de Chile.
- Alburquerque, F. (coord.) (1999): Manual del agente de desarrollo local, Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- Alburquerque, F. (1999): “Cambio estructural, desarrollo económico y reforma de la gestión pública”, en: Alburquerque, F. (coord.), Manual del agente de desarrollo local, Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- Alburquerque, F. (2000): Las Agencias de desarrollo regional y la promoción del desarrollo local en el Estado español, CEPAL, Santiago de Chile.
- Alburquerque, F.; Mattos, C. de y Jordán, R. (comps.) (2000): Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Alburquerque, F. y Cortés, P. (2001): Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo, CEPAL / GTZ, Santiago de Chile.
- Alguacil Gómez, J. (2000): Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Alonso, L. (1999): “Crisis de la sociedad del trabajo y ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local”, en: Revista Política y Sociedad, nº 31, pp. 7-35.
- Alonso, L. (2000): Trabajo y posmodernidad: el empleo débil, Fundamentos, Madrid.
- Alonso, J. y FitzGerald, V. (eds.) (2003): Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes, Los Libros de la Catarata, Madrid.

- Altimir, O. y Beccaria, L. (1999): El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en la Argentina, Serie Reformas Económicas Nº28, Cepal, Santiago de Chile.
- Amadeo, E. (2003): La salida del abismo, Planeta, Buenos Aires.
- Amin, A. (2002): "Repensando la teoría urbana: las ciudades y las economías de distancia", en: Subirats, J. (coord.), Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Amin, S. (1974): El desarrollo desigual, Fontanella, Barcelona.
- Amin, S. (1985): La Acumulación a escala mundial: crítica de la teoría del subdesarrollo, Siglo XXI, México, D.F.
- Amin, S. (1994): El fracaso del desarrollo en África y en el Tercer Mundo. Un análisis político, IEPALA, Madrid.
- Ander-Egg, E. (1991): Introducción a la planificación, Siglo XXI, Madrid.
- Andersen, Arthur (1989): Experiencias en planificación estratégica de ciudades, PROMADRID, Madrid.
- Anisi, D. (2005): "La macroeconomía al comienzo del siglo XXI: una reflexión sobre el uso y posterior abandono del llamado keynesianismo", en: Revista Estudios de Economía Política, nº1, pp. 37-55.
- Ansoff, I. (1965): Corporate Strategy, McGraw-Hill, Nueva York.
- Ansoff, I. (1979): Strategic Management, McMillan, Londres.
- Antúnez, I. y Galilea, S. (2003): Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas, CEPAL, Santiago de Chile.
- Arceo, E. (2001): ALCA. Neoliberalismo o pacto colonial, Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Buenos Aires.
- Arceo, E. (2003a): "El ALCA. Acuerdos, confrontaciones y proyectos de sociedad", en: Revista Realidad Económica, nº 200, http://www.iade.org.ar.

- Arceo, E. (2003b): “Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación”, UNQ/FLACSO/IDEP, Buenos Aires.
- Areilza Eceiza, G. (2002): Redes sociales y políticas para la regeneración urbana: el caso del Área Metropolitana de Bilbao, Tesis Doctoral realizada en la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Armstrong, P.; Glyn, A.; Harrison, J. (1991): Capitalism since 1945, Basil Blackwell, Oxford.
- Arocena, J. (1995): El desarrollo local, un desafío contemporáneo, Nueva Sociedad, Caracas.
- Arocena, R. y Sutz, J. (2003): Subdesarrollo e innovación. Navegando contra el viento, Cambridge University Press, Madrid.
- Arrigui, G. (1986): “Introduction”, en: Arrigui, G. (ed.), Semiperipheral development: the politics of Southern Europe in the twentieth century, Sage, Bervely Hills.
- Arrigui, G. (1999): El Largo siglo XX: dinero y poder en los orígenes de nuestra época, Akal, Madrid.
- Arroyo, D. (1997): “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en la Argentina”, en: Delgado, D. (comp.), Hacia un modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina, Oficina de Publicaciones del CBC-UBA, Buenos Aires.
- Arteta, A.; García Guitián, E.; Maíz, R. (eds.) (2003): Teoría política: poder, moral, democracia, Alianza Editorial, Madrid.
- Astarita, R. (2004): Valor, mercado mundial y globalización, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (1997): “El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios”, en: Revista Realidad Económica, nº 145, http://www.iade.org.ar.
- Azpiazu, D. (comp.) (1999): “La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo”, en: FLACSO/Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

- Azpiazu, D.; Basualdo, E. y Khavisse, M. (1987): El Nuevo Poder Económico en la Argentina de los Años 80, Legasa, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Basualdo, E. (1995): "La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el Mercosur", en: IDEP, Cuaderno nº 33, Capítulos de I a IV y VI.
- Azpiazu, D.; Basualdo, E. y Schorr, M. (2001): La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva, FLACSO, Buenos Aires.
- Baran, P. (1959): La Economía política del crecimiento, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Baran, P. y Sweezy, P. (1969): El capital monopolista, Siglo XXI, México, D.F.
- Barroso González (1999): Modelos de planificación estratégica y desarrollo local aplicados a la ciudad de Huelva (Tesis), Universidad de Huelva Publicaciones, Huelva.
- Basualdo, E. (2000): Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Bernal.
- Basualdo, E. (2001a): Deuda Externa y Poder Económico en la Argentina, Nueva América, Buenos Aires.
- Basualdo, (2001b): Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001), Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Basualdo, E. (2003): "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera", en: Revista Realidad Económica, nº 200, http://www.iade.org.ar.
- Basualdo, E.; Lozano, C. y Schorr, M. (2002): Las transferencias de recursos a la cúpula económica durante la administración Duhalde. El nuevo plan social del gobierno, IDEF/CTA, Buenos Aires.

- Bates, R. (2004): Prosperidad y violencia. Economía política del desarrollo, Antoni Bosch, Barcelona.
- Bauman, Z. (2004): “El eterno retorno de la violencia”, en: Beriain, J. (ed.), Modernidad y violencia colectiva, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Becattini, G. y Rullani, E. (1979). “Local systems and global connections: The role of knowledge”, en: Cossentino, F., Pyke, F. y Sengenberger, W. (eds.), Local and regional response to global pressure: The case of Italy and its industrial districs, International Institute of Labour Studies, Genova.
- Becattini, G. (1992): “El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico”, en: Pyke, F.; Becattini, G.; Sengenberger, W. (comps.), Los Distritos industriales y las pequeñas empresas. Distritos Industriales y cooperación interempresarial en Italia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Becattini, G.; Costa, M.; Trullén, J. (coords.) (2002): Desarrollo local: teorías y estrategias, Civitas Ediciones, Madrid.
- Becattini, G. (2002): “Anomalías marshallianas”, en: Becattini, G.; Costa, M.; Trullén, J. (coords.), Desarrollo local: teorías y estrategias, Civitas Ediciones, Madrid.
- Becerril-Padua, M. y Garcés, C. (2004): “Contribuciones de la CEPAL en los estudios del fenómeno urbano-metropolitano, 1950-1990”, en: Revista de Estudios Regionales, nº70, pp. 149-172.
- Beck, U. (2002): Libertad o capitalismo. Conversaciones con Johannes Willams, Paidós, Barcelona.
- Beltrán, M. (2000): “El problema de la calidad en los servicios públicos”, en: Trinidad Requena, A. (coord.), Evaluación y calidad en las organizaciones públicas, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- Benavidez González, C. (1999): “Detacción de los factores endógenos de competitividad y declive”, en: Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.), Manual de desarrollo local, Ediciones Trea, Gijón.

- Berg, L. van den; Braun, E. y Winden, W. van (2002): “Clusters de crecimiento en las ciudades europeas: Una nueva perspectiva de política pública”, en: Subirats, J. (coord.), Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Berger, S. (comp.) (1988): La organización de los grupos de interés en Europa Occidental, MTSS, Madrid.
- Berger, S. (1998): “Evolución regional del mercado de trabajo argentino. Cambios en la década de 1990”, en: Estudios del Trabajo, nº 15, enero-julio, pp. 60-88.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1979): La construcción social de la realidad, Amorrortu, Buenos Aires.
- Beriain, J. (2004a): Modernidad y violencia colectiva, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Beriain, J. (2004b): “La dialéctica de la modernidad: las metamorfosis de la violencia colectiva moderna y postmoderna”, en: Beriain, J. (ed.), Modernidad y violencia colectiva, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Beriain, J. (2004c): “*In terrorem*: Antes y después del 11 de septiembre”, en: Beriain, J. (ed.): Modernidad y violencia colectiva, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Bianchi, P. (1996): “Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las Pymes. Aprendiendo de la experiencia europea”, en: Documento de Trabajo, nº 72, CEPAL, Buenos Aires.
- Bianchi, P. (1997): La construcción social del mercado, Universidad de Quilmes, Bernal.
- Birnbaum, N. (2003): Después del progreso. Reformismo social estadounidense y socialismo europeo en el siglo XX, Tusquets Editores, Barcelona.
- Blalock, H. (1970): Introducción a la investigación social, Amorrortu, Buenos Aires.
- Blanco, H. (2003): Planeamiento del desarrollo local, CEPAL, Santiago de Chile.

- Bock, K. (1988): “Teorías del progreso, el desarrollo y la evolución”, en: Bottomore, T. y Nisbet, R. (comps), Historia del análisis sociológico, Amorrortu, Buenos Aires.
- Boisier, S. (1995): “La Mesoeconomía Territorial: interacción entre personas e instituciones (Notas para orientar a los gobiernos regionales)”, en: Serie Ensayos ILPES, Documento 95/26.
- Boisier, S. (1996): “Modernidad y territorio”, en: Serie Cuadernos del ILPES, nº 42, LC/IPG.90-P, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Boisier, S. y Silva, V. (1990): “Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual”, en: Alburquerue, F.; Mattos, C. de y Jordán, R. (comps.), Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002): El nuevo espíritu del capitalismo, Akal, Madrid.
- Borello, J. (coord.) (2000): Bulones y canguros. Los ejes productivos del desarrollo local, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel.
- Borja, J. (2003): La ciudad conquistada, Alianza Editorial, Madrid.
- Bottomore, T. y Nisbet, R. (comps.) (1988): Historia del análisis sociológico, Amorrortu, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. (1981): “Prólogo: Ese terrible reposo que es también el de la muerte social”, en: Lazarsfeld, P. (dir.), Les chômeurs de Marienthal, Editions de Minuit, París.
- Bourdieu, P.; Chamboredon, J. y Passeron, J. (1989): El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos, Siglo XXI, Madrid.
- Boyer, R. (1992): La teoría de la regulación, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.
- Boyer, R. (2002): “La crisis argentina: un análisis desde la teoría de la regulación”, en: Revista Realidad Económica, nº 192, http://www.iade.org.ar.
- Bottomore, T. y Nisbet, R. (comps.) (1988): Historia del análisis sociológico, Amorrortu, Buenos Aires.

- Bretones, M. (2001): Sociedades avanzadas. Manual de estructura social, Hacer, Barcelona.
- Brugué, Q.; Gomá, R. y Subirats, J. (2002): "Introducción. La agenda y el debate sobre el territorio en la sociedad de las redes", en: Subirats, J. (coord.), Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Brugué, Q.; Gomá, R. y Subirats, J. (2002): "Gobierno y territorio: del Estado a las redes", en: Subirats, J. (coord.), Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Brugué, Q.; Gomá, R. y Subirats, J. (2002): "Conclusiones. La gobernabilidad de las ciudades y territorios en la sociedad de las redes", en: Subirats, J. (coord.): Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Brülhart, M. (1996): "Commerce et spécialization géographique dans l'Union Européenne", en: Economie Internationale, nº 65, pp. 169-202.
- Brülhart, M. y Torstensson, J. (1996): "Regional integration, scale economies and industry location", en: Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper nº 1435.
- Brundtland, G. (1988): Nuestro futuro común, Alianza Editorial, Madrid.
- Brunet, I. y Vidal, A. (2004): Empresa y recursos organizativos, Pirámide, Madrid.
- Buendía Martínez, I. y García Alonso, J. (2003): Cooperativismo y Desarrollo Local, Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid.
- Bujarin, N. (1971): El imperialismo y la economía mundial, Ediciones Pasado y Presente, Córdoba.
- Burke, P. (1987): Sociología e historia, Alianza Editorial, Madrid.
- Bustelo, P. (1998): Teorías contemporáneas del desarrollo económico, Síntesis, Madrid.
- Bustillo, R. (2005): "Cincuenta años de políticas de desarrollo: situación y perspectivas", en: Revista Estudios de Economía Política, nº 1, pp. 115-131.

- Cachón, L. (1992): “El estudio del mercado de trabajo local en el marco de una política de desarrollo endógeno”, en: Economía y Sociedad, nº 7, diciembre, pp. 87-97.
- Cachón, L. (1995): “Estado de bienestar y capitalismo avanzado”, en: Benedictino, J. y Morán, M. (eds.), Sociedad y política. Temas de sociología política, Alianza Editorial, Madrid.
- Cachón, L. (1999): “Sobre desarrollo local y nuevos yacimientos de empleo”, en: Revista Política y Sociedad, nº 31, pp. 117-130.
- Cacopardo, F. (ed.) (1997): Mar del Plata, ciudad e historia, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Cacopardo, F. (1997): “Introducción: Historia de la ciudad: entre Babel y la búsqueda de una nueva síntesis”, en: Cacopardo, F. (ed.), Mar del Plata, ciudad e historia, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Callejón, M. (2003): “En busca de las economías externas”, en: Ekonomiaz, nº 53, pp. 74-89.
- Callies, D.; Franzese, P. y Guth, H. (2002): “Urnanizaciones ‘encerradas’, pactos y problemas”, en: Ciudad y territorio, Estudios Territoriales, XXXIV (133-134), pp. 473-490.
- Callinicos, A. (2003a): Un manifiesto anticapitalista, Crítica, Barcelona.
- Callinicos, A. (2003b): Social Theory. A Historical Introduction, Polity Press, Londres.
- Callinicos, A. (2004): Los nuevos mandarines del poder americano, Alianza Editorial, Madrid.
- Camagni, R. (1991): Innovation Networks: spatial perspectives, Belhaven Press, Londres y New York.
- Camagni, R. (2002a): “Papel económico y contradicciones espaciales de las ciudades globales: el contexto funcional, cognitivo y evolutivo”, en: Becattini, G.; Costa, M.; Trullén, J. (coords.), Desarrollo local: teorías y estrategias, Civitas Ediciones, Madrid.
- Camagni, R. (2002b): “Razones, principios y cuestiones para la política de desarrollo espacial en una era de globalización, localización y trabajo en red”, en: Subirats, J.

(coord.): Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.

- Camagni, R. (2003): "Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio", en: Investigaciones Regionales, nº 2, pp. 31-57.
- Camagni, R. (2005): Economía Urbana, Antoni Bosch, Barcelona.
- Camisón, C. (1993): "Dirección de empresas en entornos globales y abiertos: Hacia la estrategia de alianzas", en: Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa, vol. 2, nº 3, pp. 9-37.
- Canosa Zamora, E. (2002): "Las urbanizaciones cerradas de lujo en Madrid: una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial", en: Ciudad y territorio, Estudios Territoriales, XXXIV (133-134), pp. 545-563.
- Capel, H. (coord.) (1990): Los espacios acotados. Geografía y dominación social, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona.
- Cardoso, F. (1979): "La originalidad de la copia: La CEPAL y la idea de desarrollo", en: Villarreal, R. (comp.), Economía internacional. II. Teorías del imperialismo, la dependencia y su evidencia histórica, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1987): Dependencia y desarrollo en América Latina, 21ª ed., Siglo XXI, México, D.F.
- Castells, M. (1973): Imperialismo y urbanización en América Latina, Gustavo Gili, Barcelona.
- Castells, M. (1986): La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos, Alianza Universidad, Madrid
- Castells, M. (1988): La cuestión urbana, Siglo XXI, Madrid.
- Castells, M. (1996): "El futuro del Estado de bienestar en la sociedad informacional", en: Sistema, nº 131, pp. 35-53.
- Castells, M. (2000): La Era de la Información: economía, sociedad y cultura. Volúmen 1: La sociedad red, Alianza Editorial, Madrid.

- Castells, M. (2001): “Conclusión: la sociología urbana en el siglo XXI”, en: Susser, I. (ed.), La sociología urbana de Manuel Castells, Alianza Editorial, Madrid.
- Castillo, J. del (1994): Manual de desarrollo local, Estudios de economía, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Catenazzi, A. y Reese, E. (2001): La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. Análisis sobre los nuevos escenarios y sus implicancias en la planificación participativa. Alcances y limitaciones en experiencias argentinas, Curso de Posgrado Desarrollo local en áreas metropolitanas, Módulo 3/ Prof. Eduerdo Reese, http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/Mod3EReese.doc.
- Ceceña, A. (2001): “La territorialidad de la dominación. Estados Unidos y América Latina”, en: Revista Chiapas, núm. 12, http://www.ezln.org/revistachiapas/chiapas-indice2.html.
- CEPAL (1995): Alojar el desarrollo. una tarea para los Asentamientos Humanos, Renión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), 13 al 17 de noviembre, Santiago de Chile.
- CEPAL (1997): Informe de la quinta Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe, 12 al 15 de noviembre de 1996, Kingston.
- CEPAL (1999): Resoluciones Consejo Regional de Planificación LC/IP/R.83/Rev 4 28.01.99, Santiago de Chile.
- CEPAL (2000a): Equidad, desarrollo y ciudadanía, Santiago de Chile.
- CEPAL (2000b): Panorama Social de América Latina 1999-2000. Síntesis, Santiago de Chile.
- CEPAL (2000c): Resoluciones de la Cepal sobre el ILPES LCIIP/R.84Irev 5 16.10.00, Santiago de Chile.
- CEPAL (2000d): Resoluciones de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación LCIIPIR.82iRev.7 15.03.00, Santiago de Chile.

- CEPAL (2001): Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur, Santiago de Chile.
- Chancellar, E. (2000): Sálvese quien pueda. Una historia de la especulación financiera, Gránica, Barcelona.
- Chase-Dunn, Ch. (1989): Global formation:structures of the world economy, Blackwell, Oxford.
- Chesnais, F. (ed.) (2004): La finance mondialisée: racines sociales et politiques, configuration et conséquences, La Découverte, París.
- Chomsky, N. (2004): Hegemonía o supervivencia. La estrategia imperialista de Estados Unidos, Ediciones B, Barcelona.
- Ciccolella, P. y Mignaqui, I. (1999): "Prólogo", en: Sassen, S., La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio, Eudeba, Buenos Aires.
- Clark, T. (1999): "Estrategias de innovación: enseñanzas para el gobierno a escala nacional y local", en: Revista Política y Sociedad, nº 31, pp. 81-92.
- Clichevsky, N. (2002): "'Urbanizaciones exclusivas' en Buenos Aires", en: Ciudad y territorio, Estudios Territoriales, XXXIV (133-134), pp. 503-527.
- Cohen, R. y Kennedy, P. (2000): Global Sociology, Palgrave MacMillan, Londres.
- Coller, X. (2000): Estudio de casos, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Combessie, J. (2000): El método en sociología, Alianza Editorial, Madrid.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993): Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y Pistas para entrar en el Siglo XXI, Libro Blanco, Bruselas-Luxemburgo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1995a): Iniciativas locales de desarrollo y de empleo. Encuesta en la Unión Europea, Bruselas-Luxemburgo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1995b): Una estrategia europea de estímulo a las iniciativas locales de desarrollo y de empleo, COM, Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1996): Premier Rapport sur les iniciatives locales de développement et d'emploi, SEC, Bruselas.

- Comte, A. (1996): La Filosofía Positiva, Porrúa, México, D.F.
- Conti, S. (2002): "Sociedad de la información, ciudad y sistemas metropolitanos en Europa", en: Subirats, J. (coord.): Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Coraggio, J. (1998): "Las dos corrientes de descentralización en América Latina", en: curso taller internacional Desarrollo Económico Local, Descentralización y Gestión Municipal, ILPES / CEPAL, Santiago de Chile.
- Coraggio, J. (1999): "Cuatro redes para hacer transformaciones sustentables", en: Revista Política y Sociedad, nº 31, pp. 133-142.
- Coraggio, J. (2000): La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado, Ponencia presentada al Seminario Taller Internacional: "Cultura y desarrollo: la perspectiva regional/local", organizado por el Instituto Andino de Artes Populares del Convenio Andrés Bello (IADAP), Quito, marzo 15-17, 2000.
- Costa, A.; Kicillof, A. y Nahón, C. (2004): "Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna. Dilemas de un país devaluado", en: Revista Realidad Económica, nº 203, http://www.iade.org.ar.
- Costa Campi, M. (1999): "Política industrial y Desarrollo Local", en: Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.): Manual de desarrollo local, Ediciones Trea, Gijón.
- Costa Campi, M. (2002): Economías externas, competitividad y sistemas productivos locales: evidencia empírica e implicaciones para el diseño de políticas industriales y de desarrollo local, en: Becattini, G.; Costa, M.; Trullén, J. (coords.), Desarrollo local: teorías y estrategias, Civitas Ediciones, Madrid.
- Cuadrado Roura, J. (2001): "Convergencia regional en la Unión Europea. De las hipótesis teóricas a las tendencias reales", en: Mancha Navarro, T. y Sotelsek, D. (comps.), Convergencia económica e integración. La experiencia en Europa y en América Latina, Pirámide, Madrid.
- Debray, R. y Bucmont, J (2004): A la sombra de la Ilustración, Paidós, Barcelona.

- Del Cerro Santamaría, G. (2004): “Ciudades y globalización: un enfoque teórico”, en: Revista Española de Sociología, nº 4, pp. 199-218.
- Delgado Gutiérrez (1994): Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales, Síntesis, Madrid.
- Del Río, E. (1999): “Empleo y desarrollo local”, en: Revista Política y Sociedad, nº 31, pp. 143-162.
- Dematteis, G. (1998): “Suburbanización y periurbanización. Ciudades alglosajonas y ciudades latinas”, en: Monclús, F. (ed.), La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona.
- Dematteis, G. (2002): “De las regiones-área a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional”, en: Subirats, J. (coord.), Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Diéz Rodríguez, A. (2001): “El modelo de participación de las ONG. La construcción social del voluntariado y el papel de los Estados”, en: Nieto Pereira, L. (coord.), Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Dore, R. (2005): Capitalismo Bursátil: Capitalismo de Bienestar. Japón y Alemania versus los Anglosajones, Akal, Madrid.
- Duffield, M. (2004): Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Duménil, G. y Lévy, D. (2000): Crise et sortie de crise. Ordres et désordres néoliberaux, Presses Universitaires de France, París.
- Duménil, G. y Lévy, D. (2002): Salida de crisis, amenaza de crisis y nuevo capitalismo, CEPREMAP-ENS, París, http://www.cepremap.ens.fr/levy/.
- Duménil, G. y Lévy, D. (2004): Capital Resurgent. The Roots of the Neoliberal Revolution, Harvard University Press, Harvard, Massachusets.
- Durkheim, E. (1995): La División del trabajo social, Akal, Madrid.

- Dussel, E. (1992): 1492: el encubrimiento del Otro. El origen del mito de la modernidad, Antropos, Bogotá.
- Dussel, E. (1998): “Beyond Eurocentrism: The World-System and the Limits of Modernity”, en: Jameson, F. y Miyoshi, M. (eds.), The Cultures of Globalization, Duke University Press, Durham.
- Echániz, J. (2002): “Un sistema local para el gobierno del territorio en la sociedad de las redes: el caso de Cataluña”, en: Subirats, J. (coord.), Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Eisenstadt, S. (1970): Enseyos sobre el cambio social y la modernización, Tecnos, Madrid.
- Eisenstadt, S. (2004): “La dimensión jacobina de la modernidad”, en: Beriain, J. (ed.), Modernidad y violencia colectiva, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Emmerij, L. y Núñez del Arco, J. (comp.) (1998): El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Emmerij, L. (1998): “Teoría y práctica del desarrollo: ensayo introductorio y conclusiones de política”, en: Emmerij, L. y Núñez del Arco, J. (comp.), El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Elias, N. (1982): Sociología fundamental, Gedisa, Barcelona.
- Elias, N. (1987): El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Elizalde Hevia, A. (2003): Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, CEPAL, Santiago de Chile.
- Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1996): “Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política”, en: Revista de la CEPAL, nº 59, agosto, pp. 39-52.

- Esteva, G. (1996): “Desarrollo”, en: Sachs, W. (ed.), Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder, Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, Lima.
- Farinelli, F. (1999): “Las redes industriales frente al reto de la globalización: la experiencia italiana”, en Elgue, M.C. (comp.), Globalización, desarrollo local y redes asociativas, Ediciones Corregidor, Buenos Aires.
- Fernández Durán, R. (1993): La exploción del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global, Fundamentos, Madrid.
- Fernández Durán, R. (1996): Contra la Europa del capital y la globalización económica, Talasa, Madrid.
- Fernández Güell, J. (1997): Planificación estratégica de ciudades, Gustavo Gili S.A., Barcelona.
- Fernández Sánchez, E. (1999): “Empresa y competencia”, en: Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.), Manual de desarrollo local, Ediciones Trea, Gijón.
- Ferraro, C. y Costamagna, P. (2002): Competitividad territorial e instituciones de apoyo a la producción en Mar del Plata, CEPAL, Buenos Aires.
- Fina, Ll. (2002): Mercados de trabajo locales, empleo y paro en Europa, en: Becattini, G.; Costa, M.; Trullén, J. (coords.), Desarrollo local: teorías y estrategias, Civitas Ediciones, Madrid.
- Finkel, L. (1994): La organización social del trabajo, Ediciones Pirámide, Madrid.
- Fitoussi, J. y Rosanvallon, P. (1996): Le nouvel âge des inégalités, Editions du Seuil, París.
- Frank, A. (1971): Sociología del desarrollo y subdesarrollo, Anagrama, Barcelona.
- Fredrickson, J. (1990): Perspectives on strategic management, Harper cop., New York.
- Freije Uriarte, A. y Freije Obregón, I. (1990): Nuevas herramientas de gestión, Universidad Comercial de Deusto, Bilbao.
- Friedmann, J. (1991): Planificación en el ámbito público, MAP-INAP, Madrid.

- Friedmann, J. y Weaver, C. (1981): Territorio y función. La evolución de la planificación regional, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Fukuyama, F. (2004): La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI, Ediciones B, Barcelona.
- Fujita, M.; Krugman, P. y Venebles, A. (2000): Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional, Ariel Economía, Barcelona.
- Furtado, C. (1986): La economía latinoamericana (formación histórica y problemas contemporáneos), Siglo XXI, México, D.F.
- Gallego Bono, J. y Nácher Escriche, J. (2003): "Consenso y políticas de desarrollo local: Una aplicación al caso valenciano", en: Ciudad y territorio, Estudios Territoriales, XXXV (135), pp. 53-75.
- García, E. (2004): Medioambiente y sociedad. La civilización industrial y los límites del planeta, Alianza Editorial, Madrid.
- García Guitián, E. (2003): "Sociedad trasnacional y democracia cosmopolita", en: Arteta, A.; García Guitián, E.; Maíz, R. (eds.), Teoría política: poder, moral, democracia, Alianza Editorial, Madrid.
- Garofoli, G. (ed.) (1992): Endogenous Development and Southern Europe, Avbury, Aldershot.
- Gennero de Rearte, A. y Ferraro, C. (2002): Mar del Plata productiva: diagnóstico y elementos para una propuesta de desarrollo local, CEPAL, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1995): "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", en: Revista Desarrollo Económico, nº 136, pp. 483-513.
- Giddens, A. (1988): "El positivismo y sus críticos", en: Bottomore, T. y Nisbet, R. (comps.), Historia del análisis sociológico, Amorrortu, Buenos Aires.
- Giddens, A. (1998): El capitalismo y la moderna teoría social, Idea Books, Barcelona.
- Gil Calvo, E. (1995): "Modernización y cambio sociopolítico", en: Benedictino, J. y Morán, M. (eds.), Sociedad y política. Temas de sociología política, Alianza Editorial, Madrid.

- Gil Zafra, M. (1999): “La política regional de la Unión Europea: evolución normativa y metodología de actuación”, en: Revista Política y Sociedad, nº 31, pp. 37-54.
- Gimeno, J. y Monreal, P. (1999): La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Giner, S. (coord.) (2003): Teoría sociológica moderna, Ariel, Barcelona.
- Godet, M. (1991): Prospectiva y planificación estratégica, SG, Barcelona.
- González Gómez, F. y Ortega Almón, M. (2003): “Una panorámica sobre el crecimiento de las ciudades: aportaciones más recientes en el campo de la economía”, en: Ciudad y territorio, Estudios Territoriales, XXXV (135), pp. 37-52.
- González Ordovás, M. (2000): Políticas y estrategias urbanas, Fundamentos, Madrid.
- González Parada, J. (2001): “Enfoques de la ayuda al desarrollo”, en: Nieto Pereira, L. (coord.), Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Goody, J. (2004): Capitalismo y modernidad: el gran debate, Crítica, Barcelona.
- Gore, A. (1993): Creating a Government That Works Better and Cost Less, Government Printing Office, Washington D.C.
- Gowan, P. (2000): La Apuesta por la globalización: la geoeconomía y la geopolítica del imperialismo euro-estadounidense, Akal, Madrid
- Graham, S. (2002): “Construyendo espacios de redes de alta calidad. Reflexiones sobre las redes de infraestructuras en el desarrollo urbano contemporáneo”, en: Subirats, J. (coord.), Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Grupo de Lisboa (1995): Limits to Competition, MIT Press, Nueva York.
- Guattari, F. (1990): Las tres ecologías, PreTextos, Valencia.
- Guevara, E. (1966): Condiciones para el desarrollo económico latinoamericano, El Siglo Ilustrado, Montevideo.

- Haaland, J.; Kind, H.; Knarvik, K. y Torstensson, J. (1999): “What determines the economic geography of Europe?”, en: Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 2072.
- Halbwachs, M. (1905): “La ville capitaliste d’après Sombart”, en: Revue d’économie politique, nº 19, pp. 737-747.
- Haldenwang, Ch. von (2000): Nuevos comceptos de la política regional de desarrollo en Alemania: aportes para la discusión latinoamericana, CEPAL, Santiago de Chile.
- Harrison, B. (1994): Lean and Mean: The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility, Basic Books, Nueva York.
- Held, D. (2005): Un pacto global, Taurus, Madrid.
- Hernández Morales, J. y Ruiz Sánchez, J. (comp.) (1995): Aplicación de la intervención estratégica en la ciudad. En ciudades Iberoamericanas y España, Dirección General de Arquitectura. Conserjería de Política Territorial, Madrid.
- Hernes, G. y Selvik, A. (1988): “El corporativismo local”, en: Berger 1988, pp. 133-152.
- Heymann, D. (2000): “Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina en los noventa”, CEPAL, Serie Reformas Económicas, nº 61.
- Hilferding, R. (1985): El Capital financiero, Tecnos, Madrid.
- Hintze, O. (2004): “La organización militar y la organización del Estado”, en: Beriain, J. (ed.), Modernidad y violencia colectiva, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Hirschman, A. (1961): La estructura del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Hirschman, A. (1973): Desarrollo y América Latina: obstinación por la esperanza, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Hobsbawm, E (1990): La Era del imperio 1875-1914, Labor, Barcelona.

- Hobson, J. (1979): Las raíces económicas del imperialismo, en: Villarreal, R. (comp.), Economía internacional. II. Teorías del imperialismo, la dependencia y su evidencia histórica, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Ibáñez, J. (1979): Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica, Siglo XXI, Madrid.
- Ibáñez, J. (1985): Del algoritmo al sujeto. Perspectivas de la investigación social, Siglo XXI, Madrid.
- Ibáñez, J. (1994): Por una sociología de la vida cotidiana, Siglo XXI, Madrid.
- Ibarra, P. y Tejerina, B. (eds.) (1998): Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural, Trotta, Madrid.
- INDEC (1994): Censo Económico, INDEC, Buenos Aires.
- INDEC (2001): Censo Población, INDEC, Buenos Aires.
- Inkeles, A. y Smith, D. (1974): Becoming modern: individual change in six developing countries, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets.
- Jaime-Jiménez, O. (2004): "Genealogía del terrorismo moderno", en: Beriain, J. (ed.), Modernidad y violencia colectiva, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Joas, H. (2004): "La modernidad de la guerra", en: Beriain, J. (ed.), Modernidad y violencia colectiva, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Johnson, Ch. (2004): Las amenazas del imperio. Militarismo, secretismo y el fin de la república, Crítica, Barcelona.
- Jones, E. (1990): El milagro europeo. Entorno, economía y geopolítica en la historia de Europa, Alianza Editorial, Madrid.
- Kaldor, M. (2005): La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra, Tusquets Editores, Barcelona.
- Kaleidos.red (2003): Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación, Ediciones Trea, Gijón.
- Kanenguiser, M. (2003): La maldita herencia, Sudamericana, Buenos Aires.

- Katz, C. (2004): “Argentina. Quebrantos públicos, negocios privados”, en: Artículo recomendado no publicado en la Revista Realidad Económica, http://www.iade.org.ar.
- Keynes, J. (1985): Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Khalidi, R. (2004): La reafirmación del Imperio. Estados Unidos y la aventura occidental en el oriente próximo, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Köhler, H-D (1995): El movimiento sindical en España, Fundamentos, Madrid.
- Köhler, H-D (1999): “Corporativismo local, ¿una estrategia de consenso para el desarrollo?”, en: Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.): Manual de desarrollo local, Ediciones Trea, Gijón.
- Köhler, H. y Martín, A. (2005): Manual de sociología del trabajo y de las relaciones laborales, Publicaciones Delta, Madrid.
- Kosacoff, B. y Ramos, A. (2001): Cambios contemporáneos en la estructura industrial, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Krugman, P. (1997): Desarrollo, Geografía y Teoría Económica, Antoni Bosch, Barcelona.
- Kulfas, M. y Ramos, D. (1999): “El nuevo empleo industrial en la Argentina. Educación, calificaciones y organización del trabajo en los noventa”, CEP, Estudios de la Economía Real, nº 12.
- Kulfas, M. y Schorr, M. (2000): Concentración en la industria manufacturera argentina durante los años noventa, FLACSO, Buenos Aires.
- Kuwayama, M. y Durán Lima, J. (2003): “La calidad de la inserción internacional de América latina y el Caribe en el comercio mundial, CEPAL, Serie comercio internacional nº 26, Santiago de Chile.
- Larrea Aranguren, M. (2003). “Clusters y territorio: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en: Ekonomiaz, nº 53, pp. 138-159.
- Larrochelle, G. (2004): “Las paradojas de la globalización”, en: Revista Internacional de Sociología, nº 37, pp. 177-216.

- Latouche, S. (1992): L'occidentalisation du monde: essai sur la signification, la portée et les limites de l'uniformisation planétaire, La Découverte, París.
- Lavagna, R. (2003): El caso argentino: lecciones macroeconómicas, en: http://www.mecon.gov.ar.
- Leal Maldonado, J. y Cortés Alcalá, L. (1998): La dimensión de la ciudad, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Lefebvre, H. (1984): Lógica formal, lógica dialéctica, Siglo XXI, México D.F.
- Lehmbruch, G. (1977): "Liberal corporatism and party government", en: Comparative Political Studies, vol. 10 (1), 91-126.
- Le Louarn, P. (2002): "Las ciudades privatizadas o la impotencia del derecho", en: Ciudad y territorio, Estudios Territoriales, XXXIV (133-134), pp. 529-538.
- Lenin, V. I. (1974): El imperialismo, etapa superior del capitalismo, Fundamentos, Madrid.
- Levy, A. (2003): Liderando en el infierno. La competitividad de empresas, clusters y ciudades, Paidós, Barcelona.
- Lévy, P. (2004): Ciberdemocracia. Ensayo sobre filosofía política, Editorial UOC, Barcelona.
- Lewis, W.A. (1963): Teoría del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Lichtheim, G. (1972): El imperialismo, Alianza Editorial, Madrid.
- Lira Cossio, L. (2003): La cuestión regional y local en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.
- López Camps, J. y Gadea Carrera, A. (2001): Una nueva administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- Lozano, C. (2004): Situación salarial, política oficial y distribución del ingreso, Instituto de Estudios y Formación CTA, Buenos Aires.

- Lozano, C. y Raffo, T. (2004): Pobreza e indigencia. Mapa actual, evolución reciente y tendencias, Instituto de Estudios y Formación CTA, Buenos Aires.
- Lupín, M. B. y Berges, M. E. (1999): "Comportamiento de consumo de las familias de Mar del Plata", en: Revista NEXOS-Publicación de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNMdP, nº 10, http://www.mdp.edu.ar/rectorado/secretarias/investigacion/nexos.
- Luxemburgo, R. y Bujarin, N. (1975): El imperialismo y la acumulación de capital, Ediciones Pasado y Presente, Córdoba.
- Mac Donald, J. y Simioni, D. (1999): Consensos urbanos. Aporte del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Serie Medio Ambiente, CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile.
- Mancha Navarro, T. y Sotelsek, D. (comps.) (2001): Convergencia económica e integración. La experiencia en Europa y en América Latina, Pirámide, Madrid.
- Mann, M. (2004): El imperio incoherente. Estados Unidos y el nuevo orden internacional, Paidós, Barcelona.
- Mantobani, J. (2003): La planificación estratégica en las ciudades intermedias de Argentina, IV Seminario Internacional de Estudios Urbanos, 20 a 23 de agosto de 2003, Tandil.
- Mantobani, J. (2004): "Territorio, población y localidad: pasos hacia el Desarrollo Local del Partido de General Pueyrredón", en: Velázquez, G.; Lucero, P. y Mantobani, J. (eds.), Nuestra geografía local. Población, urbanización y transformaciones socio-territoriales en el Partido de General Pueyrredón, Argentina 1975-2000, UNMdP / Imprenta El Faro, Mar del Plata.
- Marshall, A. (1920): Principios de economía. Un tratado introductorio, Aguilar, Madrid.
- Marshall, A. (1923). Industry and trade, The MIT Press, Cambridge.
- Marshall, A. (1963): Principios de economía, Aguilar, Madrid.
- Martín, H. y Schumann, H. (1997): The Global Trap. Globalization and the Assault on Prosperity and Democracy, Zed Books, Londres.

- Martínez Gutiérrez, E. (2003): “Necesidades colectivas y desarrollo urbano. La planificación urbana en la perspectiva morfológica de Maurice Halbwachs”, en: Ciudad y territorio, Estudios Territoriales, XXXV (138), pp. 617-637.
- Martínez López, M. (1998): “Las ilusiones participativas de la planificación estratégica. Dilemas históricos y metropolitanos”, en: Revista Interamericana de Planificación, vol. XXX, nº 117-118, pp. 167-187.
- Martínez López, M. (1999): “ La traslación de estrategias empresariales al territorio: problemas de la Planificación Estratégica en el urbanismo”, en: Revista Política y Sociedad, nº 31, pp. 93-116.
- Martínez López, M. (2002): Okupaciones de viviendas y centros sociales. Autogestión, contracultura y conflictos urbanos, Virus Barcelona.
- Marx, K.; Engels, F. (1976): Sobre el sistema colonial del capitalismo, Akal, Madrid.
- Marx, K.; Engels, F. (1977): El Manifiesto Comunista, Ayuso, Madrid.
- Marx, K. (1984): El Capital. Crítica de la economía política, Siglo XXI, Madrid.
- Mataró i Pau, A. (coord.) (2003): Democracia participativa en América Latina. Los entes locales en la consolidación de la democracia, Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona.
- Mattos, C. de (1989): “La descentralización. ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”, en: Revista de Ciencias Sociales, nº 3, pp. 49-70.
- Mejía, P. (2001): “Movimiento por el 0,7%. Fortalezas y debilidades. Perspectivas”, en: Nieto Pereira, L. (coord.), Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Méndez, R. (1997): Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global, Ariel, Barcelona.
- Merton, R. (1980): Teoría y estructuras sociales, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Migueles, F. y Prieto, C. (coords.) (1999): Las relaciones de empleo en España, Siglo XXI, Madrid.

- Migueles, F. y Prieto, C. (2002): “Crisis de empleo y cohesión social”, en: Cuadernos de Relaciones Laborales, núm. 19, pp.
- Mingione, E. (1994): “Polarización, fragmentación y marginalidad en las ciudades industriales”, en: Alabart, A.; García, S. y Giner, S. (comps.), Clase, poder y ciudadanía, Siglo XXI, Madrid.
- Mintzberg, H. y Quinn, J. (1993): El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos, Prentice-Hall Hispanoamerica cop., México D.F.
- Mintzberg, H (1990): “Strategy Formation: Schools of thought”, en: Fredrickson, J. (ed.), Perspectives on strategic management, Harper cop., New York.
- Mintzberg, H (1999): Safari a la estrategia, Granica cop., Barcelona.
- Miralles i García, J. L. (1999): “Las técnicas de planificación territorial”, en: Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.), Manual de desarrollo local, Ediciones Trea, Gijón.
- Moncayo Jiménez, E. (2002): Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Monclús, F. (ed.) (1998): La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona.
- Monteverde, R. (2002): “Apuntes sobre cinco años de planificación estratégica en la Argentina (1996-2001)”, en: Diaz, C.; Grandinetti, R.; Nari, P. (eds.), Tecnologías y Gestión local en Argentina, REDMUNI - Agencia Española de Cooperación Internacional - Política & Gestión - Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Morales, J. (2001): El sueño eterno, Planeta, Buenos Aires.
- Münkler, H. (2004): “La lógica brutal del terror: la privatización de la guerra en la modernidad”, en: Beriain, J. (ed.), Modernidad y violencia colectiva, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Muñiz Olivera, I. (2002): La teoría marshalliana del crecimiento: del desarrollo endógeno al crecimiento endógeno, en: Becattini, G.; Costa, M.; Trullén, J. (coords.), Desarrollo local: teorías y estrategias, Civitas Ediciones, Madrid.

- Nandy, A. (1996): “Estado”, en: Sachs, W. (ed.): Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder, Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, Lima.
- Navarro Arancegui, M. (2003). “Análisis y políticas de clusters: teoría y realidad”, en: Revista Ekonomiaz, nº 53, pp. 14-49.
- Negri, A. (1994): El poder constituyente, Libertarias-Prodhufi, Madrid.
- Nel·lo, O. (1998): “Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa”, en: Monclús, F. (ed.), La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona.
- Nel·lo, O.; López, J. y Piqué, J. (2002): “Las redes emergentes de articulación del territorio en la región de Barcelona: un análisis de la movilidad obligada, 1986-1996”, en: Subirats, J. (coord.), Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Nicod, Ch. (1999): El asociativismo municipal: un instrumento para el fortalecimiento institucional, ILPES, Santiago de Chile.
- Nieto Pereira, L. (coord.) (2001): Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Nieto Pereira, L. (2001): Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Nieto Pereira, L. (2001): “Aproximación a los orígenes y contextualización de la cooperación para el desarrollo”, en: Nieto Pereira, L. (coord.), Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Nietzsche, F. (1972): Así habló Zaratustra, Alienza Editorial, Madrid.
- Nisbet, R. (1976): Cambio social e historia. Aspectos de la teoría occidental del desarrollo, Barcelona Hispano Europea, Barcelona.
- Nisbet, R. (1988): “El evolucionismo”, en: Bottomore, T. y Nisbet, R. (comps.), Historia del análisis sociológico, Amorrortu, Buenos Aires.

- Nochteff, H. (ed.) (1998): “La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente”, FLACSO/Eudeba, Buenos Aires.
- Nochteff, H. (2001): La experiencia argentina de los 90 desde el enfoque de la competitividad sistémica, FLACSO, Buenos Aires.
- North, D. (1984): Estructura y cambio en la historia económica, Alianza, Madrid.
- Noya, J. y Sampedro, V. (2004): “¿El poder de las imágenes o las imágenes del poder? Guerra, post-postmodernidad y opinión pública”, en: Beriain, J. (ed.), Modernidad y violencia colectiva, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Nurkse, R. (1960): Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Nurkse, R. (1968): Comercio Internacional y Desarrollo Económico, Amorrortu, Buenos Aires.
- OCDE (1993): Gestión de recursos humanos y tecnología de fabricación avanzada, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- OCDE (1997): La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid.
- OCDE (1999): Redes de Empresas y desarrollo local, Programa de Empleo y Desarrollo Económico Locales (LEED), París.
- OCDE (2001): Public Sector Modernisation: Aten Year Perspective, Public Management Committee, Note by the Secretariat, París.
- OCDE (2002): Public Service as an Employer of Choice, Policy Brief, París.
- O’Connor, J. (1981): La Crisis fiscal del Estado, Península, Barcelona.
- Olías de Lima, B. (coord.) (1995): La gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas, Edit. Complutense, Madrid.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1997): La reinvención del gobierno, Paidós, Barcelona.
- Paluzie i Hernàndez, E. (2002): “Una panorámica de la nueva geografía económica”, en: Revista Cuadernos de Economía, vol. 25, pp. 245-276.

- Parsons, T. (1974): La sociedad: perspectivas evolutivas y comparativas, Trillas, México, D.F.
- Partido Socialista (2002): “Algunos conceptos sobre el Plan Estratégico”, en: Lo que no salió en los diarios, noviembre, pp. 6.
- Pascual i Esteve, J. (1999): La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Pascual i Esteve, J. (2002): La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global, Dirección General de la Administración Local. Conserjería de Gobernación. Junta de Andalucía, Sevilla.
- Patiño, C. (2004): “Modernidad, confusión y sentido de las nuevas violencias”, en: Beriain, J. (ed.), Modernidad y violencia colectiva, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Peet, R. (2005): La maldita trinidad. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio, Editorial Loetali, Pamplona.
- Perdigero, T. (2003): La responsabilidad social de las empresas en el mundo global, Anagrama, Barcelona.
- Peredo Pombo, J. (1999): Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Pérez-Díaz, V. (2005): Sueño y razón de América Latina, Taurus, Madrid.
- Perroux, F. (1984): El Desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica, Unesco, Paris.
- Perulli, P. (1995): Atlas metropolitano. El cambio social en las grandes ciudades, Alianza Editorial, Madrid.
- Petras, J. (2000): La izquierda contraataca. Conflictos de clases en América Latina en la era del neoliberalismo, Akal, Madrid.
- Petras, J. (2005): El significado de la guerra: Una perspectiva heterodoxa, ACMS, http://www.acms.es/modules/wfsection/article.php?articleid=46.

- Picó, J. (2003): Los Años dorados de la sociología (1945-1975), Alianza Editorial, Madrid.
- Pié, R. (2002): “El territorio en la sociedad de las redes”, en: Subirats, J. (coord.): Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Pinçon, M. y Pinçon-Charlot, M. (2002): “Altas murallas para la alta sociedad”, en: Ciudad y territorio, Estudios Territoriales, XXXIV (133-134), pp. 539-544.
- Piore, M. y Sabel, Ch. (1990): La segunda ruptura industrial, Alianza Editorial, Madrid.
- Pipitone, U. (2000): Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Poggiese, H. (2003): Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas, FLACSO-PPGA, Buenos Aires.
- Polanyi, K. (1994): El sustento del hombre, Mondadori, Barcelona.
- Popper, K. (1971): La miseria del historisismo, Alianza Universidad, Madrid.
- Porter, M. (1991): “Towards a dynamic theory of strategy”, en: Strategic Management Journal, nº 12, pp. 95-117.
- Porter, M. (1990): La ventaja competitiva de las naciones, Plaza & Janés Editores, Esplugues de Llobregat.
- Prebisch, R. (1964): Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Prebisch, R. (1987): Capitalismo periférico, crisis y transformación, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Pyke, F.; Becattini, G.; Sengenberger, W. (comps.) (1992): Los Distritos industriales y las pequeñas empresas. Distritos Industriales y cooperación interempresarial en Italia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

- Pyke, F. y Sengenberger, W. (1992): “Introducción”, en: Pyke, F.; Becattini, G.; Sengenberger, W. (comps.), Los Distritos industriales y las pequeñas empresas. Distritos Industriales y cooperación interempresarial en Italia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Pyke, F.; Sengenberger, W. (1993): Los Distritos industriales y las pequeñas empresas. Distritos industriales y renegociación económica local, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Rahnema, M. (1996): “Pobreza”, en: Sachs, W. (ed.), Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder, Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, Lima.
- Ramos, R. (1999): La sociología de Emile Durkheim. Patología social, tiempo, religión, CIS, Madrid.
- Ranis, G. (1998): “Exitos y fracasos de la experiencia de desarrollo desde los años ochenta”, en: Emmerij, L. y Núñez del Arco, J. (comp.), El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Rapoport, M. (2002): “La Argentina entre el Mercosur y el ALCA. La cuestión comercial y el proteccionismo norteamericano”, en: Revista Realidad Económica, nº 191, http://www.iade.org.ar.
- Recio, A. (2003): “Del fordismo a la empresa flexible. Nuevos paradigmas en la organización de la empresa”, en: Mir, P. (ed.), Producción, productividad y crecimiento, Edicions de la Universitat de Lleida, Lleida.
- Renshaw, G. (1990): Reajuste y comportamiento de la economía en los países industrializados: una síntesis, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Ricardo, D. (1973): Principios de economía política y tributación, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Rist, G. (2002): El desarrollo: historia de una creencia occidental, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Ritzer, G. (2001): Teoría sociológica clásica, McGraw Hill, Madrid.

- Rivas, D. y Roldán, U. (2001): Paz y tierra. Modelos de desarrollo agrario en Guatemala, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Roca Cladera, J. (2003): “La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible?”, en: Ciudad y territorio, Estudios Territoriales, XXXV (135), pp. 17-35.
- Rodríguez-Carmona, A (2002): “La cooperación en zonas rurales: ¿por qué fracasan los proyectos de desarrollo?”, en: Ramírez de Haro, G., Rodríguez-Carmona, A., Macías, A. y Ballarín, P. (coords.), Desarrollo y cooperación en zonas rurales de América Latina y África. Para adentrarse en el bosque, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Rodríguez Chumillas, I. (2002): “Urbanizaciones cerradas en Latinoamérica”, en: Ciudad y territorio, Estudios Territoriales, XXXIV (133-134), pp. 459-472.
- Rodríguez Fouz, M. (2004): “Héroes y villanos: la derrota de la conciencia moderna en la experiencia de entreguerras”, en: Beriain, J. (ed.), Modernidad y violencia colectiva, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.) (1999): Manual de desarrollo local, Ediciones Trea, Gijón.
- Rosenstein-Rodan, P. (1963): “Notes on the theory of the big push”, en: H. Ellis (ed.), El desarrollo económico y América Latina, Macmillan / Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Rostow, W. (1973): Las Etapas del desarrollo económico. Un manifiesto no comunista, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Rousseau, J. (1990): Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres y otros escritos, Tecnos, Madrid.
- Rueda, S. (1998): “Periurbanización y complejidad en los sistemas urbanos”, en: Monclús, F. (ed.), La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona.
- Ruiz Durán, C. (1997): “Lo territorial como estrategia de cambio”, en: Dussel, E. et al. (comps.), Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI, Jus, México, D.F.

- Sachs, W. (1996): Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder, Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, Lima.
- Sakakibara, E. (1998): “Globalización en medio de la diversidad”, en: Emmerij, L. y Núñez del Arco, J. (comps.), El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Sanahuja, J. y Sotillo, J. (1998): Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Sanahuja, J. (1998): “Nuevo regionalismo e integración en Centroamérica, 1990-1997”, en: Sanahuja, J. y Sotillo, J. (coords.), Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Sánchez, J. (1998): “Barcelona: transformaciones en los sistemas productivos y expansión metropolitana”, en: Monclús, F. (ed.), La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona.
- Sánchez, C. (2004): Las máscaras del dinero. El simbolismo social social de la riqueza, Anthropos, Barcelona.
- Santos, Th. Dos (1974): Dependencia y cambio social, ERA, México D.F.
- Sassen, S. (1999): La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio, Eudeba, Buenos Aires.
- Sassen, S. (2002): “La ciudad global: la desnacionalización del tiempo y el espacio”, en: Subirats, J. (coord.), Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Saussure, F. (1987): Curso de lingüística general, Alianza Editorial, Madrid.
- Saxenian, A. (1994): Regional Advance. Culture and competition in Slicon Valley and Route 128, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- Schorr, M. (2001): Principales características e impactos de la “extranjerización” de la industria manufacturera argentina durante los años noventa, FLACSO, Buenos Aires.
- Schumpeter, J. (1971): Capitalismo, socialismo y democracia, Aguilar, Madrid.

- Schumpeter, J. (1976): Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico, Fondo de Cultura Económica, México.
- Schvarzer, J. (1999): "Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000", AZ Editora, Buenos Aires.
- Sempere, J. y Riechmann, J. (2000): Sociología y medio ambiente, Síntesis, Barcelona.
- Sen, A. (1999): Desarrollo y libertad, Planeta, Barcelona.
- Sengenberger, W.; Loveman, G.; Piore, M. (comps.) (1992): Los Distritos industriales y las pequeñas empresas. El resurgimiento de la pequeña empresa, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Sengenberger, W. y Pyke, F. (1993): "Distritos industriales y regeneración económica local: cuestiones de investigación y de política", en: Pyke, F.; Sengenberger, W. (comps.), Los Distritos industriales y las pequeñas empresas. Distritos industriales y renegociación económica local, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Sennet, R. (2000): La corrosión del carácter, Anagrama, Barcelona.
- Sforzi, F. (1999a): "La teoría marshalliana para explicar el Desarrollo Local", en: Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.), Manual de desarrollo local, Ediciones Trea, Gijón.
- Sforzi, F. (1999b): "Sistemas locales de empresa y transformación industrial en Italia", en: Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.), Manual de desarrollo local, Ediciones Trea, Gijón.
- Shafritz, J. y Hyde, A. (1999): Clásicos de la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Silva Lira, I. (2003): "Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina", en: Serie Gestión Pública, CEPAL, nº 33, LC/L.1882-P, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Silva Lira, I. (2005): "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina", en: Revista de CEPAL 85, abril, http://www.eclac.cl.
- Sklair, L. (1991): Sociology of the Global System, John Hopkins University Press, Baltimore.

- Smelser, N. (1991): “Hacia una teoría de la modernización”, en: Etzioni, A. y Etzioni, E. (eds.), Los cambios sociales, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Smith, A. (1990): Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Smith, M. (2002): “La reconstitución del estado: el impacto de las redes intra e intergubernamentales”, en: Subirats, J. (coord.), Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Solé, C. (1998): Modernidad y modernización, Anthropos, Barcelona.
- Soler, V. (2002): “Redes territoriales y desarrollo regional en la sociedad del conocimiento. El caso valenciano”, en: Subirats, J. (coord.), Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Sorkin, D.; Ferris, N. y Hudak, J. (1987): Strategies for Cities and Counties: A Strategic Planning Guide, Public Technology Inc., Washington D.C.
- Sotelo Marbán, J. (2003): “Democracia participativa y legitimidad del poder”, en: Mataró i Pau, A. (coord.): Democracia participativa en América Latina. Los entes locales en la consolidación de la democracia, Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona.
- Spencer, H. (1972): El progreso: su ley y su causa, La España Moderna, Madrid.
- Stigler, G. (1951): “The division of labour es limited by the extent of the market”, en: The Journal of Political Economy, vol. 59, nº 3, pp. 185-193.
- Stiglitz, J. (2005): La democracia empieza por el país de uno, El País, 22 de Abril, pp. 15.
- Stoker, G. (2002): “El trabajo en red en el gobierno local: una meta deseables, pero... ¿es posible alcanzarla?”, en: Subirats, J. (coord.): Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Subirats, J. (coord.) (2002): Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputació de Barcelona, Barcelona.

- Subirats, J. y Gomá, R. (1998): Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno, Ariel, Barcelona.
- Sunkel, O. (1999): El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del subdesarrollo, Siglo XXI, México, D.F.
- Susser, I. (ed.) (2001): La sociología urbana de Manuel Castells, Alianza Editorial, Madrid.
- Sztompka, P. (1995): Sociología del cambio social, Alianza Editorial, Madrid.
- Taylor, L. (1991): "Economic Openness: Problems to the Century's End", en: Banuri, T. y Schor, J. (eds.), Economic Liberalization: No Panacea, Oxford, Clarendon.
- Taylor, P. y Flint, C. (2002): Geografía política. Economía-mundo, estado-nación y localidad, Trama Editorial, Madrid.
- Tenembaum, E. (2004): Enemigos. Argentina y el FMI: la apasionante discusión entre un periodista y uno de los hombres clave del Fondo en los noventa, Nouna, Buenos Aires.
- Tilly, C. (1992): Coerción, capital y los estados europeos: 990-1990, Alianza Editorial, Madrid.
- Tiryakian, E. (1988): "Emile Durkheim", en: Bottomore, T. y Nisbet, R. (comps.), Historia del análisis sociológico, Amorrortu, Buenos Aires.
- Tiryakian, E. (2004): "La guerra: la cara oculta de la modernidad", en: Beriain, J. (ed.), Modernidad y violencia colectiva, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Todaro, P. (1982): Economía para un mundo en desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Torres, O. (2003): "Democracia y desarrollo local en Chile", en: Mataró i Pau, A. (coord.), Democracia participativa en América Latina. Los entes locales en la consolidación de la democracia, Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona.
- Torres Albero, C. (2003): "Sociología del conocimiento y de la ciencia", en: Giner, S. (coord.), Teoría sociológica moderna, Editorial Ariel, Barcelona.

- Tortosa, J. (1992): Sociología del sistema mundial, Tecnos, Madrid.
- Tortosa, J. (1993): La Probreza capitalista: sociedad, empobrecimiento e intervención, Tecnos, Madrid.
- Tortosa, J. (2001): El Juego global: maldesarrollo y pobreza en el sistema mundial, Icaria, Barcelona.
- Tortosa, J. (2003): La Agenda hegemónica: la guerra continua, Icaria, Barcelona.
- Toye, J. (1987): Dilemmas of development. Reflection on the counterevolution in development theory and policy, Basic Blackwell, Oxford.
- Valier, J. (1979): La teoría del imperialismo de Rosa Luxemburgo, en: Villarreal, R. (comp.), Economía internacional. II. Teorías del imperialismo, la dependencia y su evidencia histórica, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Vallespín, F. (2003): "Globalización y política: la crisis del Estado", en: Arteta, A.; García Guitián, E.; Maíz, R. (eds.), Teoría política: poder, moral, democracia, Alianza Editorial, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (1988): Desarrollo local: Una estrategia de creación de empleo, Pirámide, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (1993): Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo, Pirámide, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (1999): Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre el desarrollo endógeno, Pirámide, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (2000): Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco teórico, CEPAL, Santiago de Chile.
- Vázquez Barquero, A. (2002): "¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?", en: Becattini, G.; Costa, M.; Trullén, J. (coords.), Desarrollo local: teorías y estrategias, Civitas Ediciones, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (2005): Las nuevas fuerzas del desarrollo, Antoni Bosch, Barcelona.

- Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. (comps.) (1995): Desarrollo económico local en Europa, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.
- Vázquez Barquero, A.; Garofoli, G. y Gilly, J. (comps.) (1997): Gran empresa y desarrollo económico, Síntesis, Madrid.
- Vázquez Ordás, C. J. (1999): "Herramientas de planificación y control de los proyectos empresariales", en: Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.), Manual de desarrollo local, Ediciones Trea, Gijón.
- Verbitsky, H. (1993): Hacer la Corte. La construcción de un poder absoluto sin justicia ni control, Planeta, Buenos Aires.
- Vernières, M. (1998): Norte y sur. Renovar la cooperación, Ediciones Mensajero, Bilbao.
- Villanueve, R. (1999): "Nuevos instrumentos de política pública", en: Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.), Manual de desarrollo local, Ediciones Trea, Gijón.
- Villasante, T. (1994): "De los movimientos sociales a las metodologías participativas", en: Delgado, J. y Gutiérrez, J. (eds.), Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales, Síntesis, Madrid.
- Villasante, T. (1995): Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad, HOAC, Madrid.
- Villasante, T. (1998a): Del desarrollo local a las redes para mejor-vivir, 1, LUMEN/HVMANITAS, Buenos Aires.
- Villasante, T. (1998b): De las redes sociales a las programaciones integrales, 2, LUMEN/HVMANITAS, Buenos Aires.
- Villasante, T. (1999): "Cuatro redes para hacer transformaciones sustentables", en: Revista Política y Sociedad, nº 31, pp. 37-54.
- Villoria, M. (1997): "Modernización Administrativa y gobierno postburocrático", en: Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), La nueva Administración Pública, Alianza Editorial, Madrid.
- Wallerstein, I. (1987): El moderno sistema mundial, Siglo XXI, México, D.F.

- Wallerstein, I. (1988): El capitalismo histórico, Siglo XXI, Madrid.
- Wallerstein, I. (1997): El Futuro de la civilización capitalista, Icaria, Barcelona.
- Weber, M. (1994): La Ética protestante y el espíritu del capitalismo, Península, Barcelona.
- Wilson, P. (1993): "Una Nueva Época de Planificación Urbana en América", en: Revista Interamericana de Planificación, vol. XXVI, nº 103, pp. 127-149.
- Williamson, J. (1998): "Revisión del consenso de Washington", en: Emmerij, L. y Núñez del Arco, J. (comps.), El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Yoguel, G. (2000): "El tránsito de la sustitución de importaciones a la economía abierta: los principales cambios en la estructura industrial argentina entre los años setenta y los años noventa", en: Kosacoff, B. (ed.), El desempeño industrial argentino más allá de la sustitución de importaciones, CEPAL, Buenos Aires.
- Young, A. (1928): "Increasing returns and economic progress", en: The Economic Journal, vol. 38, nº 152, pp. 527-542.
- Ziegler, J. (1988): La victoria de los vencidos, Ediciones B, Barcelona.
- Zulaika, J. y Douglass, W. (2004): "Imperio sin ley: Guantánamo, Patriot Act y Abu Ghraib", en: Beriain, J. (ed.), Modernidad y violencia colectiva, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

IX. ANEXO I: LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS A INFORMANTES CALIFICADOS

- Equipo1: Equipo asesor externo. Sexo: hombre. Edad: 40-49.
- Equipo2: Coordinación Equipo técnico local. Sexo: mujer. Edad: 30-39.
- Equipo3: Área económico-productivo. Sexo: mujer. Edad: 40-49.
- Equipo4: Área urbano-ambiental. Sexo: hombre. Edad: 30-39.
- Equipo5: Área socio-institucional. Sexo: mujer. Edad: 40-49.
- Equipo6: Área de comunicación. Sexo: hombre. Edad: 40-49.
- Comision1: Cámara Argentina de la Construcción. Sexo: hombre. Edad: 60-69.
- Comision2: Bolsa de Comercio. Sexo: hombre. Edad: 60-69.
- Comision3: Unión del Comercio, la Industria y la Producción (UCIP). Sexo: hombre. Edad: 50-59.
- Comision4: Centro de Constructores y Anexos. Sexo: hombre. Edad: 50-59.
- Comision5: Honorable Concejo Deliberante Bloque El Frente (UCR). Sexo: hombre. Edad: 30-39.
- Comision6: Honorable Concejo Deliberante Bloque Acción Marplatense. Sexo: hombre. Edad: 30-39.
- Comision7: Honorable Concejo Deliberante Bloque Partido Justicialista. Sexo: hombre. Edad: 40-49.
- Comision8: Universidad FASTA (de la Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino). Sexo: hombre. Edad: 40-49.
- Comision9: Universidad Nacional de Mar del Plata. Sexo: hombre. Edad: 60-69.
- Comision10: Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, Distrito IX (CAPBA). Sexo: hombre. Edad: 40-49.
- Comision11: Colegio de Martilleros y Corredores Públicos, Departamento Judicial Mar del Plata. Sexo: hombre. Edad: 40-49.

- Comision12: Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires, Distrito II. Sexo: mujer. Edad: 40-49.
- Comision13: Asociación Empleados de Casino. Sexo: hombre. Edad: 30-39.
- Comision14: Confederación General del Trabajo (CGT). Sexo: hombre. Edad: 40-49.
- Independiente1: Asociación Gremial de Trabajadores Profesionales de la Salud Pública de la Provincia de Buenos Aires (ex CICOP). Sexo: mujer. Edad: 40-49.
- Independiente2: Colegio de Psicólogos de la Provincia de Buenos Aires, Distrito X. Sexo: mujer. Edad: 50-59.
- Independiente3: Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur (INAREPS). Sexo: mujer. Edad: 50-59.
- Independiente4: Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) / Central de los Trabajadores Argentinos (CTA). Sexo: hombre. Edad: 50-59.
- Independiente5: Cáritas Mar del Plata. Sexo: hombre. Edad: 50-59.
- Independiente6: Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires. Sexo: mujer. Edad: 50-59.
- Independiente7: Asociación Civil Sierra de la Peregrina. Sexo: mujer. Edad: 50-59.
- Independiente8: Sociedad de Fomento Santa Mónica. Sexo: mujer. Edad: 50-59.
- Independiente9: Acción Ciudadana ONG. Sexo: hombre. Edad: 50-59.
- Independiente10: Verdemás ONG. Sexo: mujer. Edad: 60-69.
- Independiente11: BIOS ONG. Sexo: mujer. Edad: 30-39.
- Independiente12: Reserva Natural del Puerto de Mar del Plata. Sexo: hombre. Edad: 30-39.
- Independiente13: Cámara Argentina de Arquitectos Paisajistas. Sexo: mujer. Edad: 50-59.
- Independiente14: Instituto de Estudios Urbanos (CAPBA). Sexo: mujer. Edad: 30-39.

- Independiente15: Instituto de Estudios Urbanos (CAPBA). Sexo: hombre. Edad: 30-39.
- Independiente16: Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APYME). Sexo: hombre. Edad: 50-59.
- Independiente17: Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. Sexo: hombre. Edad: 40-49.
- Independiente18: Honorable Concejo Deliberante Bloque Partido Socialista. Sexo: hombre. Edad: 60-69.