

Notas y comentarios

Entre el velo y el espejo. Reflexiones de las potencialidades y limitaciones de las nuevas formas de gestión urbana

Carlos Fidel*

Gabriel Fernández*

Velo. m. Cortina o tela que cubre algo. Prenda de tul, gasa, etc., con el que las mujeres se cubren la cabeza, el cuello, y a veces, el rostro. Fig. pretexto, disimulación o excusa para ocultar u oscurecer la verdad.

Espejo. m. Plancha de cristal azogada por una de sus partes, acero bruñido, a propósito para que se reflejen y se representen en él los objetos que tengan delante. Fig. modelo, dechado digno de estudio o imitación.

(*Diccionario Aristos*, Madrid, Editorial Sopena).

Introducción

En los contornos del mundo urbano metropolitano se fue concentrando el florecimiento de *nodos organizativos* complejos, abiertos y expansivos que conjugaron soportes físicos con factores sociales y económicos, desarrollando y expandiendo actividades de creación, distribución y consumo de los productos que circulaban en su interior. En un contexto donde la aplicación y las transformaciones emergentes de nuevas tecnologías informáticas intervienen en los procesos productivos y de traslado, en las estrategias operativas del capital financiero y en las modalidades de consumo, la potencia de los factores asentados en la ciudad se ha ido expandiendo de manera horizontal, organizando la configuración del resto del territorio nacional y regional, a la par que se han acoplado a los flujos de insumos y bienes, a las corrientes migratorias y a las relaciones culturales diversas provenientes del resto del mundo.

Las ciudades son el lugar privilegiado donde se difunden las nuevas tecnologías de organización y de circulación, pues crean en su interior nuevas formas de generación de rentas; asimismo, para continuar y concentrar su expansión necesitan atraer y actualizar su equipamiento e infraestructura, de ahí que requieran nuevos tipos de

* Universidad Nacional de Quilmes.

inversiones. Varias han sido sus estrategias para hacer atractivos los capitales: una de ellas se valió de las privatizaciones, otra prefirió facilitar la localización de nuevas inversiones en el ámbito urbano, de tal manera que la estrategia gubernamental tendió a funcionar con prácticas que intentaron captar los reflejos que mostraban los espejos de los parámetros de requerimientos de las nuevas formas del mercado. Tales *espejos* enfocan parcialmente las necesidades del conjunto de la población urbana, de tal modo que *velan* las imágenes de la totalidad de las necesidades de los habitantes. La estrategia de gestión de las ciudades se concentra en buscar los instrumentos idóneos para atraer inversiones, con el objetivo de aumentar la competitividad de las fuerzas productivas urbanas.

Tal vez en este punto existan mayores posibilidades de llamar la atención sobre los instrumentos de gestión y abrir un abanico de potencialidades que incentive la introducción de innovaciones significativas, democratizantes y fundantes de un nuevo *contrato social urbano*, con la intención de proponer, desde los infinitos planos de la escena política, una herramienta de construcción del espacio social urbano no sesgada por visiones económicas reduccionistas, liberalizadoras del acervo creativo de la sociedad civil, donde se ponderen los potenciales aportes de capital productivo que constituyen un riesgo para el desarrollo del ámbito local, y concurrentemente inciden sobre las condiciones de acumulación del capital social. En este trabajo examinaremos otras alternativas a las propuestas de gestión urbana que han sido enunciadas dentro del esquema de los planes estratégicos urbanos (PEU).

Antecedentes

Para mediados del siglo XX la expansión de las ciudades en América Latina tendió a concentrarse en algunas megalópolis, donde se asentaban nuevos contingentes de emigrantes empobrecidos provenientes del campo, que se sumaban al explosivo aumento natural de la población. El acelerado y desregulado crecimiento espacial de los ámbitos urbanos engendró graves problemas materiales y sociales. El diseño urbano no estaba calculado para esas mutaciones, de ahí que éstas incidieran en forma negativa sobre las redes sociales. Los organismos públicos, rebasados en sus fines y funciones, fueron perdiendo gradualmente la capacidad de regular la generación de nuevas modalidades de renta de localización y diferenciales, lo cual dio lugar

a fuertes modificaciones de las fuentes de rentas urbanas y a la aparición de nuevos agentes que desarrollaron conductas especulativas asociadas al mercado de tierra y el marco construido.

En este contexto, las profundas transformaciones del uso, apropiación y diseño de las ciudades tuvieron una tardía respuesta desde la esfera del aparato estatal, que optó por la vía de reglamentar la edificación del marco construido y acompañó con obras la expansión del mercado.

Cuando a fines de los sesenta las condiciones de la vida de las ciudades estaban en serios riesgos, desde el Estado se comenzaron a elaborar los denominados “planes urbanos” y se intentó ponerlos en funcionamiento. Los planificadores encargados de la tarea procuraban introducir cierta racionalidad en la producción espontánea de las ciudades, contraponiéndose en algunos casos a la lógica de reproducción espacial del mercado urbano. En este sentido elaboraron verdaderos tratados de planeación urbana, que poco a poco fueron olvidados, mientras los habitantes eran procesados como meros números o variables pasivas en el momento de elaborar el diseño de los planes.

La mayoría de las grandes ciudades eran gobernadas por dirigentes designados por el poder central; las gestiones correspondientes a las ciudades medias y pequeñas en gran parte se confiaban a políticos que ejercían la función para cubrir un requisito, a veces engorroso, de su carrera política. La gestión urbana tendía a distanciarse de las demandas de los habitantes. Los técnicos edificaban ciudades de papel que no se correspondían con las construcciones concretas. Nuevos agentes improductivos se enriquecían con la vigencia de hecho de la desregulación del mercado urbano y con las compras especulativas de porciones de espacio en las ciudades. La pobreza de los antiguos y nuevos habitantes se sumaba y confundía con la expansión de la degradación social, las carencias de vivienda, infraestructura, equipamientos, y con la violencia urbana; en algunos países se confundían con las medidas que unilateralmente dictaban los gobiernos autoritarios. Simultáneamente las ciudades, cada vez más complejas y contradictorias, mostraban otra arista del territorio: se creaban espacios donde habitaban los sectores de altos ingresos, que frente a los nuevos escenarios se iban encerrando en zonas exclusivas, dotadas de complejos y sofisticados satisfactores.

La gestión urbana: objetivos y contenidos

Las técnicas de la gestión urbana más comunes responden al desarrollo de las ciudades con características históricas que están vinculadas en forma específica con lo que los especialistas en planificación piensan de la ciudad, imaginan el futuro y proyectan las transformaciones de las relaciones económicas, políticas y culturales de sus pobladores. Las ciudades concretas seguían un patrón de desarrollo que reflejaba en sus morfologías espaciales los principios estructurales y estructurantes del régimen fordista de producción: una ciudad con un centro y periferias fácilmente reconocibles, tanto en los límites territoriales, como en su funcionalidad real y simbólica. En ese contexto, la administración de las ciudades preservaba las condiciones espaciales de acumulación y reproducción del excedente económico, delineando en el espacio el sustento material del pacto social que aseguraba, en los años de la postguerra, la bonanza del Estado benefactor. El sistema de ciudades no entraba en conflicto con los requisitos de la valorización mercantil; al contrario, en tanto enclave de las actividades productivas, se constituía en un factor generador de economías de escalas y externalidades para el conjunto de actores locales. Se enfatizaban las articulaciones con los tránsitos de flujos materiales, en tanto no aparecía aún en un primer plano la relevancia de los flujos intangibles. La "conectividad virtual" no se vislumbraba entonces como un factor de competitividad "de" y "en" las ciudades.

De la misma forma que la planificación urbana tradicional encontraba su razón de ser en un contexto como el antes señalado, es conveniente interrogarse acerca de las ligazones de los PEU con el nuevo modelo de ciudad surgido de la mutación del régimen de acumulación fordista: ¿Hay un nuevo modelo de ciudad que orienta las reflexiones en torno al objeto de planificación "ciudad"? ¿Existe una imagen de la ciudad contemporánea que organiza la reflexión académica y que orienta las propuestas de los equipos técnicos gubernamentales de planificación en tanto meta deseada para el conjunto de sus pobladores y visitantes?

Estas cuestiones pueden abordarse desde varios enfoques teóricos y metodológicos. Una interpretación desde una perspectiva "absolutista" proviene de los propios contornos de la gestión urbana y explica los cambios en las orientaciones de los instrumentos, los fines y la participación de los actores locales, por la adopción de nuevos paradigmas de gestión urbana. Los mismos pretenden responder a los interrogantes

que no fueron resueltos por los paradigmas anteriores, corrigiendo los desajustes propios de los errores de concepción o de adecuación de los planes urbanos. Se trataría de una visión lineal y acumulativa del conocimiento aplicado a la gestión urbana. En este trabajo se adopta un enfoque alternativo, de corte "contextualista" que interroga a la *intervención gubernamental* en función de su capacidad de respuesta y permeabilidad a los procesos recurrentes de reestructuración capitalista.

La estabilidad sistémica característica del Estado benefactor determinaba dos tipos de efectos diferenciales en el ámbito de la gestión de las ciudades:

a) En el ámbito propiamente dicho de la planificación, proveía las bases para formular modelos explicativos y estrategias de intervención en el área urbana, posibilitando la absorción de las complejidades del régimen de acumulación vigente.

b) En la función de los actores de la sociedad civil local, éstos eran considerados meros receptores pasivos de los efectos socioeconómicos y espaciales de los planes urbanos; sin participación en la gestación, diseño y puesta en práctica de los medios instrumentales y de los fines de la planificación.

Los planes estratégicos urbanos: alcances y limitaciones

En la década de los noventa se comenzó a difundir en los foros académicos y en los órganos de planificación urbana locales una nueva metodología de gestión urbana conocida como PEU, resignificando desde ese momento los alcances de la capacidad de control de los procesos de urbanización (entendidos éstos como procesos de creación de ciudades que involucran la generación, apropiación y uso de rentas del suelo, la producción del medio construido, los destinos de los espacios públicos, y la regulación del medio ambiente) por parte de los actores locales.

La matriz conceptual desde donde se concebían las políticas públicas, particularmente las políticas urbanas, experimentó una profunda mutación derivada de las transformaciones impuestas por la reestructuración del sistema económico global y por las nuevas condiciones de inserción en los flujos financieros, de servicios, reales y virtuales del espacio económico nacional.

El escenario de elaboración de las políticas económicas se transformó sustancialmente al instalarse en un contexto de evidente alte-

ración de los sistemas tecno-productivos, informáticos, políticos y culturales, lo cual constituyó, tanto por su dimensión cuantitativa como por sus aspectos cualitativos, un profundo cambio en las relaciones sociales de la época. Estas transformaciones fueron consecuencia de:

— La revalorización del liberalismo en sus versiones conservadoras (neoliberalismo) en los países centrales como efecto de la crisis del Estado social o Estado benefactor en las versiones europeas (Offe, 1988).

— La profundización de las crisis estructurales en Latinoamérica, derivadas de la crisis del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), proceso que se fue acelerando luego de la primera "crisis del petróleo" (1974) y el estallido de la crisis de la deuda externa, con el aumento del déficit estatal. Desde entonces el modelo ISI cerrado, con gran participación estatal, extensas regulaciones y un Estado acumulador de deudas internas y externas transitó por senderos cruzados por fuertes turbulencias.

— Un intensivo y expansivo cambio tecnológico en las redes de procesamiento y transmisión de información de base digital, que transformó los procesos sociales de producción, distribución y consumo de los bienes virtuales y reales.

— La mundialización de los procesos de producción y consumo, acompañada por la transnacionalización de la organización y gestión empresariales y la aplicación de políticas gubernamentales de integración regional.

Las medidas gubernamentales que respondieron a la reestructuración y a las nuevas orientaciones de la política imperante se centraron fundamentalmente en tres acciones:

- 1) Profundización del proceso de liberalización del comercio;
- 2) Reforma del sector público (privatizaciones de servicios públicos y racionalización administrativa);
- 3) Desregulación creciente de los mercados.

La matriz conceptual que sirvió de plataforma para el diseño de políticas públicas en esta etapa refundacional de la política económica se impregnó "de una conjunción, hasta ahora inédita, de desregulación, desestatización y liberalización comercial",¹ que tendría efectos decisivos en las nuevas formas de pensar y de actuar en las ciudades.

El procedimiento de "naturalización expansiva" del mercado constituye una de las cuestiones centrales al plantear las posibilidades

¹ Azpiazu y Nochteff (1995).

de construcción de un nuevo paradigma para el diseño de políticas públicas, y un punto de articulación con el subsistema de la economía popular urbana (EPU).

El hecho de reflexionar sobre las características estructurales del concepto de “mercado alternativo”, contrapuesto al divulgado y vulgarizado por las corrientes del “pensamiento único”, implica sopesar la capacidad real de reproducción económica de las ricas experiencias comunitarias de producción, distribución y consumo urbano popular. En ese sentido se torna viable y necesaria la extensión de la intervención gubernamental por fuera de los requerimientos del proceso de acumulación del segmento del capital más concentrado, considerando nuevas posibilidades de dibujar los contornos de un escenario signado por las necesidades de sustentabilidad económica de todo proyecto guiado por otras lógicas alternativas.

Si uno de los fines de la planificación estratégica es “determinar los objetivos estratégicos para una ciudad, que permitan conseguir una posición de competitividad y de calidad de vida, a mediano plazo”² para que la ciudad alcance, entre otros beneficios, “una dotación de elementos de competitividad que permitan asegurar un progreso económico y social de los ciudadanos”,³ sería oportuno reflexionar acerca de las oportunidades y obstáculos de un modelo de mercado, de su construcción social y de sus articulaciones con las modalidades de gestión urbana que reclaman la participación de los actores locales como requisito de su sustentabilidad.

Alternativas de intervención urbana

La posibilidad de concebir una idea alternativa de mercado como una institución compleja, cruzada transversalmente por determinaciones económicas pero también políticas, sociales y culturales, permitiría elaborar conceptualmente espacios de articulaciones entre “la lógica del subsistema empresarial capitalista, del subsistema de economía pública y del subsistema de economía popular urbana”.⁴ Particularmente para este último subsistema potenciaría la factibilidad y sustentabilidad económico-financiera de sus proyectos alternativos de

² CIDEU (2001).

³ *Idem.*

⁴ Coraggio (1998).

producción, distribución y consumo.

El mercado como elemento asignador de recursos constituye una institución compleja, cuyo funcionamiento requiere la definición de normas de comportamiento y la explicitación de reglas de convivencia que no son obvias. En efecto, la sociedad de mercado no se debe reducir sólo al proceso de intercambio y a la existencia de contratos comerciales más o menos estables.

Las relaciones comerciales de intercambio entre individuos han existido siempre, pero hay que distinguir con cuidado entre mercado como *pattern of exchange* (modalidad de intercambio) entre individuos y mercado como sistema social, en el cual la *máquina para la producción de riqueza* y la *máquina para la organización social* se integran entre ellas (visión institucionalista).

La sociedad de mercado es, en primera instancia, una sociedad en la cual la acción del individuo y su elección son motores de la acción colectiva. Pero es en el desarrollo de la misma que la acción colectiva garantiza la libertad de la acción individual, acción que está profundamente vinculada a la declaración de igualdad entre las personas y, consecuentemente, a la posibilidad de una dinámica social que es el resultado de la interacción entre individuos libres e iguales. Desde esta perspectiva es evidente que “la construcción de una sociedad de mercado es diferente respecto de la simple inserción de un país, o de partes del mismo, en el mercado internacional”.⁵

Las organizaciones económicas populares tienen como condición de sustentabilidad la necesidad de mercantilizar su producción para obtener una fuente de recursos monetarios que les permita sobrevivir más allá de los límites de los subsidios gubernamentales. Para esas organizaciones la construcción social del mercado representa una *forma organizacional* con significativos efectos sinérgicos, la cual permite completar las especializaciones que no serían utilizables en el aislamiento individual.

Desde la perspectiva de las empresas capitalistas, esta visión institucionalista, más que una sencilla economía en los costos de transacción, es una institución que posibilita la *dinámica social*. De la misma manera el mercado es una institución progresiva que sostiene el desarrollo colectivo y que permite la dinámica social admitiendo nuevos sujetos, posibilitando la compatibilidad entre especializaciones, defi-

⁵ Bianchi (1998).

niendo los códigos de complementariedad, seleccionando y sancionando a quienes no logran definir sus especializaciones, y permitiendo la evolución de las fuerzas internas, disciplinando su acción colectiva y administrando las entradas y salidas.

Concurrentemente se abrió un movimiento pendular en la historia de la gestión de los espacios urbanos: de un primer desplazamiento, donde la centralidad de sus contenidos y sentidos se elaboraba desde la hegemonía intelectual del *saber técnico*, se transitó a un segundo ejercicio donde la calificación académica fue otro elemento constitutivo del actor local gubernamental, carente de una jerarquía que lo ubicara en condiciones de ejercer una influencia basada en el principio de autoridad.

De la mano de éxitos específicos en ciudades con diversidad, tanto en su concentración poblacional como en su densidad urbana, los sistemas de representaciones políticas basados en marcos institucionales y normas consuetudinarias se situaron en diferentes planos de desarrollo y con patrones culturales que abarcaban desde la incorporación plena a los estilos productivos y de consumo, definidos en el campo de la modernidad, hasta la preservación de costumbres y prácticas de la cultura popular que se hibridizaron creativamente para constituirse en estrategias de reproducción de su cotidianidad. La presentación ascéptica de los PEU, puestos en el campo implícitamente desideologizado de los instrumentos de gestión, soslayó el debate sobre el modelo de desarrollo que enmarcaba la concepción del plan. La misma reformulación del concepto de desarrollo, cuestionado desde abordajes de disciplinas diversas (que incluyeron tímidamente los propuestos desde la propia ciencia económica) quedó al margen de las propuestas innovadoras de gestión urbana.

El Estado tiene una importante función en la construcción del mercado en una llamada economía-mundo globalizada. En este aspecto es posible diseñar modelos institucionales heterodoxos que garanticen el funcionamiento del mercado de acuerdo con principios no excluyentes, que aseguren a todos los ciudadanos el derecho a participar activamente en la acción colectiva, garantizando no solamente los derechos de propiedad, sino también asegurando las condiciones que permitan a cada individuo u organización de la sociedad civil el ejercicio efectivo de sus derechos. El Estado tiene que atravesar el *velo* que opaca los *derechos de ciudadanía*, abriendo la configuración del *espejo* de la sociedad que incluyen los servicios básicos de justicia, seguridad, vivienda, movilidad, infraestructura, educación, salud, ambiente

sin contaminación, creación cultural y espacios de usos recreativos para todos los segmentos sociales. La redefinición de las *funciones* y alcances del mercado y sus relaciones con el Estado representa la posibilidad de crear nuevos actores, fomentar nuevas redes y transformar las instituciones hacia una sociedad abierta. Construir una sociedad donde la contradicción entre mercado y políticas públicas se supere, al igual que el resto de las contradicciones, en la única arena capaz de otorgar sentido pleno al concepto de ciudadanía urbana: *la política entendida como una configuración de espejos sin velos*.

Conclusiones

A modo de conclusión proponemos la discusión de una serie de tópicos:

— La expansión de la frontera del PEU hacia el campo de la política, generando condiciones para la instrumentación de un nuevo contrato social urbano.

— El factor clave al plantear esta reorientación de los PEU es que el sentido social de la economía debe constituirse en un vector trascendente del contrato social.

— Los PEU deberán configurarse como una herramienta privilegiada en la institucionalización de prácticas cuestionadoras de la centralidad de la economía, entendida como matriz organizadora hegemónica de los nodos urbanos.

— Es ineludible, para la creación de alternativas de gestión democrática, el diseño de intervenciones sociales que ponderen el poder diferencial de los actores locales en las instancias de elaboración de objetivos, diagnósticos, escenarios deseables, estrategias y acciones del PEU.

Bibliografía

- Acuña, C. y W. Smith (1996), "La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales", *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 141.
- Azpiazú, D. y H. Nochteff (1995), *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y élite económica en la Argentina. Ensayos de economía política*, Buenos Aires, Tesis/Norma.
- Bianchi, P. (1998), "Construir el mercado", UNQ/UNL/UNPL (Papeles de Investigación).

- CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) (2001), "Documentos de trabajo y declaraciones", en <http://www.bcn.es:885/cideu/plan.html>
- Coraggio, José Luis (1998), *Economía urbana. La perspectiva popular*, Buenos Aires, Propuestas.
- Coriat, Benjamin (1992), *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*, México, Siglo XXI.
- Dabat, Alejandro (2000), "Capitalismo informático-global y nueva configuración espacial del mundo" (mimeo.).
- De Mattos, Carlos (2001), "Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas", *Mundo Urbano*, núm. 14, en <http://www.argiropolis.com.ar>
- (2000), "Movimientos del capital y expansión metropolitana en economías emergentes latinoamericanas", Santiago de Chile (mimeo.).
- Finquelievich, Susana (2001), "Ciudades en el espacio de las redes: nuevas centralidades y periferias urbanas en la sociedad informacional", *Mundo Urbano*, núm. 14, en <http://www.argiropolis.com.ar>
- Offe, Claus (1988), *Las contradicciones del Estado del bienestar*, México, Alianza.
- (1985), "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad", en varios autores, *Capitalismo y Estado*, Madrid, Revolución.
- Sassen, Saskia (1998), "Las ciudades en la economía global", en *La ciudad en el siglo XXI*, Buenos Aires, BID, pp. 159-201.
- Vainer Carlos B. (2001), "Pátria, empresa e mercaderia. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano", *Mundo Urbano*, núm. 14, en <http://www.argiropolis.com.ar>