

DE LA PLANIFICACIÓN A LA GOVERNANCE: implicancias para la gestión territorial y urbana

Carlos Antonio de Mattos*

RESUMEN

Este artículo presenta una interpretación sobre la evolución de las ideas de gestión pública y, en particular, sobre gestión urbana, desde las primeras décadas del siglo XX, cuando se gestaron, desarrollaron y formalizaron las propuestas sobre planificación racional-comprehensiva, que alcanzaron su momento culminante en los años posteriores a la segunda guerra mundial. Desde entonces, las evaluaciones sobre los resultados de esta forma de concebir la gestión pública llevaron a un consenso sobre su inoperancia para hacer frente a los problemas de sociedades de creciente complejidad. Esto dio paso desde las últimas décadas del siglo pasado a modalidades de gestión, que responden, por una parte, a nuevas teorías sobre generación del crecimiento económico y, por otra parte, a nuevas interpretaciones acerca de cómo se desarrollan los procesos sociales en sociedades abiertas y democráticas. Es sobre esta base que se pueden entender las razones de los enfoques sobre gestión urbana basada en las ideas de governance y de acción estratégica.

Palabras claves: *Planificación urbana; racionalidad; ingeniería social; competitividad; empresarialismo urbano; planificación estratégica.*

ABSTRACT

The present article aims at showing an analysis of the public management evolution, mainly urban management, from the first decades of early XX Century - when comprehensive rational-planning proposals were designed, developed and formalized - to the post-World War II years, when it experienced its most significant moment. From then on, after assessing that analysis results, the general consensus is that such form of public management is inoperative when facing the problems of an increasingly complex society. Based on that assessment, we observe the appearance of several types of management that partly respond to the new theories on economic growth generation, as well as new interpretations on the way social processes are developed in open democratic societies. And it is also based on that assessment that one can understand the reasons why we focused on urban management from the viewpoint of governance and strategic action ideas.

Key words: *Urban planning; rationality; social engineering; competitiveness; urban entrepreneurship; strategic planning.*

*Arquiteto, especialista em Planejamento Econômico pelo Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes). Professor investigador do Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales da Pontificia Universidad Católica de Chile, diretor da Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (Eure). e-mail: cdmattos@puc.cl

Artigo recebido para publicação em maio/2005. Aceito para publicação em julho/2005.

Durante las primeras décadas del siglo XX irrumpió, como una de las manifestaciones del racionalismo que había venido afirmándose desde la Ilustración, un conjunto de ideas, convicciones y propuestas sobre planificación, sustentadas en la convicción de que el ser humano tenía la capacidad de promover y materializar “un cambio y una nueva estructuración de la comunidad humana de acuerdo con determinadas perspectivas de la razón” (NEUSÜSS, 1971, p.51). En unas pocas décadas, estas ideas y la práctica que generaron alcanzaron su apogeo, su declinación y su ocaso y fueron sustituidas por otras, sustantivamente diferentes en concepción y alcance. Para entender los cambios operados a lo largo de esa historia, parece conveniente comparar las ideas y propuestas dominantes en la fase de auge de la planificación, con las que se perfilaron desde finales del siglo pasado con el avance de la informacionalización y globalización.

1 LA PLANIFICACIÓN, AVENTURA DEL SIGLO XX

1.1 LA EXPERIENCIA SOCIALISTA Y LA DEFINICIÓN DE LAS SEÑAS DE IDENTIDAD

Si bien las ideas sobre la posibilidad (y viabilidad) de planificar el desarrollo económico y social comenzaron a plantearse desde las primeras décadas del siglo XX, fue durante la segunda postguerra cuando ellas lograron mayor difusión y aceptación en casi todo el mundo. Observado este proceso, ahora con una razonable perspectiva histórica, puede afirmarse que la planificación se constituyó como una de las ideas-fuerza que suscitaron mayor entusiasmo y adhesión en el transcurso del siglo XX, originando una aventura sin precedentes; con ella, por primera vez en la historia de la humanidad encontró un cauce concreto la creencia de que el ser humano tenía capacidad para manejar a su arbitrio los procesos sociales y construir una sociedad diferente, siguiendo un diseño establecido anticipadamente.

Seguramente el hito inicial de las discusiones sobre la posibilidad de planificar los procesos sociales se puede situar en los años posteriores a la revolución soviética de 1917, cuando se desarrolló un debate sobre cómo se podría construir el tipo de sociedad que había motivado esa revolución. En su formulación más radical, constituyó la expresión de un tipo de pensamiento utópico que busca imponer una estructuración ideal preconcebida, considerada como óptima para toda la sociedad, más allá de cuál sea el costo de imponerla.

En definitiva, se suponía que merced a la voluntad de los planificadores sería posible conducir esos procesos en función de una *racionalidad sustantiva* (asociada a un determinado óptimo social, en este caso una sociedad socialista) mediante la aplicación de una *racionalidad formal* (la liturgia y los ritos de la planificación). Esto es, en última instancia, se sustentaba en la creencia de que era social y políticamente factible desarrollar una *planificación racional-comprehensiva* (FALUDI, 1973), normativa y centralizada y de alcance holístico. Esta concepción, que reposaba en la certeza de que era posible el manejo de sistemas y procesos complejos conforme a una ingeniería social holística, requería de la formalización previa de un plan comprensivo, diseñado en función de la

situación deseada (o imagen-objetivo), de igual forma a como un arquitecto plasma en un plano (*blueprint*) la obra que se propone construir.

Fue en los países socialistas – y, particularmente, en la URSS – donde esta concepción se afirmó en forma más dogmática e inflexible, en la medida que se le asignaron funciones teleológicas prácticamente ilimitadas e incuestionables, como lo documenta el siguiente auto de fe, tomado al azar entre una multitud de testimonios semejantes: “la acción de la ley económica del desarrollo planificado y proporcional significa que el avance de la economía nacional en la economía socialista se realiza sin crisis, proporcionalmente, según tendencias y ritmos de crecimiento determinados por la sociedad, que esta proporcionalidad es mantenida, constante y concientemente, por la sociedad. Esta ley regula el desarrollo de la economía socialista, la distribución de los medios de producción y de la mano de obra entre las ramas de la economía nacional y las zonas económicas del país” (KADISHEV; SOROKIN, 1970, p.76).

1.2 PLANIFICAR PARA DISCIPLINAR EL DESARROLLO CAPITALISTA

Mientras esta historia se desarrollaba en el ámbito del naciente mundo socialista, la planificación también era observada en el mundo capitalista como un procedimiento no sólo necesario, sino también inevitable. Ya desde mediados de la década de los años 30, Mannheim (1946, p.268) preconizaba la necesidad de planificar, como el camino que había que transitar para lograr “el dominio racional de lo irracional”, expresión ésta que sintetiza la idea medular de la utopía que comenzaba a cobrar fuerza.

Entonces, a medida que fueron ganando influencia las ideas de Keynes, también ganó predicamento la certeza de que finalmente se estaba en condiciones de doblar la actividad económica (BEAUD; DOSTALER, 1996, p.93). Desde sus orígenes, la revolución keynesiana consideró que una intervención exógena al mercado era posible y necesaria para absorber los desequilibrios generados por la propia dinámica del crecimiento capitalista. También contribuyeron a agregar argumentos en favor de la planificación las ideas sobre el papel que el Estado debía asumir para lograr un pleno desarrollo social, ideas que se concretaron en las propuestas sobre el denominado Estado de Bienestar. Fue así que, con el avance de la revolución keynesiana, las propuestas sobre planificación cobraron un fuerte impulso, con lo que esta actividad terminó siendo aceptada como congénita a la gestión pública en varios países de Europa occidental, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX.

Aún cuando en el mundo capitalista no se llegó a análogos extremos de soberbia tecnocrática que en el socialista, también se alentó un exagerado optimismo acerca de lo que se esperaba lograr a través de la planificación racional-comprensiva. Sin dejar de reconocer que muchos de sus más lúcidos teóricos fueron conscientes de las limitaciones del instrumento que preconizaban, esta actitud terminó despertando infundadas expectativas sobre los resultados esperados con su aplicación.

En el caso latinoamericano, la planificación dio sus primeros pasos luego de la crisis de los treinta, para alcanzar su apogeo en la segunda postguerra. En este período, luego de algunos intentos aislados, fue especialmente en la década de los sesenta cuando

la idea de planificar logró imponerse en forma generalizada, aun cuando un análisis a fondo de la experiencia de la época muestra que ello ocurrió más en un plano semántico, que en el de la práctica efectiva. De todas maneras, en ciertos ámbitos tecnocráticos y académicos latinoamericanos, se observó una fuerte propensión a idealizar a la planificación como instrumento para promover el desarrollo económico y social.

Los modestos resultados obtenidos en la aplicación de diversos tipos de planes y de programas pronto pusieron término a estas ilusiones. El abandono generalizado de la planificación en los países capitalistas europeos fue una de las expresiones más evidentes de su inexorable obsolescencia. Algunos años más tarde, el catastrófico fracaso de la planificación centralizada socialista, marcado simbólicamente por la caída del Muro de Berlín en 1989, significó el postrer y definitivo golpe de gracia a toda esta historia.

1.3 HACIA UN URBANISMO RACIONALISTA

De hecho, los mismos factores que incidieron en el desencadenamiento de la experiencia planificadora marcaron su presencia, quizás todavía con más fuerza, en el campo de la gestión urbana y territorial. También aquí se impuso la fe en la factibilidad y efectividad de una planificación concebida como ingeniería social, donde los urbanistas fueron mucho más propensos aún a aceptar que la aplicación de esta concepción al manejo de las ciudades no solamente era posible, sino necesaria. En lo fundamental, esta evolución estuvo marcada por el mismo tipo de relación entre racionalismo, keynesianismo y gestión urbana.

En esta dirección, desde la década de los años 20 se fueron imponiendo diversas propuestas representativas de un racionalismo jacobino, que expresaban la convicción de algunos planificadores urbanos sobre su plena capacidad para modelar y estructurar a las ciudades en base a un urbanismo arquitectónico, en el que la ciudad terminaba siendo concebida y manejada como si se tratase de un edificio, por lo que le fue aplicada justamente la denominación de "*blueprint planning*" (FALUDI, 1973). Estas ideas, cuya modalidad más radical estuvo representada por los escritos y las propuestas de Le Corbusier, terminaron materializándose en una suerte de vademecum urbanístico, "*La Carta de Atenas*", que pronto se transformó en una suerte de texto ritual para la articulación de una poderosa corriente urbanística que ganó adeptos en el mundo entero.

2 EL OCASO DE LAS AMBICIONES PLANIFICADORAS

En los hechos, hacia mediados de la década de los años 70 la confianza en la viabilidad y en las posibilidades de la planificación ya se había esfumado con igual rapidez a como había hecho su irrupción. Para entonces, la inoperancia de la planificación normativa racionalista ya era evidente y la propia palabra "planificación" había comenzado a perder su atractivo y su poder de convocatoria. Tres procesos, algunos de los cuales se desarrollaron simultáneamente con los intentos de planificar, deben ser considerados para explicar la crisis y el abandono de las ideas y propuestas que habían hecho su irrupción durante las primeras décadas del siglo XX: i) la evolución de las explicaciones

teóricas sobre la forma en que desenvolvían los procesos decisorios y de acción público-privada en la realidad observable; ii) las nuevas explicaciones desarrolladas en el ámbito de la teoría económica sobre como se generaba el crecimiento económico; y, iii) los condicionamientos derivados del escenario social configurado luego de la crisis y agotamiento del modelo fordista y de la debacle de la experiencia socialista.

2.1 UNA NUEVA CONCEPCIÓN SOBRE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

De hecho, durante los mismos años en que se intentaban desarrollar experiencias de planificación tanto en el mundo socialista como en el capitalista, a medida que avanzaron los procesos de crecimiento económico asociados a su progresiva industrialización, la propia modernización derivó en la conformación de sistemas nacionales que fueron intensificando su complejidad y planteando problemas cada vez más difíciles de gobernabilidad. En particular, luego de la desaparición de las experiencias socialistas, cuando el capitalismo se impuso como camino único en una economía mundial en incontenible proceso de globalización, la agudización de la dependencia estructural de cada sociedad nacional con respecto al capital (PRZEWORSKY; WALLERSTEIN, 1986) se tradujo en que las perspectivas de acumulación y crecimiento en cualquier parte del mundo quedaran condicionadas por las posibilidades que cada una de esas sociedades podía ofrecer en términos de valorización privada del capital.

Así, tanto desde el punto de vista teórico como desde el de la práctica gubernamental, se llegó generalizadamente a la conclusión de que una planificación centralizada, normativa y basada en una racionalidad sustantiva, como la que estuvo asociada a la denominada "planificación del desarrollo económico y social" y a todas sus derivaciones, era inaplicable y carecía de toda operatividad en este tipo de sociedad. Estrictamente desde el punto de vista de la teoría económica, el fracaso de los distintos intentos de planificación normativa centralizada aportó decisivos elementos de juicio en respaldo a las conclusiones sobre la inviabilidad y/o inoperancia de una planificación concebida de esa manera. Algunas de las líneas de pensamiento que se desarrollaron en esa dirección merecen ser revisadas.

Desde una perspectiva diferente a la que se podía tener desde el ámbito de la teoría económica, Popper aportó argumentos fundamentales sobre la inviabilidad de cualquier ejercicio de esta naturaleza muchos años antes de que se comprobara el fracaso de aquella forma de planificación. A la idea de una ingeniería social utópica u holística (*social ingeneering*), Popper contrapuso lo que denominó ingeniería o tecnología social fragmentaria (*piecemeal ingeneering*), en la que la tarea consistía en "proyectar instituciones sociales y reconstruir y manejar aquellas que ya existen" (POPPER, 1973, p.79). Según este método, que también denominó de "composturas parciales", planteó que el "ingeniero fragmentario" sabe que sólo podemos aprender de nuestros errores y, "por tanto, avanzará paso a paso, comparando cuidadosamente los resultados esperados con los resultados conseguidos, y siempre alerta ante las inevitables consecuencias indeseadas de cualquier reforma [...]" (POPPER, 1973, p.81). Pero, además, Popper también anticipó que todo intento de ingeniería social utópica implicaría necesariamente alguna

forma de totalitarismo, desde que es muy poco probable que sea posible tolerar una libre discusión del plan holístico y sus consecuencias. Básicamente, Popper pensaba que “es esencial darse cuenta de que cualquier acción que emprendamos puede tener consecuencias inesperadas y que este simple hecho está cargado de consecuencias para la política, la administración y cualquier forma de planificación”, lo que lleva a la convicción de que “una política determinada es una hipótesis que debe ser confrontada con la realidad y corregida a la luz de la experiencia” (MAGEE, 1974, p.101-102).

Otro hito fundamental en esta dirección se encuentra en el cuestionamiento realizado por Herbert Simon a la posibilidad de actuar en función de una racionalidad sustantiva en sistemas sociales complejos. Según Simon en ellos solamente es posible una racionalidad limitada y los avances de la acción social sólo parecen posibles a través de una práctica procesal; en este planteamiento subyace, como idea fundamental, que “un cuerpo de teoría para la racionalidad procesal es consistente con un mundo donde los seres humanos continúen pensando e inventando; en cambio, una teoría de la racionalidad sustantiva no es consistente con ese mundo” (SIMON, 1986, p.167). A partir de allí, Simon rechazó la posibilidad de alcanzar un óptimo mediante ejercicios de ingeniería social, ante todo por las mismas limitaciones para conocer la realidad y sus múltiples dimensiones: “en la mayoría de los problemas que encuentra el Hombre en el mundo real, ningún procedimiento que pueda seguir con su equipo de procesamiento de información le permitirá descubrir la solución óptima, aunque la noción de ‘óptimo’ esté bien definida” (SIMON, 1986, p.143).

Posteriormente, muchos aspectos de esta línea argumental fueron reforzados y ampliados por diversas investigaciones vinculadas a los estudios sobre políticas públicas, donde destacan, especialmente, los planteos de Lindblom (1959), quien sostuvo que la experiencia observable muestra que los decisores sólo pueden aspirar a “salir del paso a duras penas” (*muddling through*), lo que se materializa en cursos de acción basados en decisiones incrementales e inconexas. No es difícil comprobar que de esta manera es como generalmente funcionan los procesos de producción de políticas públicas en la realidad.

En esta dirección, resultaron de fundamental importancia los estudios que buscaron entender cómo deciden y actúan los actores que dan vida a los procesos sociales en la vida real; en este sentido, Padioleau (1989, p.18-19) anotó tres rasgos que constituirían el marco de referencia general a ese respecto: i) los actores están aferrados a valores, a ideologías y son portadores de intereses; ii) escogen los intereses o los valores en función de apreciaciones subjetivas más o menos reflexivas; y, iii) son incapaces de prever y, por tanto, de controlar todas las consecuencias de sus propios actos. Es evidente que la semblanza que resulta de estos rasgos no tiene correspondencia alguna con el comportamiento que se requería para otorgar viabilidad a los ejercicios de ingeniería social holística que suponía la planificación racional-comprensiva.

En este orden de ideas, han ganado fuerza los análisis orientados a precisar como inciden en las decisiones sobre políticas públicas los específicos condicionamientos que se derivan de las propiedades estructurales del escenario social en que ellas son concebidas y aplicadas, donde adquieren especial relevancia los que se derivan de la lógica inherente al desarrollo capitalista. En esta dirección, Habermas analizó las razones

últimas de la imposibilidad de una planificación del cambio establecida en función de una racionalidad sustantivamente diferente a la que impone la lógica del capital: “[...] por más que el ámbito del intercambio entre los poseedores de mercancías, en cuanto particulares autónomos, se restrinja administrativamente, no podrá hablarse de planificación política de los recursos escasos mientras las prioridades de la sociedad global se establezcan de manera espontánea, es decir como efecto secundario de las estrategias adoptadas por las empresas privadas” (HABERMAS, 1975, p.50).

Sin duda, el tiempo transcurrido desde que Habermas analizó las posibilidades de una planificación efectiva en el contexto de la dinámica del “capitalismo tardío”, no ha hecho sino fortalecer la vigencia de sus conclusiones para un capitalismo globalizado, en el que los propietarios y administradores del capital han incrementado su poder y autonomía en cuanto a sus decisiones de inversión. A medida que las relaciones capitalistas se han ido profundizando, la dependencia estructural de la sociedad con respecto al capital se ha hecho mucho más intensa y amplia; en otras palabras, “el pueblo puede tener derechos políticos, puede votar y elegir gobiernos, los gobiernos pueden seguir el mandato popular, pero la capacidad efectiva de cualquier gobierno de cumplir cualquier objetivo está limitada por las decisiones privadas de los dueños del capital” (PRZEWORSKI; WALLERSTEIN, 1986, p.245).

En definitiva, lo que se impuso al cabo de este periplo fue la convicción de la inviabilidad de una ingeniería holística y de la posibilidad de poder aspirar al óptimo social en sociedades de complejidad creciente. *En contraposición, la idea fundamental emergente es que, en estas sociedades, los cursos de acción social son modulados por una multiplicidad de actores, que deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas, recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí.* Con ello, se ha terminado por aceptar que *la capacidad humana para decidir y actuar en este tipo de sistema es limitada y sólo puede desenvolverse conforme a una racionalidad procesal, que se manifiesta básicamente en aproximaciones por prueba y error, con resultados inciertos.*

2.2 NUEVAS EXPLICACIONES SOBRE CRECIMIENTO ECONÓMICO

Un segundo cambio de fundamental importancia, que afectó profundamente a la gestión y políticas públicas, se produjo en el plano del análisis estrictamente económico. Mientras la conclusión lógica del discurso keynesiano apuntaba a la necesidad de una intervención exógena al mercado para sostener la demanda y asegurar el crecimiento, el nuevo discurso teórico-ideológico, de fundamento neo-clásico, se mueve en la dirección opuesta: si se quiere impulsar un mayor crecimiento y bienestar, será necesario morigerar la acción del Estado.

Aún cuando con algunas diferencias teóricas a los modelos más ortodoxos de esa vertiente, frente a la existencia de tasas positivas de crecimiento económico a largo plazo, los “modelos de crecimiento endógeno” se mueven en torno a una línea central común: *la tasa de crecimiento a largo plazo depende básicamente del stock de capital físico, capital humano y conocimientos (o progreso técnico), factores que pueden ser objeto de acumulación y, además, generan externalidades.* Al asumir la posibilidad de

existencia de externalidades positivas, sustituyeron los supuestos neoclásicos tradicionales por los de rendimientos crecientes y competencia imperfecta, con lo que sus conclusiones se alejan de la predicción de convergencia.

En este contexto, postulan que "el crecimiento [...] es impulsado por el cambio tecnológico que procede de decisiones intencionales de inversión tomadas por agentes maximizadores de ganancias" (ROMER, 1990, p.71). Al afirmar que es la expectativa de ganancia lo que explica el aumento de la acumulación de conocimiento y capital humano en un determinado ámbito económico, se concluye que la tasa de acumulación de los factores productivos (en especial, conocimiento y capital humano) y, por lo tanto, la tasa de crecimiento en el largo plazo, dependen esencialmente de las condiciones existentes en dicho ámbito para la valorización privada del capital, puesto que se supone que son éstas las que alientan o desalientan las respectivas decisiones de ahorro e inversión.

Esto implica que se entiende que el *crecimiento a largo plazo* es un fenómeno económico *endógeno*, resultante de inversiones impulsadas por la búsqueda de ganancia y no de elementos *exógenos*, no explicados en el modelo. Se llega así a una conclusión medular: *el nivel de ingreso a largo plazo depende de la acumulación de capital físico, capital humano y conocimientos, donde los niveles respectivos están determinados endógenamente por decisiones de ahorro e inversión motivadas por expectativas de ganancia.*

En consecuencia, lo que se puede inferir de aquí es que en un mundo globalizado, donde distintos territorios (nacionales o subnacionales) se embarcan en una competencia generalizada por intensificar su atraktividad para la inversión en capital físico, capital humano y conocimientos, sus perspectivas de crecimiento de largo plazo estarán acotadas fundamentalmente por las condiciones para la valorización privada del capital que cada uno de ellos sea capaz de ofrecer a los potenciales inversores. De donde, la gestión pública debería tener como propósito prioritario establecer las condiciones más favorables a la elevación de la rentabilidad del capital en esos ámbitos territoriales; en otras palabras, la idea básica aportada por este nuevo cuerpo teórico es que *la función principal de la política económica sería la de contribuir a generar un ambiente atractivo para la inversión privada.*

2.3 UN NUEVO ESCENARIO DE ACCIÓN SOCIAL

De hecho, al culminar la crisis del régimen de acumulación fordista, dos fenómenos influyeron decisivamente en la definición del camino que entonces se adoptó: por una parte, la imposición de un discurso teórico-ideológico, de contenido radicalmente antikeynesiano, que sostiene que la excesiva intervención del Estado tuvo la principal responsabilidad en la generación de la crisis de valorización privada del capital y de acumulación y crecimiento, por lo que preconiza una drástica liberalización económica para permitir al capital privado recuperar su papel de protagonista central de la dinámica económica; y, por otra parte, una revolución científico-técnica, que derivó en la conformación de un nuevo sistema científico-técnico, articulado en torno a la electrónica, donde las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) se ubicaron en el centro mismo de la nueva dinámica económica.

En el escenario emergente, la amplia difusión de las NTIC, que permitió una mejor articulación en tiempo real de los mecanismos y corrientes financieras y de los procesos productivos a escala mundial, estableció condiciones propicias para la intensificación de la interdependencia estructural de la economía a escala planetaria y desembocó en la conformación de un *espacio mundial de acumulación*, en el que el capital se valoriza en un número cada vez mayor de actividades y de lugares. Donde, la dinámica respectiva se caracteriza por la irrupción y/o intensificación de algunas tendencias que, en su conjunto, están contribuyendo a materializar un *nuevo escenario socioeconómico*; en su mayoría, estas tendencias resultan de la profundización de rasgos que ya se habían venido esbozando en las etapas anteriores del desarrollo capitalista de los países respectivos.

Entre estas tendencias, cuya dinámica condiciona las decisiones y acciones de los principales actores sociales, tanto en el plano económico como político, cabe destacar: i) aumento de la *movilidad y autonomización del capital*; ii) creciente importancia de la *competitividad* como motor de la dinámica económica globalizada; iii) consolidación de una *nueva forma de producir*, en la que cada vez el valor y la competitividad de los productos están condicionados en mayor grado por la capacidad de los productores respectivos para incorporarles información; iv) aumento de la *conglomeración empresarial del capital*; v) establecimiento de una *nueva arquitectura productiva* en la que, sustentada por la difusión de las NTI, la reorganización de los procesos productivos y de las relaciones entre las empresas ha llevado a la generalización de la organización en red; vi) *terciarización* creciente del aparato productivo; y, vii) persistente aumento de las *desigualdades sociales*.

La intensificación y afirmación de estas tendencias ha conformado un nuevo escenario para la acción social, cuyas propiedades y rasgos han influido decisivamente en las explicaciones acerca de como se desenvuelven las prácticas sociales en el seno de sociedades capitalistas, democráticas, abiertas y de creciente complejidad.

3 GESTION URBANA PARA LA CIUDAD GLOBALIZADA

3.1 NUEVO ESCENARIO, NUEVO ENFOQUE

Fue especialmente desde fines de la década de los años 70, bajo el decisivo influjo de las tres evoluciones que hemos destacado, que comenzaron a definirse nuevas propuestas en el campo de la gestión territorial y urbana, que implicaron un cambio radical con relación a los criterios y propuestas que habían caracterizado a la edad de oro del intervencionismo. De la misma forma en que una mejor comprensión de la dinámica de los procesos decisivos y de acción social realmente observables en sociedades capitalistas de creciente complejidad terminó por condenar a la obsolescencia al enfoque conceptual de la planificación racionalista, centralizada, normativa y holística, ello también llevó al abandono de los planteos y propuestas del urbanismo arquitectónico.

Ante todo, hay que destacar que las nuevas concepciones de gestión urbana y territorial están condicionadas por el discurso sobre papel del Estado y del mercado, que se impuso bajo el avance de las ideas del Consenso de Washington. En este sentido,

resulta fundamental la aceptación generalizada de dos principios básicos que deberían regir la acción del Estado: neutralidad (la acción del Estado debe ser indirecta y las unidades productivas deben ser independientes y competitivas para aprovechar al máximo las ventajas que ofrece un sistema de mercado) y subsidiaridad (el Estado debe intervenir directamente sólo en aquellos problemas que las personas o agrupaciones de ellas no pueden resolver por sí mismas, o lo hacen de manera incompatible con el objetivo permanente que significa la búsqueda del bien común). Todo esto implica que el Estado y los respectivos gobiernos nacionales tienen ahora una función considerablemente más limitada que la que se les había reconocido en el período de auge de la planificación.

En este nuevo contexto teórico-ideológico ha comenzado a perfilarse un conjunto de nuevas ideas y propuestas en materia de política territorial y urbana. Las nuevas propuestas implican ante todo un cambio en cuanto a los mismos objetivos de las políticas; en ese terreno, la preocupación pasó desde la cuestión relativa a las desigualdades regionales y urbanas, prioritaria en el momento keynesiano, a los aspectos relacionados principalmente con las diferencias en materia de capacidad productiva y competitividad.

Partiendo de las teorías del crecimiento endógeno, que descartan la generación exógena del progreso técnico y del crecimiento y postulan que el mismo debe promoverse endógenamente, se sustituyen las propuestas de activación del crecimiento desde arriba hacia abajo (*top-down*) por las de abajo hacia arriba (*bottom-up*). Eso implica un desplazamiento del papel de los agentes del desarrollo: mientras antes se contemplaba un proceso gestionado básicamente por un Estado centralizado, ahora se presupone la presencia de un Estado descentralizado y la ascendente participación de las administraciones locales y, sobre todo, de la empresa privada. En la misma dirección, en lo que se refiere a los instrumentos, conforme a los criterios neutralidad y subsidiaridad del Estado, se sugiere abandonar los que correspondían a un elevado intervencionismo, para pasar a otros que permitan una mayor libertad en el juego de las fuerzas del mercado y un papel más activo del capital privado en los procesos de crecimiento y acumulación.

En este contexto general, las tres evoluciones básicas que hemos señalado anteriormente – evolución desde la racionalidad sustantiva hacia la racionalidad limitada, evolución desde las explicaciones sobre crecimiento económico de la exogeneidad a la endogeneidad de la generación del progreso técnico, y evolución desde un régimen de acumulación fordista hacia uno signado por la globalización y la informacionalización – llevan a la formulación de nuevas propuestas en las que predominan las ideas de *governance*, empresarismo y planificación estratégica.

3.2 GOVERNANCE Y GESTIÓN ESTRATÉGICA

Desde el momento en que se impone el criterio de que al Estado le corresponde un tipo de intervención mucho más tenue que la que se le asignaba en el pasado y en que, al mismo tiempo, se reconoce que otros actores e instituciones han cobrado una creciente relevancia en el establecimiento de la orientación y el contenido de los procesos sociales, se hace necesario establecer nuevas formas de regulación o de *governance* para encarar la gestión en el ámbito de sistemas sociales democráticos y abiertos,

caracterizados por una creciente complejidad e incertidumbre. Es así que, en una aproximación de carácter general, se acepta que la *governance* hace referencia a una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social (MAYNTZ, 1998).

Resulta evidente que aquí subyace la intención de subrayar que son las acciones sociales individuales las que pueden permitir la construcción del orden social, lo cual marca el cambio de énfasis consistente con el nuevo papel del Estado. En esta misma dirección, de manera más concreta, el concepto de *governance* sitúa a los procesos de acción social como “procesos de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones, para lograr objetivos propios y discutidos y definidos colectivamente en ámbitos fragmentados e inciertos” (LE GALES, 1997, p.38). En esta perspectiva, lo que aparece como aspecto central es que la *governance* implica el desplazamiento del papel del Estado, así como el explícito reconocimiento de la importancia de la participación de un variado conjunto de actores e instituciones, con poder para intervenir en los procesos sociales que les atañen. De esta manera, en su esencia, la idea de *governance* resulta compatible con los criterios que se derivan de la explicación sobre el carácter endógeno del crecimiento económico, en la medida que la posibilidad de un proceso de esta naturaleza es delegada hacia los actores e instituciones del ámbito en que este proceso tiene lugar.

Por esta vía, se llega a la conclusión de que necesariamente la gestión tiene que ser encarada desde abajo hacia arriba, en una relación dinámica entre lo local y lo global. Por lo tanto, las ciudades y las colectividades locales aparecen ahora como el campo natural para el ejercicio de la *governance* o el «buen gobierno», concebida como una gestión donde el proceso debe ser impulsado desde las colectividades locales, con la máxima participación de sus actores relevantes, buscando establecer un vínculo directo entre planificación, urbanismo y vida local.

En todo caso, es importante tener presente que, como señala Le Galés (1996), es posible distinguir cuando menos dos formas de concebir la *governance* urbana: por una parte, como un modo empresarial donde la ciudad se organiza como un actor colectivo a fin de privilegiar su crecimiento económico y, por otra, como una modalidad que busca conciliar el crecimiento económico con la preservación de la cohesión social. Ello plantea una disyuntiva, en donde muchas veces la voluntad por lograr una mayor competitividad urbana se traduce en ostentosos esfuerzos de cosmética urbana, que dejan de lado las cuestiones sociales que debe enfrentar gran parte de las grandes ciudades en el mundo entero.

¿Cuál ha sido el procedimiento escogido para llevar a la práctica procesos basados en los principios de la *governance*? Básicamente, el despliegue de *estrategias* que permitan compatibilizar y concertar una multiplicidad de voluntades, que expresan diferentes intereses, aspiraciones y demandas, que frecuentemente se manifiestan en decisiones contradictorias y conflictivas, que constituyen la expresión de sociedades complejas caracterizadas por una elevada dispersión ideológica. Lo que se postula es la utilización de la *planificación estratégica*, entendida como un procedimiento que permite impulsar y controlar un “proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica

cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso" (FERNÁNDEZ GÜELL, 1997, p.54). De tal forma, *governance* y planificación estratégica pasan a conformar dos caras de una misma medalla.

3.3 EMPRESARIALISMO, ATRACTIVIDAD, COMPETITIVIDAD INTERURBANA

La *governance* urbana se asocia habitualmente a estrategias de corte empresarial, orientadas a intensificar la atraktividad de la ciudad en el escenario internacional y/o nacional, de forma que le sea posible intensificar sus niveles de acumulación de capital físico, capital humano y progreso técnico. En lo fundamental, este tipo de estrategia está orientada a activar el potencial endógeno de cada lugar, de manera a crear condiciones favorables para la valorización privada del capital, a fin de atraer inversión externa, bajo el supuesto de que esto permitirá elevar la productividad, generar empleos y mejorar a largo plazo su calidad de vida.

La cuestión central implícita en este enfoque es: ¿qué es lo que se puede hacer endógenamente para incrementar la atraktividad de una ciudad? En este sentido, la respuesta parte del reconocimiento de que un cierto número de calidades urbanas son factores claves que condicionan dicha atraktividad y que en base a ellas numerosas ciudades compiten por atraer inversiones, empresas, visitantes globales, etc. Esto lleva a que la preocupación básica de una gestión urbana empresarialista tienda a focalizarse en mejorar la atraktividad de la ciudad y, por esa vía, mejorar su competitividad en la red de ciudades globalizadas. Esto establece una diferencia fundamental, con las estrategias de la fase anterior, pues, como afirma Ascher, "si en los años 60 y 70 los poderes públicos se preocupaban mucho por manejar los procesos de urbanización, en los años 80 y 90 la preocupación principal de las autoridades locales, que en adelante tienen plena competencia en materia de urbanismo, es ante todo favorecer la creación de empleos" (ASCHER, s.d.).

En el marco de estas estrategias en pos de mayor competitividad (y/o atraktividad), numerosas ciudades han puesto en marcha diversos tipos de políticas de regeneración y revitalización urbana, donde los *grandes proyectos urbanos*, concebidos como operaciones emblemáticas del urbanismo empresarial de los años 90, aparecen como el componente principal. Al respecto, se ha señalado que estas grandes operaciones urbanas "[...] tienen como objetivo la reorganización estructural del tejido físico y económico urbano a través de la reconversión de amplios espacios degradados como consecuencia, generalmente, del desplazamiento o cese de actividades y funciones previas" (RODRÍGUEZ; MOULAERT; SWINGEDOUW, 2001, p.417).

En tanto combinación de obras de gran envergadura, estas iniciativas persiguen la reconstrucción y/o exaltación de la imagen urbana, produciendo obras que buscan constituirse en verdaderos íconos de la modernidad de esta nueva fase de desarrollo urbano y contribuyen formalmente a impulsar la promoción externa de la ciudad. Pero, al mismo tiempo, esta peculiaridad de la nueva gestión urbana da lugar a una imagen urbana que pierde especificidad nacional en mayor grado que en el pasado, tendiendo a repetir por todas partes formas y modalidades de difusión y presencia global.

Estos nuevos enfoques sobre gestión urbana y local que se han venido imponiendo en las últimas décadas han estado siendo aplicados en diversas partes del mundo, dando lugar a algunas experiencias que han sido tomadas como punto de referencia por muchas grandes ciudades que pugnan por mejorar su competitividad. En ese sentido, en el ámbito de las grandes ciudades latinoamericanas, el ejemplo de Barcelona se ha transformado en una suerte de paradigma de referencia. Parecería que todas las grandes ciudades que quieran mejorar su posición en el contexto de la red global de ciudades transfronterizas deberían inspirarse en los logros de experiencias como ésta y tratar de reproducirlos en sus específicas realidades.

Frente a ello, han surgido algunos fundados alegatos críticos, como el desarrollado por Vainer (2000), donde se advierte de los peligros de una estrategia que tiende a transformar a las ciudades en una empresa, en una mercadería y en una patria; de hecho, la argumentación de Vainer constituye una referencia útil para una discusión que parece ineludible ante la tendencia a aceptar de manera relativamente acrítica este nuevo recetario. En todo caso, cabe reconocer que si bien discursos como el de Vainer resultan sumamente atractivos y, hasta cierto punto, seductores, al mismo tiempo no parecen ofrecer alternativas viables, consistentes y efectivas al discurso del urbanismo empresarialista. Porque, volver a plantear un retorno a un tipo de planificación urbana racionalista y holística como el que fracasó en el pasado no parece una alternativa convincente.

4 NUEVA REALIDAD, NUEVOS RETOS

La revisión realizada hasta aquí indica que durante las últimas décadas hemos presenciado una radical transformación del escenario de la acción social, así como cambios trascendentes en las concepciones que prevalecieron durante un largo período del siglo XX sobre Estado, gobierno, gestión pública, crecimiento económico etc. Frente a esta constelación de cambios, se impone reconocer que el discurso racional-comprehensivo ha perdido su vigencia. En cierta forma la caída del Muro de Berlín se constituyó en el hecho político que estableció simbólicamente el fin de los ejercicios de racionalidad iluminista que marcaron el rumbo, las aspiraciones y las ansiedades de varias generaciones y que dieron lugar a variados y fracasados experimentos encaminados a construir un orden social diferente, concebido bajo los arbitrios de la razón.

En el escenario emergente, extraordinariamente complejo y contradictorio, se ha afirmado de manera inexorable una dinámica económica en la que no parece haber lugar para las antiguas concepciones sobre planificación racional holística. Como sintetiza Habermas, "cada intervención sobre estructuras sociales complejas tiene imprevisibles consecuencias y los procesos de reforma sólo pueden defenderse en tanto escrupulosos procesos de prueba y error, controlados cuidadosamente por aquellos que tendrán que soportar las consecuencias" (HABERMAS, 1985, p. 104). Será mediante esos cuidadosos procesos de prueba y error que habrá que embarcarse, buscando la mayor participación del conjunto de actores que nos rodean, si queremos concretar muchas de las reformas que anhelamos.

Esto supone, por supuesto, la convicción de que el futuro que nos aguarda no está cerrado, ni predeterminado; por ello, seguramente se seguirá soñando con realidades diferentes y sin duda es deseable que así se siga haciendo. Pero, en cualquier caso, para lograr las transformaciones que buscamos es ineludible partir de un análisis realista de la situación y de los condicionamientos imperantes en las sociedades realmente existentes y no de las que nos gustaría que existiesen. Y reconocer que las transformaciones que anhelamos no pueden emanar de concepciones utópicas, que habitualmente llevan a nuevas formas de totalitarismo, sino que deberían ser el fruto de cuidadosos esfuerzos de comunicación democrática con participación colectiva, encaminados a ir aproximándonos paso a paso a las reformas deseadas.

REFERÊNCIAS

- ASCHER, F. **Projet public et réalisations privées: le renouveau de la planification des villes.** Disponível em: <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/datas/annales/ascher.htm>
- BEAUD, M.; DOSTALER, G. **La pensée économique depuis Keynes.** Paris: Ed. du Seuil, 1996.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. **L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective.** Paris: Ed. du Seuil, 1977.
- FALUDI, A. **Planning theory.** Exeter: Pergamon Press, 1973.
- FERNANDEZ GÜELL, J. M. **Planificación estratégica de ciudades.** Barcelona: Ed. G. Gili, 1997.
- HABERMAS, J. A philosophico-political profile. **New Left Review**, London, n.151, p.75-105, May/June 1985.
- HABERMAS, J. **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío.** Buenos Aires: Amorrortu Ed., 1975.
- KADISHEV, L. A.; SOROKIN, G. M. **Leyes económicas y planificación socialista.** México: Grijalbo, 1970.
- LE GALES, P. **Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine: vers des villes acteurs en Europe,** 1996. Disponível em: <http://www.cnrs.fr/Cnrspresse/n24a6.html>
- LE GALES, P. Les villes européennes comme société et comme acteur. In: BAGNASCO, A.; LE GALES, P. (Dir.). **Villes en Europe: sociétés locales et acteurs.** Paris: La Découverte, 1997.
- LINDBLON, C. E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, Washington: American Society for Public Administration, v.19, n.2, p.79-88, Spring 1959.
- MAGEE, B. **Popper.** Barcelona: Grijalbo, 1974.
- MANNHEIM, K. **Libertad y planificación.** México: Fondo de Cultura Económica, 1946.
- MAYNTZ, R. **Nuevos desafíos de la teoría de la governance,** 1998. Disponível em: <http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm>
- NEUSÜSS, A. **Utopía.** Barcelona: Barral Ed., 1971.
- PADIOLEAU, J. G. **El estado en concreto.** México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- POPPER, K. R. (1944) - **La miseria del historicismo.** Madrid, Alianza Editorial, 1973.

POPPER, K. R. **La miseria del historicismo**. Madrid: Alianza Ed., 1973.

PRZEWORSKI, A.; WALLERSTEIN, M. Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada. In: BORÓN, Atilio (Org.). **Crisis y regulación estatal**: dilemas de política en América Latina y Europa. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano: EURAL, 1986.

RODRIGUEZ, A.; MOULAERT, F.; SWINGEDOUW, E. Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa. **Ciudad y Territorio**: Estudios Territoriales, v.33, n.129, p.409-424, otoño 2001.

ROMER, P. Endogenous technological change. **The Journal of Political Economy**, Chicago: University of Chicago Press, v.98, n.5, oct. 1990.

SIMON, H. A. De la racionalidad sustantiva a la procesal. In: HAHN, F.; HOLLIS, M. (Ed.). **Filosofía y teoría económica**. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia do planejamento urbano estratégico. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p.75-103.

