

## **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 decisonal” (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<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>3</sup> 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<sup>4</sup>, 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<sup>5</sup>:

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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> 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<sup>7</sup>.

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

---

<sup>7</sup> 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<sup>8</sup>, 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,

---

<sup>8</sup> 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<sup>9</sup>.

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.

---

<sup>9</sup> 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<sup>10</sup> 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<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Esta pregunta se justifica no únicamente para el caso de Mar del Plata, sino también para el conjunto de los planes estratégicos.

<sup>11</sup> 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 marketing 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 relevancia 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<sup>12</sup>.

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<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> 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<sup>14</sup>. 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

---

<sup>13</sup> Definidos por Sassen (1999) como espacios urbanos convertidos en nodulos de la ciudad de los flujos.

<sup>14</sup> 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<sup>15</sup>.

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

---

<sup>15</sup> 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<sup>16</sup>, 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<sup>17</sup>.

Desde la década de los noventa hasta la actualidad, en Argentina se vive bajo una “plaga” de planes estratégicos<sup>18</sup> 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

---

<sup>16</sup> Duffield (2004).

<sup>17</sup> López y Gadea (2001).

<sup>18</sup> 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<sup>19</sup> 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

---

<sup>19</sup> 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. Crean en lo que defienden y trabajan para que ello influya 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”<sup>20</sup>. 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

---

<sup>20</sup> 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<sup>21</sup>. 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.

---

<sup>21</sup> 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<sup>22</sup>. 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 norteamericano a 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 estadounidenses 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

---

<sup>22</sup> 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<sup>23</sup>. 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 ejerce 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<sup>24</sup>, que tiendan a lograr la autoorganización y el autogobierno de los colectivos sociales oprimidos, dominados<sup>25</sup>. 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

---

<sup>23</sup> Castells (1973); Capel (1990); Tortosa (2001).

<sup>24</sup> 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).

<sup>25</sup> 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 Oriente 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 autopoietico 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<sup>26</sup> 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<sup>27</sup>. 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<sup>28</sup>. 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

---

<sup>26</sup> Sánchez (2004); Beriain (2004a).

<sup>27</sup> 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”.

<sup>28</sup> 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<sup>29</sup>. 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<sup>30</sup>, 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

---

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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<sup>31</sup>. 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 ciudadanos fuesen leales al Estado-nación y se adhiriesen a sus estructuras normativas y a sus expectativas, en base a sus crecientes competencias<sup>32</sup>.

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

---

<sup>31</sup> Bates (2004).

movidas por complejas combinaciones de razones económicas y geopolíticas” (Callinicos, 2004:117)<sup>33</sup>. 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

---

<sup>32</sup> Duffield (2004).

<sup>33</sup> 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 continente 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<sup>34</sup>. 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.

---

<sup>34</sup> 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<sup>35</sup> y Gowan<sup>36</sup>, 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”<sup>37</sup>.

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

---

<sup>35</sup> Debería estar claro que es, también, la posición teórico-epistemológica que adoptamos, y que pretendemos justificar adecuadamente a lo largo de este marco teórico.

<sup>36</sup> Veanse, también, Latouche (1992); Martin y Schumann (1997).

<sup>37</sup> 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)<sup>38</sup>.

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

---

<sup>38</sup> 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 primarios 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<sup>39</sup>.

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

---

<sup>39</sup> Arceo (2003b).

como un objeto, analizado científicamente y transformado según los dos requerimientos principales del tráfico 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 práctica 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<sup>40</sup>.

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

---

<sup>40</sup> 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<sup>41</sup>. 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

---

<sup>41</sup> 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 multidimensional 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 prescindiendo 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<sup>42</sup>. 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

---

<sup>42</sup> 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<sup>43</sup> 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<sup>44</sup>. 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 dominante, sino la comunicabilidad de múltiples códigos.

<sup>43</sup> 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 gestor 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.

<sup>44</sup> García Guitián (2003).

ya que los individuos socializan sus vidas en el consumo, en la interacción en un mercado que promueve experiencias 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).