

#### **IV. HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.**

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

#### **4.1. Subdesarrollo, control privatizador y modernización.**

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

<sup>216</sup> Pipitone (2000).

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

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

---

<sup>217</sup> Coraggio (2000).

<sup>218</sup> “Básicamente, una descentralización implica una reforma de carácter político-administrativo, por la que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabiliza por un conjunto de males que aquejan a las comunidades locales” (De Mattos, 1989:51).

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

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

En un contexto en donde se habla de “crecimiento” y del “problema de la pobreza”, es imprescindible analizar las diversas realidades latinoamericanas desde una nueva óptica, desde una perspectiva crítica respecto al desarrollo<sup>219</sup>, desde el enfoque del desarrollo

---

<sup>219</sup> Tortosa (1993).

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>220</sup> Subirats (2002).

<sup>221</sup> Arroyo (1997).

tendencia igualitaria’, conducentes a un ‘desarrollo regional equitativo y democrático’ ” (De Mattos, 1989:64).

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

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

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

#### **4.2. Hipótesis de la Investigación.**

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

---

<sup>222</sup> Poggiese (2003).

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



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

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

#### **4.2. Diseño metodológico.**

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

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

---

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

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

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

Cuadro 1. Listado de informantes calificados entrevistados.

<b>Equipo asesor externo y Equipo técnico local</b>
Equipo asesor externo
Coordinación del Equipo técnico local
Área urbano-ambiental
Área económico-productiva

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

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

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

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

## 1. Planificación estratégica:

### 1.1. Concepciones acerca de la planificación estratégica

1.1.1. Experiencias en planes estratégicos.

1.1.2. Concepto de plan estratégico.

### 1.2. Proceso de planificación estratégica

1.2.1. Composición de las comisiones.

1.2.2. Procesos de selección de expertos.

1.2.3. Procesos de selección de información.

---

<sup>224</sup> Cabe aclarar que hemos entrevistado a dos informantes calificados del Instituto de Estudios Urbanos, por tratarse de dos posturas claramente diferenciadas respecto al proceso de planificación estratégica en Mar del Plata. No obstante, para las restantes instituciones, como también para los Equipos técnicos, se ha realizado una entrevista por cada una de ellas.

<sup>225</sup> Véase en ANEXO I el listado de entrevistas realizadas a informantes calificados.

<sup>226</sup> Véase en ANEXO II las fuentes documentales analizadas relativas al Plan Estratégico de Mar del Plata.

- 1.2.4. Resultados obtenidos en los procesos de selección.
- 1.2.5. Capacidad técnica y autonomía de los expertos.
- 1.2.6. Mecanismos institucionales y financieros para implementar los proyectos.
- 1.2.7. Expectativas de la implementación.

## 2. Participación local:

### 2.1. Participación local en las decisiones

- 2.1.1. Actitudes respecto al número y composición de los participantes.
- 2.1.2. Actitudes respecto a la participación política.
- 2.1.3. Procesos de negociación del PEM:
  - Participantes.
  - Actitudes de los participantes.
  - Motivaciones de los participantes.
  - Consensos y disensos.

### 2.2. Participación local en encuentros y talleres

- 2.2.1. Mesas de negociación en torno al Plan Estratégico de Mar del Plata.
  - Participantes.
  - Actitudes de los participantes.
  - Motivaciones de los participantes.
  - Consensos y disensos.

## 3. Desarrollo local:

### 3.1. Concepciones acerca del desarrollo local

- 3.1.1. Conocimiento sobre desarrollo local de ciudades.
- 3.1.2. Conocimiento sobre proyectos de desarrollo local para Mar del Plata y el partido.
- 3.1.3. Actitudes acerca del posible objetivo de un plan estratégico de modificar el modelo estructural de desarrollo de las ciudades.
- 3.1.4. Actitudes sobre la necesidad de actuar en lo estructural para poder actuar en lo coyuntural.

### 3.2. Modelos de desarrollo local

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

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