

De planificación a gobernanza: ¿una gestión pública para regiones urbanas?¹

Carlos A. de Mattos

El intelectual propone y el político dispone; y dispone no porque desprecie el trabajo del intelectual, sino muchas veces porque no sabe qué hacer, consciente como es de que su papel es fundamentalmente el de tapar agujeros para evitar ir a pique, más que el pilotar la nave hacia metas maravillosas. Creo que el buen político ya ha aprendido que la nave que él dirige en una sociedad democrática, con todas las servidumbres que las reglas democráticas le imponen, es un barquito de pequeño cabotaje que si se aventurase en alta mar correría el peligro de ser destrozado por la primera tormenta.

—R. Bobbio, “Reformismo, socialismo, igualdad” (1986, p. 162)

Culminando la evolución de algunas ideas nacidas con el pensamiento racionalista y desarrolladas a lo largo de su historia, durante las primeras décadas del siglo XX comenzó a generarse cierto consenso en torno a la positiva capacidad del ser humano para imaginar y materializar “un cambio y una nueva estructuración de la comunidad humana de acuerdo con determinadas perspectivas de la razón” (Neusüss, 1970, p. 51). A medida que esta convicción fue siendo analizada, fundamentada y difundida, también empezó a plantearse la discusión sobre los métodos y procedimientos adecuados para lograr la puesta en marcha y la materialización de esa “nueva estructuración de la comunidad humana”. La conclusión fue que se debía concebir y establecer un conjunto de arreglos institucionales que permitiesen coordinar y controlar las medidas y políticas necesarias para hacer realidad dicha “nueva estructuración”. En concordancia con esta preocupación, fue tomando cuerpo un conjunto de trabajos orientados a precisar los procedimientos, directrices y reglas del juego involucrados en dichos arreglos, cuyo resultado fue conocido desde entonces bajo la denominación de *planificación*.

Fue en las complejas y conflictivas circunstancias políticas imperantes en esa época en algunos países del continente europeo que comenzaron a plantearse los primeros experimentos concebidos en nombre de la planificación. Su propósito era construir un orden social imaginado y estructurado en forma anticipada, bajo el supuesto de que el mismo habría de constituirse en la situación óptima para todos los integrantes de la sociedad en la que se habría de desarrollar dicho experimento. En este marco, sus ideólogos y promotores entendían que, más allá de la magnitud de los cambios que ese orden social futuro pudiese significar en relación con el existente, su construcción debía ser llevada adelante por

¹ Este trabajo tiene su origen en unas notas de clase elaboradas como apoyo a las discusiones que se desarrollaban en diversos cursos sobre planificación y gestión pública dictados por el autor. Posteriormente, un artículo en el que se sintetizaron partes de esas notas fue publicado por la *Revista Paranaense de Desenvolvimento* (Curitiba, Brasil), n.º 107, julio-diciembre 2004; y por *Ciudades* (Puebla, México), n.º 66, abril-junio 2005; más tarde, una versión ampliada fue incluida en un libro con una recopilación de trabajos del autor (De Mattos, 2010). Esa versión fue tomada como base para la presente, la que es resultado una reelaboración a fondo de la misma, tanto en lo que respecta a su contenido como a su forma. De hecho, por los cambios de que fue objeto puede considerarse como un trabajo distinto al publicado en 2010, lo cual justifica que ahora se difunda con un título ligeramente diferente.

encima de cualquier resistencia que pudiese suscitar entre quienes serían afectados por él. Es así que cuando estas ideas comenzaron a ser aplicadas en su versión más radical, los conductores del proceso respectivo no tardaron demasiado en ignorar, descalificar y combatir las opiniones o posturas discrepantes de quienes debieron soportar, directa o indirectamente, sus costos sociales, económicos y políticos.

Si bien la posibilidad de implementar procesos de esta naturaleza comenzó a ser discutida desde las primeras décadas del siglo XX, fue en el período de entreguerras cuando empezaron a ponerse en marcha los primeros experimentos concebidos en nombre de la planificación. Y fue por esos mismos días que el discurso planificador empezó a situarse como una de las ideas-fuerza de mayor resonancia intelectual y política del siglo XX. Para comprender el hecho de que estos experimentos adquirieran impulso, se debe tener presente el específico ámbito histórico en que se desarrollaron las ideas y propuestas respectivas. Al respecto, resultó fundamental la influencia lograda por los discursos teóricos que preconizaban una mayor intervención estatal como medio para hacer frente a los problemas económicos que se habían venido agudizando en ese período. En particular, destaca el impacto que tuvo en los países de Europa occidental el que la Gran Depresión de 1929 haya validado muchas de las previsiones y de las certezas de Keynes sobre la incapacidad de las fuerzas del mercado para absorber los desequilibrios generados por el propio crecimiento capitalista.

Desde entonces, evolucionaron por derroteros distintos dos grandes vertientes de intervencionismo estatal que, cada una en su ámbito geográfico específico, marcaron la dirección y el contenido de cada uno de los experimentos que se intentó implementar: por una parte, el tipo de intervencionismo que se generó y desarrolló bajo la influencia del pensamiento marxista; y, por otra, el que comenzó a imponerse desde la década de los treinta en buena parte de los países capitalistas occidentales, sustentado por las ideas de Keynes, y que alcanzó su apogeo en la segunda posguerra. Fue bajo el impulso de estas fuerzas que se estableció el papel, la orientación y el alcance otorgado por ese entonces a la planificación; y, también, que tanto en los países capitalistas como en los que pretendieron construir una sociedad socialista se afirmaran ciertas ideas, criterios y expectativas que todavía suelen ser reivindicados con cierta nostalgia en las discusiones sobre gestión pública.

Los fundamentos que permitieron el desarrollo de la disciplina emergente se pueden situar, en lo esencial, en un conjunto de supuestos y/o de explicaciones relativos a:

- a) cómo se pueden desarrollar y/o modificar los procesos y prácticas sociales, bajo la creencia de que los mismos pueden ser controlados o manejados por el Estado con un enfoque holístico, centralizado y normativo, desde arriba hacia abajo;
- b) cómo se origina y sostiene la dinámica de crecimiento económico, entendido como condición necesaria para el desarrollo económico y social.

Con importantes diferencias de orientación y de propósitos, estos supuestos y explicaciones dieron fundamento al desarrollo de dos tipos de experiencias históricas que tuvieron una decisiva influencia en la evolución de las prácticas sociales durante buena parte del siglo XX. En ambas, sin embargo, se partía del supuesto de que si existía voluntad política para adoptar este camino, era posible encarar y materializar el manejo racional de los respectivos procesos socioeconómicos y lograr el cumplimiento de los objetivos preestablecidos. En definitiva, se suponía que merced a la voluntad y la capacidad del poder político dominante, sería posible conducir esos procesos en función de una *racionalidad sustantiva* (asociada a un determinado óptimo social), mediante la aplicación de una *racionalidad formal* (los métodos y procedimientos de la planificación). Todo ello desembocó en una concepción de gestión

pública y de acción social estructurada en torno a la creencia de que era factible materializar un ejercicio de ingeniería social holística, mediante una planificación normativa y centralizada, según una modalidad que Faludi (1973) caracterizó como “planificación racional-compreensiva”.

Algunas décadas más tarde, estos fundamentos fueron cuestionados por su inoperancia en la práctica concreta, y los procedimientos y la disciplina que habían originado entraron en una fase de obsolescencia sin retorno. Otras ideas y otros procedimientos comenzaron a ganar terreno en su reemplazo y terminaron por consolidar un camino alternativo para el procesamiento y el manejo de la gestión y las políticas públicas. Desde esta perspectiva puede afirmarse que la planificación logró mantener su vigencia por un lapso relativamente breve, de no más de cinco décadas, tiempo en el cual las ideas a las que estuvo asociada —así como las prácticas que generó— alcanzaron su apogeo, su declinación y su obsolescencia, y terminaron siendo sustituidas por otra modalidad de gestión, sustantivamente diferente en su concepción y en su alcance. Para comprender los cambios operados a lo largo de esa historia es importante comparar las ideas y propuestas dominantes en la fase de auge de la planificación, con las que se perfilaron desde finales del siglo pasado bajo el avance de la globalización y de la revolución informacional.

También importa analizar cómo y por qué ese tipo de propuesta fue abandonada en el momento en que comenzó a buscarse una salida a la crisis estructural que desde mediados de los años setenta se propagó tanto en el mundo capitalista como en el socialista. Fue desde entonces que se abrieron paso otros caminos para encauzar la gestión público-privada, en cuyo trazado incidió la creciente gravitación de un discurso teórico-ideológico alternativo. Se trataba de una mirada poderosamente influida por los cambios en las concepciones e interpretaciones sobre la dinámica social y por la irrupción de nuevas explicaciones sobre la generación del crecimiento económico en sistemas complejos abiertos y democráticos. Este discurso tuvo un decisivo influjo tanto en las políticas que se propusieron para encontrar una salida a la crisis, como en las transformaciones que entonces comenzaron a producirse y que llevaron a la conformación de un nuevo escenario socioeconómico, en abierta ruptura con el que se había configurado con posterioridad a la Gran Depresión.

“Invención” y experimentación de la planificación

Planificar para construir una sociedad socialista

A partir de la convicción de que era posible planificar la dinámica socioeconómica, se precisaron las coordenadas del proceso que se aspiraba promover en una secuencia que cubrió un período relativamente breve y comenzó a realizarse un intento concreto para su puesta en práctica. Fue un experimento sin precedentes que, por su alcance y repercusión, especialmente en el plano político, habría de trastornar por un buen tiempo las discusiones sobre gestión pública. Desde ese momento, y por algunas décadas, la planificación se constituyó en una de las ideas-fuerza que suscitaron mayor entusiasmo y adhesión en ciertos medios intelectuales y políticos durante buena parte del siglo pasado. El experimento de la planificación significaba que, por primera vez a lo largo de la historia de la humanidad, se estaba intentando implementar un procedimiento específica y sistemáticamente diseñado para dar cauce a la creencia de que el ser humano era capaz de manejar racionalmente los procesos

sociales y, por lo tanto, de modificar la sociedad en conformidad con una imagen objetivo establecida en forma anticipada.

El hito que marcó el inicio de la discusión sobre la posibilidad de poner en marcha procesos de planificación en la dirección que se acaba de señalar, se puede situar en el momento en que, en los años posteriores a la revolución rusa de 1917, se desencadenó un debate sobre cómo se podría construir el tipo de sociedad que había motivado e impulsado esa revolución. En la discusión que entonces se desarrolló al respecto, se enfrentaron los planteamientos de dos corrientes hasta cierto punto antagónicas: la “genética” y la “teleológica”. Los *genetistas* argüían que las estimaciones de la planificación debían basarse en las ‘tendencias objetivas’ inherentes a la situación económica y estar limitadas por tales tendencias. Los abogados de la *teleología* mantenían que el factor decisivo en la planificación era el objetivo previsto, y que uno de sus fines era transformar la situación económica y las tendencias inherentes a ella. El plan no era la predicción, sino las directrices” (Carr, 1981, p. 147).

Fue así que en esta discusión quedaron planteadas, en términos antagónicos, dos posturas que habrían de seguir enfrentándose todavía por algún tiempo: la de quienes sostenían que solamente era posible actuar a partir de las principales tendencias mostradas por la dinámica económica observable, para fortalecerlas o debilitarlas (corriente genética); y la de quienes sostenían que era necesario ante todo establecer los fines que se quería alcanzar en el proceso, para actuar en función de ellos (corriente teleológica). En los hechos, esta discusión se zanjó mediante una decisión política cupular, que significó que la balanza se inclinase a favor de la postura de la corriente teleológica. Como consecuencia de esta decisión, desde 1928, en la URSS se comenzó a desarrollar un proceso de planificación encaminado a edificar una sociedad socialista. Para avanzar en esta dirección, sobre la que se carecía de fundamentos y de conocimientos teóricos o prácticos, se hizo necesario “inventar” una metodología y un conjunto de procedimientos, que posteriormente serían adoptados y adaptados para su aplicación en otras realidades.

De esta manera, la experiencia que entonces comenzó a procesarse conforme a la opción teleológica escogida se sustentó en una incuestionable confianza en que si se aplicaban en forma correcta y rigurosa los procedimientos establecidos por la teoría y las técnicas de la planificación, bajo la estricta conducción y control de un Estado centralizado y autoritario, los resultados buscados se lograrían en la forma prevista y planificada, sin mayores distorsiones. Fue así que estas certidumbres se afirmaron en forma dogmática e inflexible en la experiencia concreta que comenzó a procesarse en la URSS, donde durante muchos años se asignaron a la planificación socialista funciones teleológicas prácticamente ilimitadas e incontestables. En la profusa literatura producida por autores soviéticos con el propósito de difundir los avances de esta experiencia, que por esos años inundó librerías y bibliotecas en el mundo entero, se encuentran innumerables testimonios sobre esa inquebrantable confianza en la capacidad humana para doblegar los procesos sociales a su voluntad. Algunos elocuentes testimonios sobre lo que se creía y esperaba del ejercicio de la planificación se recogen en el Recuadro 1.

Recuadro 1
TESTIMONIOS SOVIÉTICOS SOBRE
LA INFALIBILIDAD DE LA PLANIFICACIÓN SOCIALISTA

La acción de la ley económica del desarrollo planificado y proporcional significa que el avance de la economía nacional en la economía socialista se realiza sin crisis, proporcionalmente, según tendencias y ritmos de crecimiento determinados por la sociedad; que esta proporcionalidad es mantenida, constante y conscientemente, por la sociedad. Esta ley regula el desarrollo de la economía socialista, la distribución de los medios de producción y de la mano de obra entre las ramas de la economía nacional y las zonas económicas del país. (Kadishev & Sorokin, 1967, p. 76)

El desarrollo planificado de la economía es una magna ventaja del socialismo sobre el capitalismo. Permite desarrollar la economía de manera incesante y a grandes ritmos, emplazar con acierto las fuerzas productivas en el territorio del país, introducir en la producción, de manera rápida y completa, los resultados de la ciencia y de la técnica, utilizar con economía todos los recursos materiales, financieros y laborales de la sociedad en beneficio de los trabajadores. La planificación de la economía nacional parte de bases científicas y es posible a condición de que exista la propiedad social sobre los medios de producción. (G. D. Anisimov, 1977, pp.181–182)

El sistema planificado de la economía ha demostrado ya sus ventajas y cuenta con posibilidades de triunfo aún mayores en la emulación con el sistema económico capitalista, que se desarrolla en forma anárquica. Los futuros éxitos de la economía planificada vienen predeterminados por la ocupación total y la liquidación del desempleo, el pleno aprovechamiento del potencial de producción, el mejoramiento del nivel de vida de la población y el subsiguiente crecimiento de la demanda, la colaboración en pie de igualdad y conveniencia mutua de los países del campo socialista, sin la menor competencia entre ellos, la utilización de los recursos naturales y financieros para las ramas pacíficas de la economía nacional. (Sorokin, 1966, p. 388)

Si bien los testimonios que se transcriben en este recuadro ahora pueden ser observados y calificados como quiméricos, desmesurados y/o grandilocuentes, en el momento en que fueron publicados llegaron a ser observados y valorados como la expresión de “un pensamiento osado y revolucionario tan excitantemente moderno (y alejado de la realidad cotidiana) como el arte futurista” (Fitzpatrick, 2005, p. 112). Por lo tanto, para juzgarlos ahora, varias décadas después del momento en que fueron concebidos y difundidos, es importante situarlos en su circunstancia histórica. Los cambios que se estaban proponiendo y produciendo en el convulsionado escenario de la primera posguerra —y en particular en el de la naciente Unión Soviética—, aparecían como respuesta a un desafío inédito que, en su evolución, habría de alterar en forma sustantiva la historia de la humanidad por varias décadas.

Como ya se ha señalado, la concepción que subyace a los procesos señalados expresa una confianza ciega en que, mediante un ejercicio sistemático de ingeniería social holística, bajo la conducción de un poder político hegemónico, centralizado y autoritario, era factible transformar integralmente un sistema social complejo. Para desarrollar este experimento en circunstancias en que se había decidido minimizar la presencia del mercado, se debió recurrir a la previa formalización de un plan comprensivo detallado, a manera de carta de navegación para conducir el proceso que se pretendía desencadenar; esto es, en su expresión más general, la construcción de una sociedad socialista. En lo esencial, el procedimiento seguido para elaborar un plan de esta naturaleza era análogo al utilizado por un ingeniero o un arquitecto para diseñar y dibujar en la forma más detallada posible el plano de la obra que se ha propuesto

construir, el cual luego será copiado (*blueprint*) para que lo utilicen quienes lo ejecutarán. De allí la denominación de *blueprint planning* con la que fue caracterizada esta modalidad de planificación (Faludi, 1973).

Encarada de esta forma, la planificación se constituyó en una de las tareas más complejas y desafiantes que gobierno alguno hubiese asumido hasta entonces. A partir de la efectiva puesta en marcha de esta inédita iniciativa, la idea de planificar se propagó rápidamente por el mundo entero, adquiriendo un verdadero carácter epidémico, en un proceso en que América Latina resultó ser una de las áreas más contaminadas. Las circunstancias prevalecientes en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial —para los cuales se ha acuñado la expresión “treinta gloriosos” (Fourastié, 1979), por el hecho de haber sido, en términos generales, años de singular crecimiento y prosperidad, por lo menos en los países que marcaban el rumbo de la economía mundial—, estimularon aún más esta tendencia y estas convicciones.

Además, los resultados de los primeros años de la experiencia planificadora soviética, cuando menos los que eran difundidos en Occidente, eran alentadores: la información que llegaba a través de los mecanismos de propaganda soviéticos indicaba que se avanzaba a pasos agigantados en el proceso de modernización e industrialización de una economía que había partido con un considerable retraso respecto al resto de los países europeos. En este ambiente indiscutiblemente optimista, parecía haber argumentos más que suficientes para idealizar las posibilidades transformadoras de la planificación. Sin embargo, no pasaron muchos años antes de que aparecieran claros indicadores de que la realidad no refrendaba augurios tan halagüeños. A la luz de lo que posteriormente dejó en evidencia la caída del Muro de Berlín, las afirmaciones sobre la infalibilidad de la planificación adquirieron ribetes de ciencia-ficción.

... y para impulsar el desarrollo capitalista

Al mismo tiempo en que se desarrollaban los esfuerzos por planificar la construcción de una sociedad socialista, la planificación comenzó a ser observada y promovida en el mundo capitalista como un procedimiento no solamente necesario, sino también inevitable. Ya desde mediados de la década de los treinta, Mannheim, uno de los teóricos más influyentes en la fundamentación y difusión de estas ideas, preconizó la necesidad de adoptar la planificación como el camino que necesariamente debía transitarse para lograr “el dominio racional de lo irracional” (Mannheim, 1946, p. 268), expresión que sintetiza la idea medular de la propuesta que rápidamente ganó fuerza en esos años.² Como tal, representaba la culminación de aquella corriente de pensamiento que había venido evolucionando desde el Siglo de las Luces y que se sustentaba en una obstinada confianza en la fuerza de la razón humana para encauzar y modular los procesos sociales conforme a los designios de quienes poseen el control de dichos procesos. En todo ello subyacía la certeza de que así sería posible asegurar el camino hacia un progreso continuo.

Más aún, Mannheim (1944) consideraba que el avance hacia una sociedad planificada era la consecuencia lógica del desarrollo científico-técnico de la época y que, desde esa perspectiva, la planificación era el camino lógico:

² Las ideas de Mannheim sobre planificación tuvieron amplia difusión en los medios académicos de los países latinoamericanos, como consecuencia de la temprana traducción y publicación en lengua castellana en la década de los años cuarenta de varios de sus libros más importantes por el Fondo de Cultura Económica de México.

Allí donde se pueda disponer de bombas, aviones y de un ejército mecanizado, del teléfono, el telégrafo y la radio como medios de comunicación, de técnicas industriales en gran escala y de un aparato burocrático jerarquizado para la producción y distribución de bienes y para la dirección de los asuntos humanos, las decisiones fundamentales pueden tomarse desde determinadas posiciones clave. El establecimiento gradual de posiciones clave dentro de la sociedad moderna ha hecho a la planificación no solo posible, sino inevitable. (p. 11)

En estas circunstancias, Mannheim pensaba que la única incertidumbre era si ello iba a avanzar por el camino de una buena planificación (democrática) o por el de la mala planificación (totalitaria). De hecho, los primeros ejemplos de aplicación concreta de la voluntad de planificar estuvieron asociados a experiencias no democráticas —la planificación soviética y la planificación en tiempo de paz para una economía de guerra en la Alemania nazi—, que podrían considerarse como expresiones de lo que Mannheim consideraba mala planificación. Si bien las ideas sobre planificación democrática en el ámbito de sociedades capitalistas estuvieron presentes en las discusiones de los años treinta, fue recién luego de la Segunda Guerra Mundial cuando alcanzaron plena difusión y lograron amplio respaldo teórico y aceptación. Y fue también cuando cobraron ímpetu los intentos de aplicarla a un número creciente de países y se terminaron de perfilar las señas de identidad que la caracterizarían por varias décadas.

Entonces, a medida que fueron ganando influencia las ideas de Keynes, también ganó predicamento la certeza de que finalmente se estaba en condiciones de manejar la actividad económica (Beaud & Dostaler, 1996, p. 93). Desde sus orígenes, la revolución keynesiana consideró que una intervención exógena al mercado no solo era posible, sino que también se la requería para absorber los desequilibrios generados por la propia dinámica del crecimiento capitalista. A partir de allí, se llegó rápidamente a la conclusión de que un cierto grado de planificación era necesario, con una justificación precisa y clara: “La demanda de un planeamiento a largo plazo cobra fuerza particular y toma un sesgo especial si ha de mantenerse de modo duradero una cuota elevada de expansión, con objeto de que un auge no desemboque en otra recesión” (Myrdal, 1964, p. 112).

En esta dirección, las ideas que se desarrollaron e impusieron en este período sobre el papel que el Estado debía asumir para lograr un pleno desarrollo social, también contribuyeron de manera importante a agregar argumentos en favor de la planificación. Tales ideas se concretaron en las propuestas sobre el denominado Estado de Bienestar, que implicaba “promesas bastante explícitas de alcanzar las metas del desenvolvimiento económico, de trabajo para todos, de igualdad de oportunidades para los jóvenes, de seguridad social y de normas mínimas protegidas en lo que se refiere no solo a ingresos, sino a alimentación, vivienda, salud y educación para las personas de todas las regiones y de todos los sectores sociales” (Myrdal, 1961, p. 74). Se entendió entonces que para cumplir en forma efectiva este complejo conjunto de objetivos e intenciones, era imprescindible una coordinación racionalizadora de todas ellas: “La coordinación conduce a la planificación o, más bien, es planificación, tal como ha llegado a entenderse esta palabra en el mundo occidental” (Myrdal, 1961, p. 75).

Fue así que con el avance de la revolución keynesiana, las propuestas sobre planificación cobraron gran fuerza, con lo que en varios países de Europa occidental, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX, esta actividad terminó siendo aceptada como congénita a la gestión pública.³ Uno de sus más

³ En esta dirección debe destacarse que buena parte de los economistas más importantes de la época fueron creyentes en y partidarios de la planificación. Muchas de sus contribuciones fueron traducidas y publicadas en lengua castellana, especialmente en las décadas de los sesenta y setenta, y lograron amplia difusión e influencia en los medios especializados latinoamericanos. Entre ellos, cabe mencionar los textos de economistas de la importancia de Jan Tinbergen, Gunnar Myrdal, François Perroux, Vittorio Marrama, Pierre Massé, etc.

importantes impulsores sostenía que “la planificación se ha convertido en una actividad más entre las normales, paralela a otras funciones de gobierno y asimismo a la producción de bienes y servicios” (Tinbergen, 1967, p. 44).

Este ambiente especialmente favorable a la planificación fue estimulado por la continuidad y fortaleza del crecimiento en ese específico momento de la evolución económica capitalista, cuando había ganado amplia aceptación un conjunto de creencias que, en cierta forma, dieron lugar a una suerte de anticipado primer “fin de la historia”:

La regularidad de este funcionamiento se apoyaba en unas cuantas creencias, más o menos elevadas al plano de teorías: creencia en el progreso tecnológico ininterrumpido y en una preponderancia duradera de la economía; creencia en que el ser más grande proporcionaba más eficacia; creencia en el carácter inagotable de los recursos proporcionados por el medio natural; creencia en que la descomposición extrema del proceso de trabajo proporcionaría ganancias de productividad crecientes; creencia en que los consumidores seguirían comprando siempre más objetos estandarizados y volverían a comprar estimulados por las modificaciones ínfimas en su función o su aspecto. Estas creencias eran tanto más fuertes cuanto que habían sido refrendadas por los hechos durante más de treinta años. (Aït-El-Hadj, 1989, pp.19–20)

Este escenario optimista se constituyó en un medio propicio para que germinaran y fueran aceptadas las ideas planificadoras. Además, el interés por la planificación recibió un incentivo adicional con el avance de los procesos de descolonización durante los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Ello implicó la progresiva incorporación al escenario mundial de un número creciente de nuevas naciones que pasaron a formar parte del entonces llamado Tercer Mundo, arrastrando tras de sí un cúmulo de apremiantes problemas inherentes a su situación de subdesarrollo. En el proceso que entonces se inició, los organismos internacionales —en particular, la Organización de las Naciones Unidas— cumplieron un papel central en la promoción de la planificación, en la medida en que la consideraron el instrumento idóneo para superar esa situación.

En 1963, el Secretario General de la ONU presentó un Informe de Expertos, que luego fue publicado con el título de *Planificación del desarrollo económico*, donde se resume con claridad las convicciones de esa época al respecto:

La importancia de la planificación para el desarrollo económico se reconoce hoy en forma casi universal, y prueba de ello es que en los últimos años un país tras otro han recurrido de una u otra forma a la planificación. Se ha difundido cada vez más la convicción de que, como lo han dicho los expertos, “la planificación constituye una ayuda inapreciable en la política. Por el análisis y la evaluación explícitos de las alternativas prácticas que encaran en cada uno de los países y por la exposición de las consecuencias de posibles políticas, la planificación ayuda considerablemente al proceso de la adopción de las decisiones necesarias”. Con ese espíritu pragmático muchos países en vías de desarrollo, así como otros de economía más avanzada, han utilizado la planificación como instrumento para alcanzar sus objetivos económicos nacionales. (Naciones Unidas, 1963, p. iv)

La idealización que subyace a estas palabras ilustra que aun cuando en el mundo capitalista no se llegó a los mismos extremos de soberbia tecnocrática que en el socialista, también se alentó un desmesurado e infundado optimismo acerca de lo que se esperaba lograr a través del ejercicio de la planificación racional—comprensiva, concepción en la que estaba implícita la creencia de que era factible materializar ejercicios de ingeniería social holística en el mundo real. Sin dejar de reconocer que muchos de sus más lúcidos teóricos fueron conscientes de las limitaciones del instrumento que preconizaban, esta actitud terminó despertando infundadas expectativas sobre los resultados esperados de su aplicación. En todo caso, más allá de las exageraciones o de las precauciones sobre sus posibilidades, la “planificación del

desarrollo” formó parte de un discurso que se hizo dominante en los tiempos en que las ideas keynesianas lograron mayor predicamento.

.... y para superar el subdesarrollo

En América Latina, la planificación comenzó a dar sus primeros pasos con algunas experiencias limitadas y puntuales luego de la crisis de los treinta, para alcanzar un gran impulso en los años de la segunda posguerra. En este período hubo algunos intentos aislados en ese campo, como el de los denominados “planes quinquenales” sancionados por los gobiernos del general Perón en Argentina entre 1945 y 1955. Pero fue especialmente en la década de los sesenta cuando la idea de planificar logró una difusión generalizada en la región, aun cuando un análisis a fondo de lo que realmente ocurrió desde entonces muestra que esta difusión se produjo más en un plano semántico que en el de la práctica efectiva.

El estímulo para embarcarse en esta aventura en América Latina provino básicamente de dos vertientes: primera, de la experiencia de la planificación centralizada socialista, que en los años de la posguerra se había extendido a todos los países de la órbita soviética (incluida Cuba);⁴ y segunda, de las ideas sobre planificación indicativa que habían sido retomadas, difundidas y preconizadas por la Comisión Económica para América Latina (Cepal), apoyada en el sólido ascendiente que habían logrado en Europa Occidental, especialmente en los años de la posguerra. De esta manera, los planteos y experiencias que se estaban desarrollando en países como Francia y Holanda lograron ser ampliamente conocidos por estas latitudes.

En ciertos ámbitos tecnocráticos y académicos latinoamericanos se observó una decidida propensión a idealizar la capacidad de la planificación como instrumento del desarrollo económico y social, tendencia que se puede calificar de excesiva si se la observa a la luz de los resultados que efectivamente se lograron con su aplicación. De esa idealización da fehaciente testimonio una amplia literatura económica y sociológica de la época y, en particular, muchos documentos elaborados bajo el alero de organismos internacionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Cepal y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes), estos dos últimos del ámbito de las Naciones Unidas.

El consenso logrado en un seminario organizado justamente por el Ilpes en 1965, en el que participaron muchos de los más destacados expertos en la materia, expresa con claridad lo que por entonces se creía que se podía esperar de la planificación: “Como en otras áreas en desarrollo, en el caso latinoamericano la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundos” (Ilpes, 1966, p. 13). En lo esencial, este párrafo sintetiza cabalmente las expectativas de la época, que apuntaban principalmente a la promoción del “desarrollo económico y social”: tal fue el objetivo con que aquí fue concebida y pregonada la planificación fundamentalmente a partir de los años sesenta, que también fue cuando logró su mayor influencia política.

⁴ En esta época comenzaron a difundirse diversos textos que analizaban la experiencia soviética, los que tuvieron una fuerte influencia entre quienes se interesaban por las cuestiones relativas a la planificación. En particular, tuvo gran repercusión la publicación en 1962, en España, de la traducción del libro de Charles Bettelheim sobre problemas teóricos y prácticos de la planificación, referido a los métodos y técnicas de la planificación soviética, que había sido publicado originalmente en francés en 1942.

El periplo latinoamericano de la planificación está marcado por un momento particularmente relevante: la reunión de cancilleres realizada en Punta del Este en 1961, en que los representantes de los gobiernos de la región recomendaron la aplicación de este procedimiento como camino para superar los problemas que enfrentaban sus países. En esa oportunidad se aprobó un documento conocido como la “Carta de Punta del Este”, que constituye la partida de nacimiento de la denominada “Alianza para el Progreso” y que contiene una suerte de legitimación política de la planificación. Ese texto, publicado con el ampuloso título de “Declaración de los Pueblos de América”, consignaba que los “representantes de las Repúblicas Americanas”, al acordar constituir la Alianza para el Progreso, se comprometían a que “los países de la América Latina formularán programas nacionales amplios y debidamente estudiados para el desarrollo de sus economías, como contribución de cada uno a la Alianza para el Progreso. Expertos independientes y altamente capacitados estarán a disposición de los países latinoamericanos, para ayudar en la formulación y examen de los planes nacionales de desarrollo” (Unión Panamericana, 1961, p, 4).

La revisión de los documentos suscritos en esa oportunidad permite comprobar que lo acordado en los hechos, antes que el compromiso de promover procesos efectivos de planificación, fue que los países signatarios se abocarían a elaborar “programas” o “planes nacionales de desarrollo económico y social”, lo que, como es fácil inferir, es algo muy diferente a la acción de planificar (De Mattos, 1979). La concepción tras este esfuerzo de elaboración de planes fue la de una planificación comprensiva y centralizada, al servicio del modelo normativo de “desarrollo económico y social” propuesto por la Cepal. Se trataba de un patrón de innegable fundamento keynesiano, para cuya aplicación se propugnaba una fuerte intervención estatal y una estrategia de crecimiento hacia dentro, dinamizada por la industrialización sustitutiva. Este paradigma tuvo una decisiva influencia en la conformación de las ideas dominantes en el ámbito de las ciencias sociales de la época, influencia que también terminó por alcanzar a importantes partidos políticos de algunos de los países de la región y, a la larga, a los respectivos medios gubernamentales.

Para que no hubiese dudas sobre la paternidad de estas ideas, fue Raúl Prebisch, el principal gestor e impulsor de las ideas renovadoras de la Cepal, quien se encargó de reivindicarla al afirmar,

... en verdad, las ideas fundamentales de este documento [la Carta de Punta del Este] se gestaron y tomaron forma gradualmente en América Latina. De tiempo atrás hemos sostenido constantemente que un movimiento vigoroso de industrialización era ineludible en el proceso de desarrollo. (...) Finalmente, y frente a una gran oposición, fuimos nosotros, los latinoamericanos, quienes lanzamos la idea de la planificación sistemática para obrar en forma consciente y deliberada sobre las fuerzas económicas y sociales, a fin de conseguir los grandes objetivos del desarrollo en forma ordenada y progresiva. (Prebisch, 1962, p. 60)

Desde entonces, con el empuje de esas convicciones, los trabajos de preparación de planes nacionales de desarrollo económico y social se multiplicaron en la mayoría de los países latinoamericanos. Este proceso estuvo acompañado por la creación de oficinas nacionales de planificación, surgidas bajo diferentes denominaciones e institucionalidades; también por el rápido incremento de la asistencia técnica internacional en este campo y, en particular, por la proliferación de cursos de capacitación, primero en desarrollo económico y social y, luego, en planificación (o programación) del desarrollo.

En un inicio, las actividades de capacitación —constituidas como los mecanismos básicos para la difusión del discurso planificador latinoamericano— estuvieron dirigidas principalmente a los funcionarios públicos involucrados en la tarea de elaborar planes. Pronto, sin embargo, se generalizaron e irrumpieron en los recintos universitarios. Allí, tanto las concepciones cepalinas sobre desarrollo y

planificación, como los textos y manuales elaborados por la Cepal y por el Ilpes, fueron por un buen tiempo la guía básica en la materia y lograron una fuerte influencia en prácticamente todo el respectivo ámbito técnico–profesional latinoamericano. Su influencia se prolongó a los medios políticos y gubernamentales: en varios importantes partidos políticos de la región terminaron por aparecer líderes “desarrollistas”, los que en muchos casos, al llegar al poder, efectivamente aplicaron algunas de las políticas pertinentes, en especial en lo relativo a industrialización sustitutiva. En esta dirección, Álvarez Díaz (1992) destaca un hecho de indudable importancia en la gestión pública en esta parte del mundo en ese momento: “La planificación ha sido, en América Latina, el modo formal de concebir el proceso de formación de políticas públicas” (p. 9).

Los pobres —o, en la mayor parte de los casos, nulos— resultados obtenidos con la aplicación de diversos tipos de planes y de programas fue, sin duda, el detonante del abandono generalizado de la planificación en todo el mundo. En los países europeos, que habían intentado utilizarla, en especial en los esfuerzos de reconstrucción emprendidos durante los primeros años de la posguerra, ese abandono se produjo en forma relativamente rápida desde fines de la década de los sesenta. Algunos años más tarde, el generalizado reconocimiento del fracaso absoluto de la planificación centralizada socialista —cuyo punto de cierre estuvo marcado por la caída del Muro de Berlín en 1989— significó el postrer y definitivo epílogo de toda esta historia.

En los países latinoamericanos, a medida que se difundía la convicción de que esta actividad no había podido cumplir con las expectativas que la habían originado y que la peripecia que había promovido estaba llegando a su fin, comenzó a afirmarse la voluntad de dismantelar la mayor parte de los organismos que se habían establecido en función y al servicio de la planificación, de manera de lograr el definitivo abandono de las actividades que hasta entonces habían estado cumpliendo. Solamente la tradicional rigidez burocrática pudo hacer que el desmontaje de muchas de esas entidades llevase más tiempo del deseado. Ello no obstante, en pocos años los organismos nacionales de planificación fueron pasando a un discreto segundo plano, como paso previo a su progresiva e inevitable extinción. Por otra parte, el mismo fenómeno se observó en el plano internacional: el Ilpes, creado bajo el alero de la Cepal para ocuparse de esta materia, comenzó una lenta, progresiva e interminable agonía, la que se ha prolongado por varias décadas, sin que su existencia actual tenga mayor relación con la actividad de planificación económica y social a la que alude su nombre. En análoga evolución, la Sociedad Interamericana de Planificación terminó por extinguirse lenta y silenciosamente en algún recóndito lugar de este continente, sin una fecha concreta de defunción. Estos y otros casos ilustran sobre el ineluctable destino de unas instituciones cuya existencia había marcado aquel singular momento del siglo XX, en el que llegó a su apogeo la fe en que la voluntad del hombre era capaz de doblegar la realidad conforme a sus sueños.

... y para racionalizar el crecimiento urbano

De hecho, factores de igual naturaleza que la de aquellos que incidieron en el desencadenamiento de la experiencia planificadora marcaron su presencia en el campo de la gestión urbana y territorial. En efecto, las mismas convicciones racionalistas y la misma confianza en la capacidad humana para manejar y reorganizar sistemas sociales complejos estuvieron presentes en la época en que las ideas planificadoras se encontraban en su apogeo: traducidas en propuestas para intervenir y reorganizar las ciudades, también dieron lugar a algunos experimentos concretos. Los problemas y dificultades que fueron surgiendo a medida que —industrialización mediante— la economía y la población continuaban urbanizándose y que, junto con ello, las ciudades se hacían cada vez más grandes y complejas y más

difíciles de manejar, llevaron a preconizar la necesidad de recurrir a su planificación. Ya al despuntar la década de los sesenta, Myrdal (1961) afirmaba que “al crecer las ciudades y al dedicarse más inversión pública a preparar ese crecimiento, la planificación urbana se hace aún más necesaria, lo mismo que la preocupación pública general por planificar y dirigir la ubicación de la industria” (p. 78).

La respuesta que entonces se impuso también se sustentó en la convicción de la factibilidad y efectividad de una planificación urbana concebida como ingeniería social urbana. En este sentido, los planificadores urbanos fueron propensos a aceptar que la aplicación de esta convicción al manejo de las ciudades no solamente era posible, sino absolutamente necesaria. En la práctica concreta, esta evolución estuvo marcada por el mismo tipo de relación entre racionalismo, keynesianismo y gestión urbana que se había impuesto en el plano nacional. Como afirma Ascher (2001):

Las ciudades y el urbanismo conocieron así una verdadera revolución en relación a las ciudades y a las concepciones de la primera revolución urbana, logrando *in fine* un urbanismo fordo-keynesiano-corbusiano, expresión de una racionalidad simplificadora con su planificación urbana, sus zoneamientos monofuncionales, sus armaduras urbanas jerárquicas, adaptada a la producción y al consumo de masas con sus centros comerciales, sus zonas industriales y sus circulaciones aceleradas, y de una concretización del Estado-providencia con sus equipamientos colectivos, sus servicios públicos, sus viviendas sociales. (p. 19)

De esta manera, en esta época se difundieron y lograron considerable aceptación diversas propuestas que respondían a la convicción de muchos planificadores urbanos de esa época sobre su capacidad para lograr una completa restructuración de las ciudades mediante planes directores comprensivos, conforme a una modalidad que se conoció como *urbanismo racionalista*. Esta concepción, que en última instancia consideraba que la ciudad podía ser concebida y manejada como si se tratase de una obra de arquitectura —por lo que desde esta perspectiva resultaba aún más apropiada la denominación de *blueprint planning*—, fue la que llegó a constituirse en la corriente dominante del urbanismo racionalista. En lo esencial, lo que estaba presente en ella era el hecho de que “para los teóricos y los profesionales, la ciudad del futuro era la encarnación, el símbolo y el monumento espacial de la libertad, conquistada por la Razón en su prolongada guerra mortal contra la contingencia ingobernable e irracional de la historia” (Bauman, 1999, p. 52).

Al respecto, importa destacar que la planificación tuvo una versión de un extremismo recalcitrante, cuya difusión marcó al urbanismo racionalista con una impronta de la que ya no le fue posible desprenderse. Se trata de la que evolucionó asociada a las ideas y propuestas del arquitecto y urbanista suizo Le Corbusier, las cuales fueron sistematizadas y ampliamente difundidas en una suerte de biblia urbanística, la Carta de Atenas,⁵ la cual, más allá de su contenido reduccionista y utópico, pronto se transformó en una suerte de texto ritual de una poderosa corriente urbanística que comenzó a ganar adeptos en el mundo entero (Hall, 1996). Como señala Ragon (1986), fueron esas propuestas las que “dominan toda la utopía urbanística del periodo de entreguerras. La razón es que el pensamiento de Le Corbusier es en realidad una síntesis de todas las ideas urbanísticas progresistas, de Fourier a Gropius” (p. 33).

⁵ Una edición en castellano de la *Carta de Atenas*, publicada en Buenos Aires en 1950 (CIAM—Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, 1950), tuvo desde entonces gran influencia, especialmente en el ámbito de las escuelas de arquitectura de varios países de la región. También en esa época, numerosos alumnos de Le Corbusier, al retornar a sus países de origen, actuaron como vigorosos divulgadores de las ideas expuestas en ese documento.

De hecho, la concepción urbanística de Le Corbusier, y de la Carta de Atenas, constituyen la expresión de un racionalismo descontextualizado, en el que son sistemáticamente soslayados los condicionamientos estructurales constitutivos del ámbito económico-social en el que se la pretende aplicar. A este respecto, el siguiente alegato de Le Corbusier da cuenta de la dirección y el contenido de su razonamiento, que por lo general discurría siempre en este sorprendente plano de superficialidad y simplismo:

Todo está disponible, todas las potencias, las máquinas, los transportes, la administración, la ciencia pura y la ciencia aplicada. Todo preexiste. La tarea consiste en arrancar la sociedad moderna de la incoherencia y conducirla hacia la armonía. El mundo tiene necesidad de armonía y de hacerse guiar por armonizadores. (...) El verdadero problema: ¡vivir hoy! hallará su solución en un intenso esfuerzo de todo el país y la participación apasionada de aquellos que sean sus responsables: los arquitectos convertidos en urbanistas. (Le Corbusier, 2001, p. 19)

De hecho, como afirma Bauman (1999), “Le Corbusier sueña con una ciudad en la que el imperio de ‘le Plan dictateur’ (siempre escribía la palabra ‘plan’ con mayúscula) sobre los residentes sea total e indiscutible” (p. 59). En este sentido, resulta razonable afirmar que su discurso “esquiva completamente los problemas determinantes del urbanismo: el problema de la propiedad privada, el problema de los bienes raíces, y la forma del régimen socioeconómico” (Kukawka, 1973, p. 95). Lo que obviamente este discurso nunca tuvo en cuenta, fue que cualquier área urbana es un sistema social abierto, de complejidad creciente, en el que se despliega una multitud de decisiones y acciones de parte de una amplia constelación de actores sociales, con desigual dotación de poder, que inciden en una siempre inconclusa metamorfosis urbana, en la que los comportamientos locacionales de las familias y las empresas originan procesos difícilmente controlables de autoorganización urbana. De esta manera, desde que no asignaban importancia a las propiedades constitutivas de los sistemas sociales urbanos de referencia, al momento de intentar su aplicación, los planes concebidos conforme a estas ideas resultaron absolutamente inoperantes frente a una dinámica urbana que, por lo general, no tenía relación alguna con la proyectada.

La ideas y propuestas del urbanismo racionalista, que mantuvieron su vigencia por algunas décadas —especialmente durante la segunda mitad del siglo XX—, dieron lugar a algunas experiencias concretas, donde Chandigarh (diseñada por el propio Le Corbusier) y Brasilia (basada en sus teorías) constituyen dos de los ejemplos más representativos. Es elocuente al respecto el hecho de que Brasilia, faraónico ejemplo de la aplicación de estas ideas en el seno de uno de los países con mayor pobreza y peor distribución del ingreso del continente, redundara en que más allá del “plano piloto” de Lucio Costa, se haya dado lugar al desarrollo de un enorme periurbano que ha seguido las tendencias de un área urbana caótica, polarizada y segregada, típica de los grandes conglomerados urbanos brasileños. Por cierto, la “ciudad” que se constituyó y se expandió en torno a dicho plan tiene escasa relación con las directrices que inspiraron el “plano piloto” y, en su mayor parte, responde a los mismos comportamientos individuales y colectivos que condicionan la autoorganización de cualquier gran ciudad de cualquier parte del mundo.

Hacia nuevos enfoques sobre gestión

Ocaso de la planificación y nuevo enfoque para la gestión urbana

Durante las últimas décadas del siglo pasado, ya se había generalizado el consenso en torno a la ineptitud total que habían mostrado los experimentos de planificación normativa racionalista—tanto en los países capitalistas como en los que habían buscado implantar una institucionalidad alternativa— para dar cumplimiento a los objetivos que se habían propuesto. En el ámbito de las ciencias sociales, tal constatación avalaba el acuerdo sobre la inviabilidad de los esfuerzos que pretendían guiar la dinámica socioeconómica hacia “una nueva estructuración de la comunidad humana”; en particular, sobre su incapacidad para hacer frente a los más graves problemas sociales y económicos que enfrentaban algunos de los países en los que se había intentado aplicarla. Con ello, rápidamente la propia palabra ‘planificación’ perdió tanto su atractivo como su poder de convocatoria.

Este ocaso de la planificación se vio acelerado por el hecho de que las transformaciones producidas durante los años en que estuvo en boga —tanto en el mundo capitalista como en el socialista, y en especial durante la fase de mayor prosperidad de la posguerra (los “treinta gloriosos”)— contribuyeron a conformar un escenario socioeconómico estructuralmente mucho más complejo que el existente hasta entonces en los distintos sistemas nacionales capitalistas, lo que acentuó los obstáculos para una gestión normativa centralizada. Con la crisis y el agotamiento del modelo fordista y con la debacle de la experiencia de la planificación socialista, la consolidación de ese escenario más complejo y más difícil de regular se tradujo en un factor adicional en favor del descrédito que crecientemente afectaba a la planificación racional-compreensiva. En ello tuvo una importante influencia el hecho de que con el continuo aumento de la complejidad de los respectivos sistemas nacionales se había ido afirmando una nueva matriz de poder social, en la que adquirió especial relevancia el surgimiento y/o el fortalecimiento de ciertos grupos y actores sociales vinculados a las actividades productivas y financieras dominantes.

En este escenario, la abrupta conclusión de los experimentos orientados a construir economías nacionales socialistas abrió las puertas para la imposición, prácticamente sin alternativas, de la organización y la dinámica capitalista en un mundo que entonces se globalizaba aceleradamente. Ello, en lo medular, redundó en la afirmación y profundización a escala mundial de *la dependencia estructural de la dinámica socioeconómica con respecto al capital* (Przeworski & Wallerstein, 1986); y esto significa que, en ese ámbito, las perspectivas de acumulación y crecimiento dependen básicamente de las condiciones que pueda ofrecer cada lugar del espacio mundial de acumulación para la valorización privada del capital. Así, a medida que la dependencia estructural de la sociedad con respecto al capital se fue consolidando con una cobertura territorial cada día más extensa, también se consolidó en ese ámbito territorial una situación en la que “el pueblo puede tener derechos políticos, puede votar y elegir gobiernos, los gobiernos pueden seguir el mandato popular, pero la capacidad efectiva de cualquier gobierno de cumplir cualquier objetivo, está limitada por las decisiones privadas de los dueños del capital” (Przeworski & Wallerstein, 1986, p. 245). Desde el punto de vista de la gestión pública —y, más específicamente, desde el de la planificación—, esta limitación impuesta por “las decisiones privadas de los dueños del capital” justifica la conclusión de que, en un contexto socioeconómico de esta naturaleza, “la planificación global se define negativamente por los límites que le impone el hecho de que son los particulares autónomos los que deciden acerca del empleo de los medios de producción (la libertad de inversión de las empresas privadas no puede restringirse)” (Habermas, 1975, p. 51). Y esta conclusión, que resulta fundamental para cualquier discusión sobre el

posible alcance de la planificación —y, en general, sobre el de la gestión pública—, ha sido soslayada por casi toda la literatura sobre teoría de la planificación.

Por otra parte, dado que la nueva fase de modernización capitalista se desarrolló en medio de un progresivo aumento de la conflictividad social —asociada a la agudización de fuertes desigualdades sociales y una creciente dispersión ideológica entre actores y fuerzas sociales—, la posibilidad de imprimir un rumbo coherente y consensuado a la evolución de los procesos sociales nacionales se hizo cada día más difícil. Para el caso de numerosos países, particularmente en el área latinoamericana, a los problemas relativos a la gobernabilidad y a la capacidad de gobernar de las fuerzas políticas dominantes, se sumó la aparición, entre otros, de movimientos insurgentes y/o antisistémicos, de regímenes dictatoriales, de diversos tipos de pandillas y, aun, de una fuerte presencia del crimen organizado. En esta situación, la idea de realizar ejercicios de ingeniería social holística no pasó de ser una quimera tecnocrática, que nunca logró avances concretos en las sociedades en que intentó ser implementada.

Así, tanto desde el punto de vista teórico como desde el de la práctica gubernamental, se llegó en forma generalizada a la conclusión de que una planificación centralizada, normativa, basada en una racionalidad sustantiva, como la que respaldó a la denominada “planificación del desarrollo económico y social” y a todas sus derivaciones, resultaba inaplicable e inviable en sociedades con predominio de la propiedad privada del capital. De esta manera, desde el punto de vista de la teoría económica, el reconocimiento de la inoperancia de los distintos intentos de esta concepción de planificación permitió que recuperaran fuerza algunos de los argumentos expuestos durante los años veinte y treinta por autores como Von Mises, Robbins, Hayek y otros economistas liberales, cuando participaron en una discusión sobre la factibilidad de una planificación centralizada socialista.⁶ Más allá de estos aportes, en este período también se realizó un conjunto de investigaciones con otros fundamentos teórico-ideológicos sobre la dinámica social en sociedades complejas, abiertas y democráticas, que también influyeron decisivamente en el abandono definitivo de las propuestas de ingeniería social. Algunas de las líneas de pensamiento que se desarrollaron en esa dirección merecen ser revisadas.

¿Cómo evolucionaron las concepciones y los discursos relativos a la gestión de sistemas sociales complejos? En particular, ¿cómo incidieron en esta evolución las transformaciones que afectaron el escenario de la acción social en las últimas décadas? Para intentar una respuesta a estas interrogantes, resulta necesario considerar el alcance de las transformaciones ocurridas durante “la época de oro del intervencionismo” (Beaud & Dostaler, 1996) e identificar sus implicancias en términos de gestión pública y acción social. A este respecto, numerosas investigaciones, discusiones y análisis desarrollados en el ámbito de diversas ramas de las ciencias sociales, que en parte se habían gestado y evolucionado simultáneamente con los intentos de impulsar experiencias de planificación, aportaron fundamentales argumentos que contribuyeron a debilitar y, en algunos casos, a invalidar algunos de los supuestos básicos que respaldaban los postulados y las propuestas planificadoras, tal como las mismas habían sido presentadas en las primeras décadas del siglo XX. En lo fundamental, dos tipos de aportes de dichas investigaciones deben ser considerados: i) los que se orientaron al análisis y caracterización de la forma en que realmente se desenvuelven las prácticas sociales públicas y privadas en una sociedad capitalista compleja y democrática; y ii) las nuevas explicaciones desarrolladas en el ámbito de la teoría económica sobre cómo se generaba y sostenía el crecimiento económico, explicaciones que suponen cambios

⁶ Aun cuando la revisión de los argumentos esgrimidos por los economistas que cuestionaron la viabilidad de una planificación normativa centralizada en la década de los veinte excede los límites de este trabajo, se justifica la mención de su aporte en este análisis, desde que algunos de los argumentos de entonces continúan teniendo validez.

fundamentales con respecto a las que habían predominado en el período de mayor influencia keynesiana.

Nuevas explicaciones sobre la dinámica social

a) Popper y la reivindicación de la ingeniería social fragmentaria

Al plantear su crítica al historicismo, y —por extensión— al utopismo y a la ingeniería social holística, que aparecían asociados a la idea de ‘modelos para un nuevo orden’ y a la ‘planificación centralizada’, Popper aportó argumentos fundamentales sobre la inviabilidad de cualquier ejercicio de esa naturaleza. Y lo hizo muchos años antes de que se comprobara el fracaso de aquella forma de concebir la planificación, aun cuando su adscripción al pensamiento liberal ha llevado a que su fundamental contribución tienda a ser sistemáticamente ignorada por las corrientes de la izquierda tradicional.

A la idea de una ingeniería social holística (*social engineering*), Popper contrapuso lo que denominó ingeniería o tecnología social fragmentaria (*piecemeal engineering*), en la que la tarea consistía en “proyectar instituciones sociales y reconstruir y manejar aquellas que ya existen” (Popper, 1973, p. 79). Según este método, que también denominó como de “composturas parciales”, planteó que el “ingeniero fragmentario” sabe que solo podemos aprender de nuestros errores y, “por tanto, avanzará paso a paso, comparando cuidadosamente los resultados esperados con los resultados conseguidos, y siempre alerta ante las inevitables consecuencias indeseadas de cualquier reforma; y evitará el comenzar reformas de tal complejidad y alcance que le hagan imposible desenmarañar causas y efectos, y saber lo que en realidad está haciendo” (ibíd., p. 81).

Popper sostenía que “es esencial darse cuenta de que cualquier acción que emprendamos puede tener consecuencias inesperadas y que este simple hecho está cargado de consecuencias para la política, la administración y cualquier forma de planificación” (Magee, 1974, p. 102). A partir de esta afirmación, llegó a una conclusión fundamental, que ha sido ignorada constantemente en la mayor parte de las propuestas de planificación racionalista, cual es que “una política determinada es una hipótesis que debe ser confrontada con la realidad y corregida a la luz de la experiencia” (ibíd., p. 101). Tal conclusión ahora resulta validada empírica y cotidianamente por los difíciles y frecuentemente infructuosos esfuerzos gubernamentales por intentar orientar y/o regular la dinámica económica, política y social de sus países o regiones, en especial en la búsqueda de salidas a la actual crisis financiera mundial.

En esta dirección, Popper (1973) destacó que “el planificador holístico pasa por alto el hecho de que, si es fácil centralizar el poder, es imposible centralizar todos los conocimientos distribuidos en muchas mentes individuales, cuya centralización sería necesaria para el sabio ejercicio de ese poder centralizado” (pp. 103–104). Como destaca al respecto Baudouin (1989), la idea matriz del pensamiento popperiano es que si “no es posible jamás reconstruir globalmente un orden social por razones a la vez intelectuales, materiales y morales, siempre les es posible a los hombres políticos reformarlo gradualmente” (p. 109).

Al definir esta modalidad de acción social, Popper (1973) reivindicó el “espíritu de ‘salir del paso’” y afirmó que “el método de ensayo y error se aproxima más al método de la ciencia que cualquiera de los otros ‘niveles’⁷ [invención y planificación]”. Y agregó que “una vez que nos damos cuenta (...) de que no

⁷ Como veremos enseguida, Popper también anticipó la idea de que las acciones de la gestión pública se procesan como intentos de “*muddling through*” (salir del paso a duras penas) o de “incrementalismo inconexo”, como mostraría Lindblom más de una década después.

podemos traer el cielo a la tierra, sino solo mejorar las cosas *un poco*, también vemos que solo podemos mejorarla *poco a poco*” (p. 89). Además, también anticipó entonces que todo intento de ingeniería social utópica implicaría necesariamente alguna forma de totalitarismo, desde que es muy poco probable que sea posible tolerar una libre discusión del plan holístico y sus consecuencias (p. 103). En esta dirección argumentó que “todo intento de planificación en gran escala es una empresa que tiene que causar, dicho en forma suave, considerables molestias a mucha gente y por un espacio de tiempo considerable. Por tanto, siempre habrá una tendencia a oponerse al plan y a quejarse de él. A muchas de estas quejas tendrá el ingeniero utópico que hacer oídos sordos, si quiere llegar a alguna parte; de hecho, será parte de su trabajo el suprimir objeciones no razonables. Pero con estas suprimirá también invariablemente la crítica razonable” (p. 103).

En contraposición a la planificación en gran escala, Popper (1981) defendió el método de la ingeniería social fragmentaria que, en la medida en que asegura una mayor posibilidad de intervención social en los procesos políticos, resulta más democrática; en este sentido, piensa que “progresar es avanzar hacia un fin determinado, hacia un fin que existe para nosotros en nuestro carácter de seres humanos. La ‘historia’ no puede hacer eso; solo nosotros, individuos humanos, podemos hacerlo; y podemos hacerlo defendiendo y fortaleciendo aquellas instituciones democráticas de las que depende la libertad y, con ella, el progreso” (p. 440). En ello funda este autor su defensa de la *sociedad abierta*, entendida como “aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales” (p. 171).

Al cuestionar la factibilidad de la ingeniería social holística a mediados de los años cuarenta, Popper anticipó lo que ocurriría casi cinco décadas después y, lo que es todavía mucho más importante, también las razones por lo que aquello iba a ocurrir. Desde este punto de vista, lo que importa tener presente, más allá de la discusión ideológica sobre la obra de este autor, es su aporte a la comprensión del funcionamiento de sistemas sociales abiertos y complejos, como los que caracterizan el capitalismo contemporáneo. Aun cuando, como ya se ha mencionado, en algunos medios políticos e intelectuales se haya ignorado o descalificado el análisis y la argumentación de Popper en virtud de su vinculación con vertientes conservadoras del pensamiento social, la realidad observable se ha encargado de validar la mayor parte de sus análisis y previsiones.

b) Racionalidad limitada, actores sociales e incrementalismo inconexo

Otro hito clave en la discusión sobre la factibilidad práctica de la ingeniería social se encuentra en los análisis y planteos de Lindblom (1959). Sostiene allí que, según la experiencia observable, en sistemas sociales y políticos de complejidad creciente los decisores solo pueden aspirar a “salir del paso a duras penas” (*muddling through*), lo que se materializa en cursos de acción basados en decisiones incrementales e inconexas. No es difícil comprobar que es de esta manera —esto es, en procesos de incrementalismo inconexo— como avanza la producción de políticas públicas en la realidad realmente existente. Las salidas que se están buscando a la actual crisis financiera mundial y las controversias que se han venido desarrollando en torno a ello, constituyen un testimonio por demás elocuente a este respecto.

En esta misma dirección se debe ubicar el cuestionamiento realizado por Herbert Simon a la posibilidad de actuar en función de una racionalidad sustantiva en sistemas sociales complejos. Según Simon, en ellos únicamente es posible una racionalidad limitada y los avances de la acción social solo parecen factibles a través de una práctica procesal. En este planteamiento subyace, como idea central, que “un cuerpo de teoría para la racionalidad procesal es consistente con un mundo donde los seres humanos continúen pensando e inventando; en cambio, una teoría de la racionalidad sustantiva no es consistente

con ese mundo” (Simon, 1986, p. 167). A partir de allí, termina rechazando la posibilidad de alcanzar un óptimo mediante ejercicios de ingeniería social, ante todo por las mismas limitaciones que se tiene para conocer la realidad y sus múltiples dimensiones: “En la mayoría de los problemas que encuentra el Hombre en el mundo real, ningún procedimiento que pueda seguir con su equipo de procesamiento de información le permitirá descubrir la solución óptima, aunque la noción de ‘óptimo’ esté bien definida” (p. 143).

Partiendo de los análisis y planteamientos de autores como Popper (por lo general ignorado cuando se analizan estos temas), Simon y Lindblom, estudios posteriores sobre procesos y políticas sociales pudieron caracterizar de forma muy diferente a como lo habían hecho los planificadores racionalistas, el ambiente organizacional (o sistema de acción social) en que los actores sociales adoptan decisiones y emprenden acciones: “La organización (...) no es al fin de cuentas nada más que un universo de conflicto, y su funcionamiento el resultado de los enfrentamientos entre las racionalidades contingentes y divergentes de actores relativamente libres que utilizan las fuentes de poder a su disposición” (Crozier & Friedberg, 1977, p. 80).

En esta línea de reflexión resultaron de fundamental importancia los estudios que buscaban entender la forma en que deciden y actúan los actores que dan vida a los procesos sociales en la vida real. En este sentido, Padioleau (1989, pp. 18–19) anotó tres rasgos que constituyen un importante marco de referencia general: i) los actores están aferrados a valores, a ideologías y son portadores de intereses; ii) escogen los intereses o los valores en función de apreciaciones subjetivas más o menos reflexivas; y iii) son incapaces de prever y, por tanto, de controlar todas las consecuencias de sus propios actos. Es evidente que la semblanza que resulta de estos rasgos no tiene correspondencia alguna con el comportamiento requerido para otorgar viabilidad a los ejercicios de ingeniería social holística que suponía la planificación racionalista, la cual, para avanzar en sus propuestas, tuvo que imaginar la existencia de un Estado y de actores funcionales a la ejecución de las mismas.

c) Modernización capitalista y sus efectos en la acción social

Por otra parte, junto con diversas investigaciones realizadas sobre la forma en que se diseñaban, decidían y ejecutaban las políticas públicas en la realidad, en esa misma época se produjeron numerosos análisis y discusiones en el plano teórico sobre cómo la institucionalidad capitalista existente acotaba los procesos sociales que se desarrollaban en su seno y circunscribía el alcance posible de los mismos. Al respecto, en su fundamental trabajo sobre los “problemas de legitimación en el capitalismo tardío”, Habermas (1975) planteó y fundamentó la tesis de que “por más que el ámbito del intercambio entre los poseedores de mercancías, en cuanto particulares autónomos, se restrinja administrativamente, no podrá hablarse de planificación política de los recursos escasos mientras las prioridades de la sociedad global se establezcan de manera espontánea, es decir, como efecto secundario de las estrategias adoptadas por las empresas privadas” (p. 50).

La formulación, fundamentación y alcance de esta tesis descansan en la convicción de que esa imposibilidad radica en que la racionalidad supuesta (y/o requerida) en gran parte de las propuestas hechas por los teóricos de la planificación, o por agencias gubernamentales, es sustantivamente diferente a la establecida por la lógica de la dependencia estructural del capital en una formación social de esta naturaleza, o es simplemente contradictoria con ella. Sin duda, el tiempo transcurrido desde que Habermas analizó las limitaciones que debía enfrentar la posibilidad de planificar en el contexto de la lógica del “capitalismo tardío”, justamente en los años en que el fordismo estaba llegando a su ocaso, no hizo más que fortalecer la vigencia de sus conclusiones en el capitalismo global y financiarizado que se

fue afirmando desde entonces, un sistema en el que los propietarios y administradores del capital incrementaron su poder y su autonomía en sus decisiones de inversión.

Todo esto implica que la fase de modernización capitalista iniciada tras la crisis fordista intensificó aún más el poder económico de los propietarios del capital. Y con ello, estos actores aumentaron su capacidad para dirigir el funcionamiento y la organización del sistema en su conjunto, por encima de la que tienen los restantes actores con los que interactúan. Vale decir —y no se trata de una conclusión superflua—, a semejanza de lo que ocurrió con los animales que encabezaron la rebelión en la granja en la fábula de Orwell (1945), en la constelación total de actores que participan en estos procesos, los propietarios del capital han terminado siendo “más iguales que los otros”. Es justamente a esto a lo que se refiere la advertencia hecha por Offe (1990), cuando analiza el papel de los inversores privados en la crisis fiscal del Estado de Bienestar:

... debemos tener presente que la posición de poder de los inversores privados incluye el poder definir la realidad. En otras palabras, lo que consideren una carga intolerable será una carga intolerable que, de hecho, conducirá a una propensión decreciente a invertir, cuando menos mientras puedan esperar que la aplicación de dichas sanciones económicas sirva para reducir efectivamente los costes relacionados con el Estado de Bienestar. El debate relativo a saber si el Estado de Bienestar está realmente exprimiendo beneficios es por eso puramente académico, porque los inversores están en posición de crear la realidad — y los efectos— de semejante cosa. (p. 139)

¿Cuál es el papel y el alcance posible de la intervención de los gobiernos en esta situación? Al respecto, en el ámbito de la teoría de la regulación se ha esbozado una respuesta que apunta a la solución práctica que ha tenido esta cuestión. Boyer (1987) señala que dados los condicionamientos estructurales que caracterizan cada caso, “los objetivos, los instrumentos y la eficacia de las intervenciones estatales están directamente condicionados por la configuración del modo de desarrollo” (p. 88). Y ello, continúa el mismo autor, aun cuando las políticas concretas responden “menos a elecciones ideológicas puras entre *laissez-faire* y dirigismo, que a soluciones inventadas bajo la presión de las necesidades en vista de canalizar los conflictos sociales y los avatares de la acumulación” (ídem.).

Es de esta manera que se asegura la continuidad dinámica de las condiciones requeridas para la regulación de la reproducción de todo el conjunto y, con ello, la consolidación de las estructuras económicas y las formas sociales necesarias para hacer posible la persistencia del “conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital”, de forma de permitir que a lo largo de cada período del desarrollo capitalista “se reabsorban o pospongan las distorsiones y desequilibrios que nacen permanentemente del mismo proceso” (Boyer, 1987). En concordancia con esta dinámica, a lo largo de estos procesos se ha ido estableciendo un conjunto de arreglos institucionales funcionales a la autorreproducción de las propiedades constitutivas de ese tipo de sociedad. Y esto, por otra parte, significa que la transformación de las relaciones internas puede considerarse, en lo esencial, no como una “deformación plástica” de las relaciones que estructuran estos sistemas, sino como la ruptura y el cambio cualitativo necesarios para que surja lo nuevo en el sistema y se asegure su reproducción y, así, su continuidad. Es sobre esta base que Aglietta (1979) afirma que “hablar de reproducción es mostrar los procesos que permiten que lo que existe siga existiendo” (p. 4), donde lo que sigue existiendo son justamente esas propiedades constitutivas del sistema.

En síntesis, en sus ejes centrales, los procesos de formación y mutación de estas sociedades aparecen como resultado de prolongados procesos de autoorganización y autorreproducción, a través de los cuales los grupos y actores sociales dominantes logran imponer sus intereses y demandas. En otras

palabras, lo que se impuso al cabo de este periplo fue la convicción de la inviabilidad de una ingeniería social holística, así como de la posibilidad de acceder a un óptimo social en sociedades democráticas de complejidad creciente. A esta altura, ya no existen mayores dudas en cuanto a que, como afirma Giddens (1993),

no importa lo bien que se diseñe un sistema y lo eficientes que sean sus operadores, nunca pueden predecirse enteramente las consecuencias de su introducción y funcionamiento en el contexto de la operación de otros sistemas y de la actividad humana en general; una de las razones de esta imposibilidad radica en la complejidad de los sistemas y acciones que configuran la sociedad mundial. Pero incluso si fuera concebible —que en la práctica no lo es— que ese mundo (la acción humana y el entorno físico) pudiera convertirse en un sistema sencillo, aún persistirían las consecuencias imprevistas. (pp. 143–144)

Por lo tanto, es posible concluir que el consenso al que se ha llegado en el ámbito de las ciencias sociales a este respecto es que, en estas sociedades, los cursos de acción social son modulados por una multiplicidad de actores, que deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas, recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí. Con ello, se ha terminado por aceptar que la capacidad humana para decidir y actuar en este tipo de sistema es limitada y solo puede desenvolverse conforme a una racionalidad procesal, que se manifiesta básicamente en aproximaciones por prueba y error, con resultados inciertos. En esta dirección, Habermas (1985) resumió en forma extremadamente clara la situación en la que se encuentran los seres humanos cuando desean intervenir en sociedades abiertas y democráticas para lograr determinados objetivos: “Cada intervención sobre estructuras sociales complejas tiene imprevisibles consecuencias y los procesos de reforma solo pueden defenderse en tanto escrupulosos procesos de prueba y error, controlados cuidadosamente por aquellos que tendrán que soportar las consecuencias” (p. 104).

Cuadro 1 Evolución de las creencias en los enfoques sobre gestión pública

ÉPOCA DE LA PLANIFICACIÓN	ÉPOCA DE LA GOBERNANZA
<p>Creencia en la factibilidad de lograr una “nueva estructuración de la comunidad humana de acuerdo con determinadas perspectivas de la razón”, siempre que se decidiese y actuase conforme a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • UNA RACIONALIDAD SUSTANTIVA – asociada a determinados fines sociales generales (sociedad socialista, desarrollo económico y social) establecidos con anticipación. • UNA RACIONALIDAD FORMAL – derivada de la aplicación de los procedimientos y las técnicas de la planificación para el cumplimiento de los fines sociales establecidos con anticipación. 	<p>Creencia en que en sistemas democráticos, de complejidad creciente, los procesos sociales solamente se pueden desarrollar conforme a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • UNA RACIONALIDAD LIMITADA – descarta la posibilidad de un óptimo social y solo considera viable una aproximación a objetivos compatibles con la dinámica social dominante. • UNA RACIONALIDAD PROCESAL – supone una aproximación en la práctica, por prueba y error, apoyada en rudimentarias relaciones causales, fundadas en la teoría social, en la ideología y/o en el sentido común.

Nuevas explicaciones sobre crecimiento económico

a) Teorías del crecimiento y planificación

Para encaminarse hacia sus objetivos fundamentales, en su fase inicial los dos tipos de experimentos para los que fue utilizada la planificación normativa se apoyaron en los conocimientos teóricos disponibles en ese momento sobre cómo se generaba y sostenía el crecimiento económico: en lo fundamental, dicho marco teórico consideraba la industrialización como el principal componente de dicho crecimiento. Como es obvio, en ambos tipos de planificación tuvieron un peso decisivo los objetivos y las características particulares de cada uno: la construcción de un nuevo tipo de sociedad, en la planificación socialista; y un mayor desarrollo económico y social en la planificación en economías de mercado. De ello, obviamente, se derivaron procesos cualitativamente muy diferentes.

Así, en el momento de la gestación de la planificación, a juzgar por lo que se planteaba y discutía en la literatura entonces más aceptada sobre este tema, había menos dudas que ahora con respecto a cuáles eran los caminos que se debía seguir para promover el crecimiento económico y/o el desarrollo. A partir de allí, la teoría de la planificación se asentó sobre unas convicciones compartidas respecto de lo que se quería lograr y cómo había que proceder para lograrlo. Particularmente para el caso de los países en desarrollo de la órbita capitalista, en el Informe del Banco Mundial de 1991, publicado bajo el título de “La tarea acuciante del desarrollo”, se señala que en “el paradigma que predominaba en esa época se reconocían cuatro cuestiones principales relacionadas con el desarrollo y se recomendaban ciertas políticas para abordarlas”. Esas cuestiones estaban referidas a las siguientes convicciones: i) se consideraba que uno de los fines de la política económica era incrementar el ahorro y la inversión a fin de lograr una rápida acumulación de capital; ii) se consideraba que el sector agrícola era la fuente de recursos para la inversión industrial; iii) se estimaba que la sustitución de importaciones era necesaria para el desarrollo; y iv) se suponía que en las etapas iniciales del desarrollo no se podía confiar en los mercados y que el Estado debía y podría dirigir el proceso de desarrollo (Banco Mundial, 1991, p. 40). Estas cuestiones, y las creencias que se desarrollaron en torno a ellas, constituyeron la base teórica consensual de las políticas que formarían parte de los correspondientes planes de desarrollo.

Con estas convicciones como fundamento, en particular en el ámbito latinoamericano, las primeras propuestas y ejercicios de planificación se adscribieron al discurso que se había impuesto con posterioridad a la Gran Depresión, según el cual el funcionamiento espontáneo de las economías de mercado no aseguraba el crecimiento y desembocaba casi inevitablemente en el desempleo. Posteriormente, cuando estos ejercicios se enfrentaron a un callejón sin salida, este fundamento comenzó a ser abandonado y dio paso a un discurso alternativo que postulaba que es el juego de las fuerzas del mercado el que permite un mayor crecimiento, y también una mayor convergencia en el ámbito de una economía capitalista. Fue así que, al producirse modificaciones sustantivas en los fundamentos teóricos para la gestión y las políticas públicas, se pasó del predominio de un discurso y de propuestas sobre crecimiento económico y desarrollo de ascendencia keynesiana, hacia otro basado en los postulados y supuestos de la economía neoclásica.

b) Crisis del Estado de Bienestar y nuevas teorías del crecimiento⁸

Fue esencialmente la crisis fiscal del Estado de Bienestar que se produjo luego de varias décadas de aplicación de políticas keynesianas, lo que terminó por inclinar la balanza hacia un discurso que predicaba una postura adversa a la intervención directa del Estado en la promoción del crecimiento económico y que, al mismo tiempo, reivindicaba la necesidad de una mayor libertad en el juego de las fuerzas del mercado. Mientras la conclusión lógica del discurso keynesiano apuntaba a la necesidad de una intervención exógena al mercado para sostener la demanda y asegurar el crecimiento, la del nuevo discurso se movió en la dirección opuesta: si se quiere impulsar un mayor crecimiento y bienestar, será necesario retirar al Estado de todo aquello en que tal acción sea posible, dejando que sean las fuerzas del mercado las que conduzcan hacia la convergencia y el mayor equilibrio.

En esa dirección, las “nuevas teorías del crecimiento” propusieron una explicación diferente a la de los modelos keynesianos sobre la forma en que se generaba el crecimiento económico y, consecuentemente, sobre su gestión. Si se considera que, en última instancia, directa o indirectamente la política económica busca impulsar el crecimiento de las sociedades involucradas (entendido como condición necesaria, aun cuando no suficiente, para lograr un mayor desarrollo), su fundamento siempre reposa en una determinada teoría o discurso sobre los factores que explican un proceso de esa naturaleza. En esta oportunidad, lo que cambió fue la importancia relativa que se asignaba al Estado y al mercado, respectivamente. De todas formas, el énfasis sobre la relación entre Estado y mercado todavía se iba a volver a modificar en los años siguientes. En efecto, algunas tendencias o regularidades que comenzaron a ser verificadas empíricamente en la evolución de diversas variables en situación de mayor libertad económica, mostraron importantes divergencias con las previsiones básicas de los modelos neoclásicos ortodoxos. La evidencia a este respecto llevó a que hacia fines del decenio de los ochenta irrumpieran nuevas hipótesis y explicaciones que aceptaban la existencia de rendimientos crecientes y, por lo tanto, de divergencias en la evolución de economías de desigual nivel de desarrollo. Destacan al respecto contribuciones como las de Romer (1986 y 1990) y Lucas (1988).

Fue entonces que marcaron su presencia los denominados “nuevos modelos de crecimiento” o “modelos de crecimiento endógeno”, los cuales, dentro del mismo cuerpo teórico neoclásico, buscaron establecer hipótesis más consistentes con la dinámica de crecimiento observable en el ámbito del capitalismo. Al establecer importantes diferencias con los modelos más ortodoxos de esa vertiente, frente a la existencia de tasas positivas de crecimiento económico a largo plazo estos modelos propusieron una explicación teórica que no tenía necesidad de recurrir al supuesto de que el crecimiento de algunos de los factores básicos del modelo, como el capital humano o los conocimientos, se explicaba exógenamente.

En lo esencial, estos modelos se mueven en torno a una línea central común: la tasa de crecimiento a largo plazo depende básicamente del *stock* de capital físico, capital humano y conocimientos (o progreso técnico), factores que pueden ser objeto de acumulación y, además, generan externalidades. Al asumir la posibilidad de existencia de externalidades positivas, sustituyeron los supuestos neoclásicos tradicionales sobre rendimientos constantes a escala y competencia perfecta, por los de rendimientos crecientes y competencia imperfecta, con lo que sus conclusiones se alejaron de la predicción de convergencia. Por ello resulta lógico afirmar que “las nuevas teorías del crecimiento reposan sobre

⁸ El tema que se expone en este apartado está desarrollado en forma mucho más amplia en el capítulo “Nuevas teorías del crecimiento económico y acumulación territorial desigual”, incluido en este libro. En lo fundamental, lo que aquí se expone está tomado del mismo.

mecanismos de competencia monopolística, en tanto que el modelo neoclásico suponía la competencia perfecta” (Guellec & Ralle, 1995, p. 70).

En este contexto, aparece como un eje central el supuesto de que “el crecimiento (...) es impulsado por el cambio tecnológico que procede de decisiones intencionales de inversión tomadas por agentes maximizadores de ganancias” (Romer, 1990, p. 71). En la misma dirección, Lucas (1996) tiende a focalizarse en el capital humano (concepto en el que incluye tecnología y conocimientos) y en los procesos de aprendizaje (*learning by doing*); destaca al respecto el efecto de retroalimentación en el proceso de generación de capital humano: “aquello que hace aumentar la rentabilidad del capital humano estimula una mayor acumulación, la que provocará a su vez una rentabilidad mayor, que incentivará una acumulación aún mayor, y así sucesivamente”. Ello implica que en una economía capitalista, como es obvio, la ganancia es el factor desencadenante y el motor de la asignación de recursos.

Ambos autores, Romer y Lucas, afirman que es la expectativa de ganancia lo que explica el aumento de la acumulación de conocimiento y capital humano en un determinado ámbito económico; y concluyen que la tasa de acumulación de los factores productivos (en especial, conocimiento y capital humano) y, por lo tanto, la tasa de crecimiento en el largo plazo, dependen esencialmente de las condiciones existentes en dicho ámbito para la valoración privada del capital, puesto que se supone que son tales condiciones las que estimulan o desestimulan las respectivas decisiones de ahorro e inversión. Esto implica entender que el *crecimiento a largo plazo* es un fenómeno económico *endógeno*, resultante de inversiones impulsadas por la búsqueda de ganancia, y no de elementos exógenos, no explicados en el modelo. Se llega así a la conclusión de que *el nivel de ingreso a largo plazo depende de la acumulación de capital físico, capital humano y conocimientos, donde los niveles respectivos están determinados endógenamente por decisiones de ahorro e inversión motivadas por expectativas de ganancia*.

En concordancia con esta concepción general, al tiempo que revalorizan el papel de las políticas públicas en la promoción del crecimiento, los nuevos modelos dieron pie a introducir la idea de *gestión endógena* como medio para activar el potencial de cada territorio y, de esta manera, estimular su crecimiento. En este enfoque subyace la consideración de que, en el ámbito de una economía globalizada, el objetivo básico de una gestión endógena debería ser *aumentar la competitividad de los productos nacionales, regionales o locales, de manera de maximizar sus posibilidades exógenas*. A medida que estas ideas fueron ganando influencia, se fue desarrollando un nuevo enfoque de política regional y urbana, estructurado a partir del propósito de establecer condiciones favorables para estimular un mayor crecimiento endógeno.

Todo esto implica otro importante cambio, que tiene fundamentales consecuencias en la manera de encarar la gobernanza urbana: en la medida en que ella tiene que orientarse a mejorar la atractividad de cada ciudad a fin de estimular su crecimiento endógeno, la aproximación de la gestión cambia desde una en que era concebida desde arriba hacia abajo (*top-down*), hacia otra que la encara desde abajo hacia arriba (*bottom-up*). Con tal perspectiva, se reivindica la gestión desde lo local como un medio para activar el potencial endógeno, modalidad esta que significa un cambio sustantivo con respecto a la que había imperado en la época de la planificación centralizada.

c) Nuevas teorías del crecimiento y nuevo enfoque para la gestión

A partir de las explicaciones de las nuevas teorías del crecimiento, se concluyó que en una dinámica económica globalizada —donde distintos territorios (nacionales o subnacionales) se habían embarcado

en una competencia generalizada por aumentar su atraktividad frente a posibles inversiones externas en capital físico, humano y tecnológico—, las perspectivas de crecimiento a largo plazo dependen fundamentalmente de las condiciones para la valorización del capital que cada uno de esos territorios puede ofrecer a esos potenciales inversores. De ello, a su vez, se infirió que en estas circunstancias la gestión pública debía tener como propósito prioritario establecer las condiciones más favorables para la elevación de la rentabilidad del capital en esos ámbitos territoriales, en el supuesto de que así aumentaría su competitividad frente a los flujos de capital. Por lo tanto, la idea básica implícita en este nuevo cuerpo teórico es que *la función central de la política económica es generar un ambiente atractivo para la inversión privada*.

Frente a conclusiones de esta naturaleza, ¿qué puede hacer una administración nacional o regional para aumentar la atraktividad de la entidad bajo su jurisdicción? Al respecto, los autores vinculados a esta corriente de pensamiento parecen coincidir en torno a ciertos criterios de carácter general, tales como que “el Gobierno tiene una serie de funciones clave, sobre todo a la hora de definir y proteger los derechos de propiedad. Esto implica la seguridad nacional y privada y la creación y mantenimiento de un sistema de leyes y contratos. Otras actividades públicas importantes incluyen garantizar (aunque no producir) un nivel mínimo de educación, un nivel mínimo de calidad de vida y la participación en forma limitada en las inversiones en infraestructuras como carreteras y aeropuertos” (Barro, 1996, p.13). Resulta evidente que una gestión pública concebida conforme a esta orientación, que está teóricamente vinculada a las directrices que emanan de la economía neoclásica, deja de lado la utilización de políticas que impliquen una intervención directa del Estado en la vida económica, como prescribían las recetas de fundamento keynesiano.

También aportan importantes elementos de juicio en esta dirección los estudios sobre competitividad que se proponen acotar los factores que tienen mayor efecto en el aumento de la competitividad, de la productividad y del crecimiento económico y, con ello, también detectar áreas estratégicas de acción para la gestión pública. En particular, deben tenerse en cuenta los estudios y evaluaciones que realiza el World Economic Forum (WEF) con el propósito de calcular un Índice Global de Competitividad (IGC), los cuales desde sus orígenes se han apoyado en el marco teórico y en los criterios planteados por Porter (1990) en su influyente investigación sobre las ventajas competitivas de las naciones. En su esfuerzo por identificar los factores que tiene mayor incidencia en la competitividad de cada país, los estudios del WEF también buscan determinar lo que califican como “elementos clave para el crecimiento sostenido” (López-Claros, Altinger, Blanke, Drzeniek & Mia, 2006). Si bien estos factores y sus componentes han sido objeto de cambios y ajustes, los criterios generales planteados desde el año 2001, cuando el IGC fue calculado por primera vez, se han mantenido en el curso de esta evolución. En particular, los factores que son evaluados como los “pilares de la competitividad” están referidos a los activos que cada país ha logrado desarrollar en materia de instituciones, infraestructuras, estabilidad macroeconómica, salud y educación primaria, educación superior y capacitación, preparación tecnológica, sofisticación del ambiente de negocios e innovación. Si se observan los factores identificados y los criterios con que son evaluados, se puede comprobar que tienen una alta coincidencia con los señalados por la visión teórica dominante sobre crecimiento económico endógeno y apuntan en la misma dirección en lo concerniente a la gestión pública.

Dejando de lado la discusión sobre la pertinencia y/o rigurosidad de los estudios sobre competitividad del WEF, también se puede comprobar que, en los hechos, sus resultados han tenido y tienen una influencia cada vez mayor en las decisiones gubernamentales sobre política económica en un elevado número de países. [Esto responde a que ellos aportan elementos de juicio relevantes sobre las áreas que deberían](#)

ser objeto de atención prioritaria al momento de decidir qué medidas de política económica implementar en una dinámica globalizada, cuando la competitividad constituye una condición básica para el crecimiento económico. De hecho, en este tipo de evaluaciones se sintetizan las fortalezas y las debilidades en términos de competitividad para cada uno de los países incluidos.

De lo expuesto se podría inferir que existe bastante coincidencia en cuanto a los factores que condicionan y estimulan una dinámica de crecimiento económico y sobre ciertas indicaciones generales respecto de cómo promoverla. Sin embargo, las conclusiones de gran parte de las investigaciones realizadas durante los últimos años sobre esta materia destacan la existencia de muchas dudas y puntos oscuros, sobre todo en lo relativo a crecimiento sostenible a largo plazo. Tan es así, que la aplicación rigurosa de los criterios generales preconizados durante los últimos años —buena parte de los cuales se basan en los aportes que aquí se han revisado— ha tenido resultados disímiles, en algunos casos contradictorios, según las realidades y situaciones en que ha tenido lugar. El hecho de que una misma política haya logrado resultados positivos en algunos casos y que no haya tenido efectos relevantes en otros, no hace sino confirmar la persistencia de interrogantes sin respuesta al respecto.

En este sentido, al analizar el tema de las estrategias de crecimiento económico, Rodrik (2008, pp. 39 y ss.) reconoce que, ante todo, sus resultados están siempre condicionados por el cumplimiento de ciertos principios que son presentados como la base de una buena gobernanza económica, y que son los elementos que se encuentran invariablemente en todas las estrategias exitosas: apoyo y estímulo al mercado, respeto a los derechos de propiedad, moneda sana y solvencia presupuestaria. Al mismo tiempo, señala que el cumplimiento de estos principios no asegura por sí mismo el crecimiento, puesto que, en su opinión, “las reformas que tienen éxito son aquellas que son capaces de adaptar los buenos principios económicos a las capacidades, a las limitaciones y a las oportunidades locales”, por lo que, concluye, “la palanca más eficaz para estimular el crecimiento parece depender de circunstancias locales” (p. 63). A ello agrega que, en cualquier caso, “la clave de la prosperidad a largo plazo, una vez que el crecimiento se ha desencadenado, es desarrollar instituciones que alimenten el dinamismo de la producción y favorezcan la resistencia a los *shocks* externos” (p. 64). En definitiva, la conclusión más relevante sería que “las instituciones de gran calidad son las que inducen un comportamiento socialmente deseable de los agentes económicos”.

Coincidentemente, en un libro que lleva el sugerente título de “el misterio del crecimiento económico”, Helpman (2006) admite que este fenómeno continúa siendo escurridizo y que todavía quedan muchos aspectos sin aclarar. En particular, pese a destacar la importancia del contexto institucional para el crecimiento, reconoce que “aunque se ha demostrado que las instituciones favorables a los derechos de propiedad, al estado de derecho y la limitación de los poderes del ejecutivo son importantes para el crecimiento, no se sabe bien cómo afectan a la renta per cápita. Y aun se sabe menos sobre el papel que desempeñan otras muchas instituciones económicas y políticas, como la estructura de las relaciones laborales y la regulación de los grupos de interés” (p. 163). En definitiva, en lo único que hay cierto consenso es en que más allá de ciertos aspectos de carácter general, todavía se sabe muy poco sobre cuáles podrían ser las políticas específicas que deberían ser aplicadas para asegurar el crecimiento sostenido a largo plazo.

Esta situación indica que, a diferencia de lo que se percibía y entendía a mediados del siglo pasado, buena parte de los especialistas actuales en la materia concuerdan en que hoy no se dispone de recetas como las que suministraban las teorías en boga en la época del auge de la planificación, aunque a la vez se reconoce que, en la práctica concreta, aquellas recetas mostraron grandes limitaciones y su aplicación tuvo escasa efectividad para iniciar procesos sostenidos de crecimiento económico. Lo que

aportan los estudios recientes sobre esta materia no va mucho más allá de algunos criterios generales para encuadrar las políticas en procesos que serán, en cualquier caso, mucho más erráticos que los previstos por los teóricos de la planificación normativa de mediados del siglo pasado. Por lo tanto, si se observa la evolución de la teoría del crecimiento económico y la de los enfoques de planificación y gobernanza desde el momento en que aparecieron las primeras propuestas de planificación hasta ahora, se puede concluir que mientras ayer las teorías del crecimiento ofrecían explicaciones mucho más precisas, ahora se reconoce abiertamente que los fundamentos teóricos para la acción social presentan grandes limitaciones y que reina la incertidumbre en cuanto a los posibles resultados de su aplicación. Y esto marca una diferencia relevante con las creencias y la confianza en ellas que se tuvieron en la época del apogeo de la planificación normativa centralizada, en que se creía que se sabía lo que había que hacer y cómo había que hacerlo.

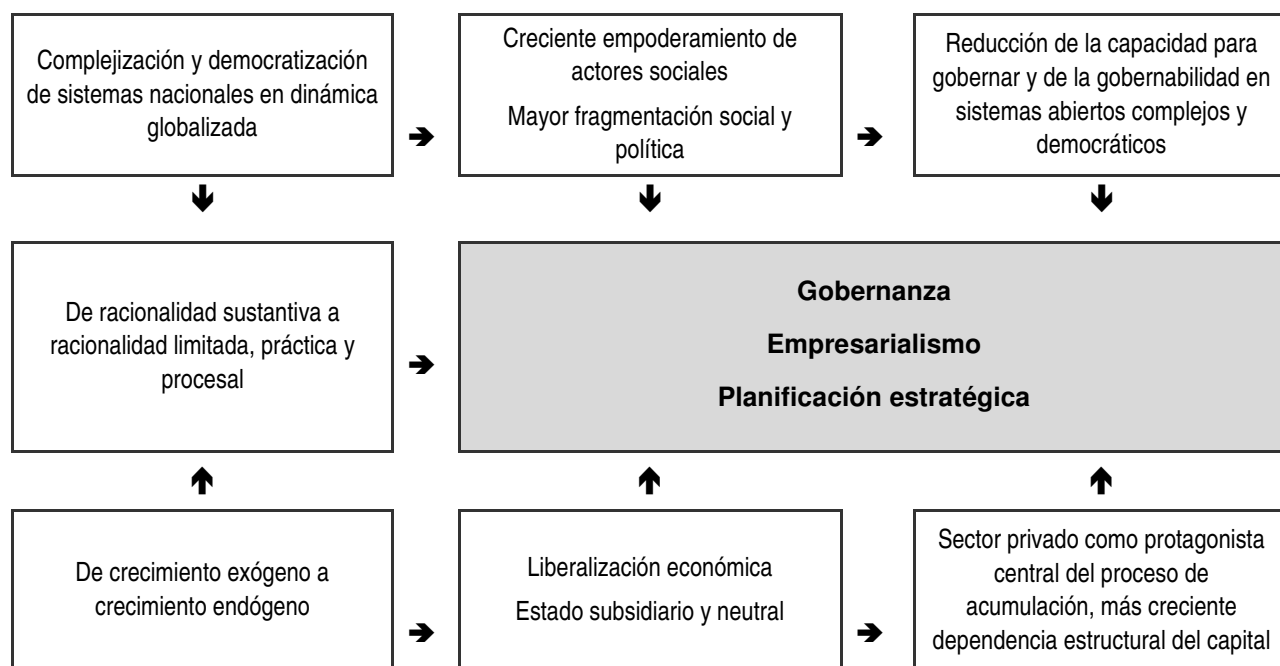
En síntesis: en su momento de mayor auge, el supuesto de la planificación fue que bastaba con adoptar y aplicar políticas que se ajustaran a lo que se podía inferir de las teorías en que se apoyaba, para desencadenar el ansiado proceso de crecimiento económico (lo cual, como se sabe, no fue validado en la práctica concreta). En la actualidad, en cambio, existe mucho menos certeza sobre cómo iniciar y sostener tales procesos. En tales circunstancias, también los cambios operados en esta área de conocimiento dan pie a reafirmar la convicción de que solamente es posible aproximarse al crecimiento mediante una racionalidad procesal.

Gobernanza para una sociedad urbana

Liberalización económica, re-mercantilización y gobernanza

Al reconocer el fracaso de los diversos intentos de planificación normativa racionalista, y debiendo ahora hacer frente a un escenario mucho más complejo, conflictivo e incierto que el de los años de la posguerra, desde las últimas décadas del siglo pasado comenzó a plantearse una nueva modalidad de gestión pública y, en consecuencia, también de gestión urbana. Desde sus comienzos, este cambio de enfoque se realizó bajo el influjo de un discurso teórico-ideológico alimentado por dos vertientes: i) la de las nuevas teorías neoclásicas de crecimiento económico —donde tienen particular influencia las nuevas teorías del crecimiento endógeno—, que proponen una explicación con diferencias sustantivas respecto de la dominante en el período anterior en cuanto a cómo se genera y sostiene el crecimiento económico a largo plazo; y ii) la que incorpora las conclusiones de los análisis sociológicos y politológicos acerca de cómo se procesan las prácticas sociales en sociedades abiertas, complejas y democráticas. En tanto los aportes de la primera vertiente incidieron en cambios sustantivos en los objetivos de la gestión pública, la segunda produjo cambios relevantes en lo que concierne a los procedimientos que deberían utilizarse en la misma. Los principales aspectos aportados por estas dos vertientes se sintetizan en las partes superior e inferior del siguiente esquema.

Cuadro 2 Factores y condicionamientos en la transición a la gobernanza



Entre los cambios que incidieron en los objetivos de la gestión pública estuvo un discurso según el cual habían sido justamente las políticas de corte keynesiano las que, al obstaculizar el funcionamiento regular de una economía capitalista, habían entorpecido la continuidad de la dinámica de acumulación y crecimiento. A este respecto, como apunta Offe (1990), “este discurso, donde prevalecen las perspectivas filosóficas y políticas de la derecha neoconservadora y liberal, postula que el Estado de Bienestar se ha convertido en una carga demasiado gravosa para la economía, cuyo potencial de crecimiento y competitividad padece los excesivos costos y rigideces impuestos al mercado por medidas de bienestar y seguridad social organizadas estatalmente” (p. 171). En definitiva, esta argumentación atribuyó al Estado de Bienestar la principal responsabilidad en la generación de la crisis del régimen de acumulación fordista, al considerar que su costo fiscal y normativo incidía negativamente en la valorización de los capitales privados individuales, obstruyendo de esta forma la propia dinámica de acumulación y crecimiento.

En consecuencia, en su intento por superar los obstáculos identificados en este diagnóstico, las nuevas propuestas y objetivos comportaron una verdadera ruptura con las ideas que habían predominado en la edad de oro del intervencionismo estatal, esencialmente en lo que concierne al papel del Estado *vis-à-vis* el del mercado en la dinámica socioeconómica. De hecho, lo que entonces se produjo fue que, “apoyada por parte del gran capital y por las clases medias tradicionales, *la meta de esta coalición inclinada al laissez-faire es una re-mercantilización de la vida social*. Intenta reducir la importancia del poder político y administrativo des-mercantilizado resucitando las fuerzas del mercado” (Keane, 1990, p. 34; destacado en este trabajo). En ello radica el verdadero corazón de la receta económica que comenzó a ser experimentada desde las últimas décadas del siglo pasado, la misma que algunos años más tarde habría de ser formalizada en el Consenso de Washington (Williamson, 2004), cuya difusión y creciente aceptación en el mundo entero le otorgaría el carácter de un nuevo “saber convencional dominante” (Krugman, 1996).

Siendo ese enfoque el eje en torno al cual se estructuró este planteamiento, es lógico entender por qué “las políticas del Consenso de Washington se basaron en el rechazo del papel activista del Estado y en la promoción del Estado minimalista y no intervencionista. La premisa implícita era que los gobiernos son peores que los mercados. Por consiguiente, cuanto más pequeño sea el Estado mejor será el Estado” (Stiglitz, 1998, p. 712). Y al implementarse este punto de vista —habida cuenta de la creciente autonomía de los flujos de capital con respecto a los lugares (naciones, regiones, ciudades), que se produjo en forma asociada a la financiarización de la economía mundial—, se preconizó que las condiciones para atraer a los capitales móviles debían ser establecidas mediante una gestión endógena. Ello implicaba que las respectivas administraciones públicas debían esforzarse por generar un mejor ambiente económico para la valorización privada del capital. Con este cambio de escala se pretendía establecer una situación más favorable para lograr la plena recuperación de una dinámica rigurosamente capitalista.

Desde entonces, lo que se aceptó y trató de seguir en forma relativamente flexible y generalizada fue un conjunto de criterios constitutivos del discurso neoliberal, aun cuando no un recetario pormenorizado. En la práctica concreta, estos criterios fueron impulsados con las variaciones que se consideraron más adecuadas a la situación, momento, evolución y especificidades de cada lugar, donde la dependencia de la trayectoria (*path dependence*) siempre tuvo una incidencia fundamental (Brenner, Peck & Theodore, 2010). Lo genérico fue lo establecido por dichos criterios constitutivos, a los que las políticas específicas se adscribieron tanto como fue posible. En la mayor parte de los casos, en su momento inicial esto se concretó en la aplicación del así denominado “ajuste estructural”, cuyo propósito fue establecer un manejo “macroeconómico sano”, como camino para poner en funcionamiento un círculo virtuoso hacia la reactivación del proceso de acumulación y crecimiento económico. Para lograrlo, se recomendó la aplicación de políticas de disciplina fiscal, tasas de cambio “competitivas”, liberalización del comercio, promoción de la inversión extranjera, privatizaciones, etc., que constituyen componentes habituales del *recetario neoliberal*.

En lo relativo a los procedimientos, el aspecto fundamental que distingue este nuevo discurso del que había prevalecido en el período anterior, radica en una drástica alteración del énfasis dado al papel que el mismo asigna a los individuos y a las instituciones públicas y privadas en los procesos sociales. En lo esencial, este discurso retoma y reafirma la importancia de la acción individual en la vida social. Siendo este uno de los principios medulares del ideario liberal, al ser aplicado al tema de la gestión lleva a establecer como criterio rector de la misma que “en la ordenación de nuestros asuntos debemos hacer todo el uso posible de las fuerzas espontáneas de la sociedad y recurrir lo menos que se pueda a la coerción” (Hayek, 1978, p. 45). Tal postulado pasó a ser uno de los principios constitutivos centrales del nuevo enfoque de gestión pública que se ha buscado imponer durante las últimas décadas.

A partir de este principio, y adscribiéndose a la explicación y argumentación acerca de cómo se procesan las prácticas y la dinámica social en sociedades complejas y democráticas —tal como habían sido desarrolladas y fundamentadas, entre otros por autores como Popper, Lindblom y Simon—, se llegó a la convicción de que “los procedimientos practicados por los poderes públicos no son sino uno de los componentes de procesos en los que se combinan, según modalidades muy diversas, lógicas públicas y lógicas privadas, evoluciones ‘espontáneas’ e intervenciones planificadas, racionalidad técnica y elecciones políticas, expertises científicas y compromisos militantes, programación y concertación, etc.” (Grafmeyer, 2005, p. 111). Como resulta evidente, esta visión sobre la forma en que se involucran los distintos actores en la dinámica socioeconómica actual es intrínsecamente distinta de aquella que había constituido la base de las propuestas sobre la planificación. En especial, es diferente por cuanto en ella

se relativiza el papel de las decisiones y acciones de los poderes públicos y se reconoce la importancia de la participación de una diversidad de actores en la determinación de la dirección y el contenido de los procesos sociales que les conciernen.

Los gobiernos nacionales que decidieron avanzar en esta dirección, ante todo debieron encarar una reforma del Estado, la cual fue planteada y defendida como uno de los principales componentes del “ajuste estructural”, dado que se la consideraba una condición necesaria para hacer posible el ejercicio de la gobernanza neoliberal. En lo esencial, esta reforma se basó en la aplicación de dos principios básicos, cuya vigencia también fue considerada imprescindible para el despliegue de la nueva dinámica económica: primero, el *principio de neutralidad*, que postula que la acción del Estado debe ser indirecta y las unidades productivas deben ser independientes y competitivas para aprovechar al máximo las ventajas que ofrece un sistema de mercado; y segundo, el *principio de subsidiaridad*, que indica que el Estado debe intervenir directamente solo en aquellos problemas que las personas o los grupos de personas no pueden resolver por sí mismos, o lo hacen de manera incompatible con la búsqueda del bien común.

En lo que respecta tanto a su definición conceptual como a su operacionalización, el Banco Mundial desempeñó un papel protagónico en la definición y difusión de los criterios que deben encuadrar el marco institucional que se considera necesario para lograr esa mejor interacción y coordinación de las acciones de los actores participantes. Fue en ese ámbito donde se produjo “un desplazamiento desde la noción de gobernanza como principio de producción de conocimientos, a la de *good governance* presentada como un estilo de óptima acción política” (Gaudin, 2002, p. 72). Como consecuencia, desde mediados de la década de los noventa, cuando este organismo comenzó a difundir su propuesta de gobernanza (o de “buen gobierno”), las ideas respectivas se propagaron por el mundo entero y terminaron siendo las que lograron una mayor aceptación.

A lo largo de ese proceso, en el seno del Banco Mundial se establecieron los indicadores que podían ser evaluados a través de un conjunto de componentes aceptados como expresión de “buen gobierno”, los cuales fueron agrupados en seis tipos de factores y variables: i) *voz y rendición de cuentas*, que mide el grado en que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de un gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa; ii) *estabilidad política y ausencia de violencia*, que mide la percepción de la probabilidad de que el gobierno esté sujeto a actos de desestabilización o sea derrocado a través de medios inconstitucionales o violentos; iii) *efectividad gubernamental*, que mide la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y el grado en que es independiente de presiones políticas, la calidad de la formulación y ejecución de las políticas, y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas; iv) *calidad regulatoria*, que mide la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado; v) *Estado de derecho*, que mide el grado en que los agentes confían en las reglas sociales y las obedecen y, en particular, la calidad de la ejecución de contratos, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia; y vi) *control de la corrupción*, que mide el grado en que se ejerce el poder público en beneficio privado, así como la corrupción en pequeña y gran escala y el control del Estado por minorías selectas e intereses privados (Kaufman, Kraay & Mastruzzi, 2007). Una vez establecidos y medidos como expresión de buen gobierno, estos indicadores y los diversos aspectos involucrados terminaron por ubicarse como criterios normativos para la respectiva gestión pública y, en los hechos, pasaron a constituirse en precondiciones e indicadores de un “buen gobierno”.

En este escenario, modulado por los cambios que se produjeron con el avance de la liberalización y de la revolución informacional, se intensificó la búsqueda de caminos apropiados para transitar hacia una mayor interacción y coordinación entre actores públicos y privados, en un proceso marcado por la importancia que se atribuyó a la asociación (o “partenariado”) público-privada. Cuando menos desde el punto de vista teórico, la motivación subyacente en los distintos mecanismos que se propusieron a esos efectos fue intentar que se estableciesen condiciones conducentes a que la dinámica social fuese el resultado de “un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones, para alcanzar unos objetivos específicos, discutidos y definidos colectivamente en entornos fragmentados e inciertos” (Le Gales, 2007, p. 35). De hecho, la convicción que impulsó todo este esfuerzo fue que “solo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo” (Prats, 2005, p. 3).

En el marco institucional que se logró establecer, donde los criterios y factores considerados en los estudios realizados por el Banco Mundial han tenido una importante influencia, los respectivos gobiernos nacionales pasaron a desempeñar sus funciones y actividades según criterios distintos a aquellos vigentes durante el período de auge de la planificación. Para ello, se utilizaron las condiciones, instituciones y mecanismos considerados idóneos para lograr una mayor participación, interacción y coordinación de los diversos actores y organizaciones públicas y privadas. A estos efectos, se privilegió —como ya se ha indicado— las alianzas o asociaciones público-privadas, con las cuales se intentó, por una parte, crear las condiciones para atraer “fuentes de financiación externas, nuevas inversiones directas, o nuevas fuentes de empleo” (Harvey, 1989, p. 7); y por otra, lograr que el capital privado se hiciese cargo de un conjunto de actividades que en la época keynesiano-fordista habían sido asumidas por el Estado. De hecho, este aspecto se ha situado como el principal componente estratégico de la nueva modalidad de gestión, pues, como destaca al respecto Gaudin (2002, p. 37), “lo que hace emerger las formas contemporáneas de ‘gobernanza sociopolítica’ son las interacciones entre actores públicos y privados, entre administraciones y empresas”.

En concordancia con tal dinámica social, se postuló que la *planificación estratégica* era el procedimiento idóneo para vertebrar el respectivo conjunto de decisiones y acciones de dichos grupos y actores sociales, en la medida en que se la entendía como un “proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso” (Fernández Güell, 1997, p. 54). Concebida de esta manera, la planificación estratégica se transformó en el instrumento más utilizado para intentar compatibilizar, conciliar y coordinar la multiplicidad de intereses, aspiraciones y demandas ciudadanas que, en sociedades abiertas y democráticas, frecuentemente se manifiestan en forma contradictoria y conflictiva —justamente, uno de los objetivos medulares de lo que se entiende por gobernanza—. Es así que gobernanza y planificación estratégica pasaron a conformar dos caras de una misma moneda.

Sin embargo, con la paulatina aplicación de las nuevas directrices, se ha podido observar que fue principalmente un conjunto privilegiado de instituciones y actores del sector privado, en el que se destacan los propietarios y/o administradores del capital, los que aumentaron en mayor grado su poder económico y político en la conducción de la dinámica de acumulación y crecimiento. Desde tal perspectiva, cuando se trata de aplicar esta visión a la situación concreta de las sociedades capitalistas

realmente existentes, se termina por aceptar que, como afirma Gaudin (2002), “los Estados son más vulnerables a la concurrencia de otros actores políticos y económicos: las grandes firmas, las organizaciones internacionales y, en ciertos casos, las ciudades dinámicas convertidas, en numerosos países, en operadores económicos y de fuerzas políticas nuevas” (p. 112).

Con la aplicación de los criterios y políticas postulados por el Consenso de Washington —cuya adopción se consideró necesaria para restablecer el imperio de una racionalidad capitalista que, como ya se ha señalado, se suponía desdibujada bajo la vigencia de las políticas keynesianas—, efectivamente tuvo lugar un cambio de fondo con respecto a la fase anterior. Ante todo, se produjo una creciente *re-mercantilización de la vida social* y, en ese ámbito, el capital privado fortaleció su protagonismo en la dinámica de acumulación y crecimiento, y las fuerzas del mercado recuperaron su papel como mecanismo básico en la regulación de la vida socioeconómica en su conjunto. De esta manera, se logró avanzar hacia un proceso que, por su intención y por su contenido, puede calificarse como *una nueva fase de modernización capitalista*.

La ejecución de las reformas basadas en estos principios —que, como es obvio, avanzó con distintas modalidades específicas en cada país o región—, produjo cambios sustantivos en la institucionalidad estatal con respecto a la que se había afirmado en la fase anterior; sin embargo, no debe entenderse, como a veces se ha afirmado, que ello dio origen a un Estado menos poderoso. En efecto, el conjunto de arreglos institucionales establecidos por el “ajuste estructural”, en los hechos se tradujo en una activa, férrea y persistente intervención del Estado, con el propósito de asegurar la vigencia y la continuidad de la dinámica socioeconómica neoliberal y, fundamentalmente, de intensificar la mercantilización de la vida social. Fue así que, conforme a sus fundamentos y a sus intenciones, las políticas de liberalización económica y las nuevas modalidades de regulación tendieron a conformar un “modelo” que, para decirlo con las palabras de Castells (1987), implicó:

sustituir los mecanismos históricamente inaplicables del modelo “keynesiano” por otros de nuevo cuño (...) capaces, en las nuevas condiciones sociales, de asegurar los procesos básicos de toda economía capitalista; a saber, la generación del excedente (fuente de inversión), la elevación de la ganancia, el desarrollo de mercados en forma equivalente, y la regulación del ciclo económico y las condiciones generales de producción, mientras se mantienen condiciones de circulación del capital que no perturben la apropiación e inversión de los beneficios, evitando procesos inflacionarios desmesurados. (p. 261)

Gobernanza, descentralización, acción desde abajo hacia arriba

Asociada a la reforma del Estado y a la re-mercantilización de la vida social, se produjo lo que Harvey (1989) ha caracterizado como la transición desde una modalidad de gestión de tipo “gerencial” (de la que la planificación fue su expresión paradigmática), hacia otra de carácter “empresarialista” (que se ha materializado en torno al concepto de gobernanza). A este respecto, haciendo referencia a su expresión territorial y urbana, Harvey (1989, p. 7) destaca tres aspectos que se afirman en esta evolución y que encuadran el enfoque empresarial emergente:

- a) El empresarialismo tiene como característica central el “partenariado público-privado”, en el cual las tradicionales reivindicaciones locales están integradas con la utilización de los poderes públicos locales para intentar atraer fuentes externas de financiamiento, nuevas inversiones directas o nuevas fuentes generadoras de empleo.
- b) La actividad de esa asociación público-privada es empresarial, precisamente porque tiene una ejecución y una concepción especulativa, por lo que está sujeta a las dificultades y peligros inherentes a los emprendimientos inmobiliarios especulativos, los cuales se contraponen a los emprendimientos inmobiliarios coordinados y racionalmente planificados.

- c) El empresarialismo tiene como foco de atención la economía política de lo local mucho más que la del territorio, lo que se manifiesta en el hecho de que tiende a privilegiar proyectos económicos orientados a promover las condiciones de vida o de trabajo en una determinada jurisdicción.

El cambio de enfoque de la gestión pública destacado por Harvey supuso la evolución desde la planificación normativa a la adopción en forma generalizada de diversas modalidades de gobernanza empresarialista, y estuvo asociado al progresivo debilitamiento de la preocupación por lo social —que había sido un componente central del compromiso keynesiano—, en beneficio del interés por el crecimiento económico, convertido en el objetivo principal de la gestión a escala tanto nacional como regional o urbana. En este sentido, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE, 2007), al justificar la transición entre esas dos modalidades de gestión y preconizar el empresarialismo, destaca sin ambages el alcance del cambio de objetivos que comporta una y otra modalidad: “La política de acondicionamiento del territorio ha pasado del gerencialismo, que busca ante todo proveer con eficacia a todos los ciudadanos de los servicios de utilidad colectiva, al empresarialismo, que se caracteriza netamente por una aproximación estratégica que busca el crecimiento económico, favorable a la asunción de riesgos, a la innovación, y propenso a orientarse hacia el sector privado” (p. 7). En esta perspectiva, la opción por el empresarialismo implica la decisión política de impulsar la transición desde una modalidad que priorizaba objetivos relacionados con la disminución de las desigualdades y el aumento del bienestar social, hacia otra que privilegia el aumento de la competitividad como medio para maximizar el crecimiento.

Cuadro 3 Principales cambios en la transición desde la época de la planificación a la de la gobernanza

	ÉPOCA DE LA PLANIFICACIÓN	ÉPOCA DE LA GOBERNANZA
Preocupación central	Desarrollo industrial, bienestar social, reducción de desigualdades sociales	Crecimiento económico, competitividad nacional, igualdad de oportunidades a los diversos actores económicos
Discurso teórico	Keynesiano	Neoliberal
Concepción del Estado	Estado centralizado, normativo e intervencionista	Estado descentralizado, neutral y subsidiario
Actores dominantes	Gobierno central y diversas instituciones públicas, asociaciones empresariales, centrales sindicales	Propietarios y administradores del capital, sectores medios tradicionales, gobierno nacional y locales
Eje estratégico	Industrialización	Competitividad
Modalidad de acción social	Desde arriba hacia abajo (crecimiento promovido exógenamente)	Desde abajo hacia arriba (crecimiento promovido endógenamente)
Tipo de intervención	Intervención pública directa e indirecta, nacional y local; producción y suministro público de bienes y servicios	Intervención predominantemente subsidiaria, indirecta y descentralizada, alianza público-privada
Principales políticas	Economía semicerrada, comercio exterior controlado, aranceles generalizados y diferenciados, control de tasa de cambio, elevado gasto público y recaudación tributaria, regulación estatal de mercados de bienes y servicios, subsidios e incentivos generalizados, estatizaciones y empresas públicas, restricciones a la inversión extranjera, regulación del mercado de trabajo	Amplia apertura externa, liberalización del comercio exterior, tasas de cambio competitivas, reducción del gasto público y disciplina fiscal, liberalización de mercados de bienes y servicios, eliminación de subsidios y reducción de incentivos y estímulos, privatizaciones, estímulo a la inversión privada, promoción de la inversión extranjera, liberalización y flexibilización del mercado de trabajo

En este contexto, desde que las políticas comenzaron a ser concebidas con el fundamento de las teorías del crecimiento económico endógeno, también se tendió a dejar de lado las explicaciones que sostenían que el progreso técnico se generaba exógenamente, para aceptar que el mismo debía promoverse endógenamente. Y esto se tradujo en un cambio en la forma en que se entendía que debía ser impulsado el crecimiento económico, por cuanto desde esta perspectiva pasó a plantearse que el mismo debía hacerse desde abajo hacia arriba (*bottom-up*), en lugar de desde arriba hacia abajo (*top-down*), como se había propuesto en la fase keynesiana.

Con ello se produjo el desplazamiento del nivel operativo básico de la gestión: mientras la primera modalidad contemplaba un proceso gestionado ante todo por un Estado centralizado, el nuevo enfoque presupone la existencia de un Estado descentralizado, con una ascendente participación de las administraciones y actores locales. De hecho, en la medida en que comenzaron a ser aceptadas las explicaciones sobre el carácter endógeno de la generación del crecimiento económico, se impuso la argumentación de que para poder activar en forma efectiva un proceso de esta naturaleza, sería necesario priorizar la articulación y la coordinación de las iniciativas y de las acciones de los actores e instituciones sociales en el específico ámbito geográfico en que este proceso tiene lugar.

En otras palabras, al entender que el crecimiento debe ser promovido endógenamente, se postula que para que ello pueda ocurrir es necesario que el impulso respectivo se desplace desde el Estado central hacia los diversos actores públicos y privados que habrán de protagonizar dicho proceso a escala local. Con este desplazamiento, se entendió que una mayor descentralización político-administrativa era una condición necesaria para la participación y coordinación de los grupos y actores sociales interesados en promover el crecimiento económico a esa escala.

Frente a este tipo de planteamiento, es frecuente que los resultados que se pueden obtener en la práctica concreta no correspondan con aquellos que motivan los impulsos endógenos al crecimiento, los cuales son anticipados conforme a los razonamientos y supuestos teóricos subyacentes, en particular en cuanto al cumplimiento de la secuencia democratización, participación, crecimiento y bienestar social. En este sentido, los defensores y promotores de la gobernanza sostienen que la misma debe ser concebida e impulsada como un medio para organizar a la sociedad respectiva, en tanto actor colectivo concertado en pos de armonizar el crecimiento económico, el mejoramiento del bienestar social y la cohesión social (Le Galès, 1995). Esta postura también ha sido asumida en el plano discursivo por algunos organismos internacionales cuando, para justificar sus alegatos en favor de este nuevo enfoque de gestión, buscaron destacar la relación entre competitividad y calidad de vida; así, por ejemplo, la OCDE (2001) preconiza que este camino debe “dosificar adecuadamente las medidas que, por un lado, favorezcan la competitividad y, por el otro, contribuyan a mejorar la cohesión social y la calidad de vida [y que ello] constituye un desafío mayor para los responsables de las grandes ciudades” (p. 14).

No obstante lo anterior, la mayor parte de las experiencias de gobernanza observables han sido encaradas como una mera aproximación empresarialista al crecimiento económico, donde la preocupación por los objetivos relacionados con las implicancias sociales de los procesos respectivos ha sido marginal y, aun, inexistente. En los hechos, la situación emergente ha mostrado un persistente y generalizado aumento de las desigualdades sociales, como lo han comprobado estudios de la propia OCDE (2012). En otras palabras, los resultados obtenidos con la aplicación de las políticas de desarrollo y/o crecimiento local durante los últimos años han estado bastante alejados de los que habían motivado su aplicación. Incluso cuando se ha logrado cumplir con una reactivación del crecimiento económico, por lo general ello no ha estado acompañado por los resultados esperados en cuanto a calidad de vida, bienestar y cohesión social. La práctica concreta ha dejado en evidencia, entonces, que la dinámica económica impuesta con la liberalización económica no ha sido capaz de compatibilizar crecimiento económico y bienestar social.

Gobernanza urbana, competitividad, proyectos urbanos

¿Cómo se manifestó este cambio de enfoque sobre gestión pública en lo que atañe específicamente a lo urbano? A este respecto, ante todo hay que tener en cuenta que, tal como se concluyó que la planificación racional-comprensiva, centralizada, normativa y holística no era un procedimiento idóneo para procesar cambios sustantivos en sistemas sociales complejos, también se coligió que el urbanismo racionalista carecía de las capacidades para lograr las transformaciones que lo habían motivado. Al respecto, Peter Hall (1996) explica cómo evolucionó este cambio de opinión en relación con lo urbano en los términos siguientes:

A partir de finales de los años sesenta, estos sistemas de planificación [los de la planificación racionalista urbana] recibieron críticas fundamentales que procedían de dos direcciones distintas. De la derecha filosófica salieron una serie de estudios teóricos y empíricos realizados por científicos políticos norteamericanos, que aseguraban que —por lo menos en los Estados Unidos— las decisiones urbanas

más importantes se tomaban dentro de una estructura política pluralista en la que no había un solo individuo o un solo grupo que tuviera todo el poder o toda la información, y que, en consecuencia, el proceso de toma de decisiones se podía describir como un “incrementalismo desarticulado” o sencillamente como una manera de “salir del paso” (...). En consecuencia, muchos teóricos llegaron a la conclusión de que si en realidad la planificación era así, así era como debía aceptarse: parcial, experimental, incremental, tratando de solucionar problemas a medida que se presentaban. Todo quedó mucho más claro, cuando — como sucede muy a menudo— la crítica de la izquierda norteamericana llegó a unas conclusiones muy parecidas. (pp. 342–343).

Este proceso hacia la obsolescencia de la planificación urbana racionalista se fue acentuando progresivamente a medida que las principales aglomeraciones urbanas del mundo se hacían más complejas y, por lo tanto, mucho más difíciles de gobernar. En este sentido, algunos de los organismos internacionales más comprometidos con este problema comenzaron a mostrar su preocupación y a empeñarse en encontrar un camino alternativo; así, por ejemplo, la OCDE (2001), en un amplio estudio especialmente dedicado a analizar el papel de lo que denominó como gobernanza metropolitana, expresaba que “la organización institucional y financiera de las grandes aglomeraciones es sobrepasada y a menudo inadaptada a las necesidades de hoy y de mañana. Es necesario encontrar nuevas fórmulas de gobernanza para fortalecer y flexibilizar la planificación estratégica de la aglomeración” (p. 25). Como ya se ha señalado, el resultado del esfuerzo por desarrollar estas nuevas fórmulas se materializó en el enfoque que por lo general se considera como *gobernanza empresarialista*.

Si bien la gobernanza como un procedimiento de gestión urbana, estructurado en función de una mayor concertación entre lo público y lo privado, tuvo sus orígenes y primeras aplicaciones en algunas ciudades norteamericanas, posteriormente se proyectó hacia otras partes del mundo y, en particular, hacia diversas ciudades europeas (Newman & Thornley, 1996; Le Gales, 2007; Lefèvre, 2009). En ellas se desarrollaron ciertas experiencias que luego se constituyeron en ejemplos paradigmáticos —véase el caso de Barcelona— sobre la manera de encarar y orientar esta tarea (Capel, 2005). Al respecto, en un temprano análisis sobre este cambio de enfoque en materia de planificación urbana en la Europa posfordista, en el que se revisan experiencias concretas en Gran Bretaña, Francia y Suecia, ya se destacaba la forma en que la gobernanza se había impuesto en esos países. En tal sentido, se subrayaba que al ser aplicada a lo urbano, “incluye las estructuras informales y el creciente involucramiento de los intereses del sector privado. En el nuevo contexto de competitividad entre ciudades, las políticas locales están crecientemente preocupadas con los problemas del desarrollo económico” (Newman & Thornley, 1996, p. 77).

En un balance realizado algunos años más tarde sobre los cambios en las “estrategias de política urbana” observados en la experiencia europea (Rodríguez, Moulaert & Swyngedouw, 2001, p. 412), se concluye que las mismas se habían articulado en torno a tres tendencias interdependientes: primero, el desplazamiento de las prioridades de la intervención urbana hacia el crecimiento y la reestructuración competitiva; segundo, la reorientación del enfoque predominantemente gestor y regulador de la política urbana hacia un enfoque proactivo y empresarial; y tercero, cambios en la instrumentación de la intervención y la aparición de un nuevo modo de gobernanza urbana. En verdad, de esta manera habían quedado definidos los rasgos esenciales de la modalidad de gobernanza urbana que efectivamente se impuso con las reformas que acompañaron el proceso de liberalización económica. Esto es lo que permite que Lefèvre (2009) concluya un estudio sobre el tema afirmando que “gobernar la ciudad y la metrópoli pasa entonces por la construcción de dos elementos: el establecimiento de coaliciones de actores cuyos intereses son convergentes y/o complementarios y la producción de una acción colectiva

fundada sobre la adhesión del mayor número de actores o, por lo menos, de los actores más pertinentes en relación con el resultado esperado” (p. 51).

Desde que comenzaron a desarrollarse las primeras experiencias con este enfoque de gobernanza urbana, tanto el Banco Mundial como la OCDE se comprometieron activamente en promover y difundir su aplicación para enfrentar los problemas urbanos y metropolitanos que se estaban agravando en muchas de las grandes aglomeraciones en todo el mundo. En este sentido, la OCDE realizó diversas precisiones sobre su propia visión del tema, en un estudio en que aparecen claramente señaladas las relaciones sobre gobernanza, regeneración urbana, planificación estratégica, competitividad y *marketing* urbano:

Esta reorientación hacia el empresarismo ha inaugurado una nueva dimensión del acondicionamiento territorial, introduciendo diversas innovaciones, especialmente las metodologías de la planificación estratégica, inicialmente practicadas en el mundo de la empresa y desde entonces aplicadas a la planificación de las políticas públicas. La afectación estratégica de los recursos destinados al acondicionamiento del territorio busca maximizar los efectos positivos de la promoción de la ciudad (*city promotion*) y de la marca de la ciudad (*branding*). De hecho, las medidas a favor de la regeneración urbana están cada vez más centradas en el mejoramiento de la imagen y en el marketing territorial, de manera de dar a las ciudades la imagen de un lugar donde es interesante habitar, trabajar e invertir. (OCDE, 2007, p. 9)

El enfoque y los propósitos que se sintetizan en este párrafo, donde se destaca el papel estratégico de la competitividad, han acompañado todo el proceso de propagación de la propuesta de gobernanza urbana desde sus orígenes hasta el presente. Tal situación está relacionada con el hecho de que la sustitución del urbanismo racionalista por este tipo de gobernanza comportó modificaciones sustantivas en lo que concierne a los objetivos de la misma, pues la preocupación central que la motivaba se desplazó desde la cuestión del bienestar social hacia las diferencias en materia de capacidad productiva y de competitividad. En efecto, como apunta Smith (2001), mientras la teoría urbana de posguerra “llegó a caracterizar la ciudad del capitalismo avanzado desde el punto de vista de la geografía política de la *reproducción social*”, a partir de la crisis del fordismo “las ciudades se están volviendo a definir como unidades de la escala geográfica de la *producción*, al tiempo que el proceso de producción mismo se ha visto transformado” (p. 25). Por sus implicancias, este cambio puede considerarse como uno de los de mayor relevancia que han afectado la gestión urbana, puesto que llevó a “pensar las políticas territoriales ante todo como políticas destinadas a favorecer la creación de recursos y riquezas nuevas y ya no como políticas de afectación o de re-afectación de recursos y riquezas dadas” (Veltz, 2002, pp. 10–11).

Con el desplazamiento del énfasis desde el desarrollo al crecimiento en los objetivos de la gestión, las naciones, las regiones y las ciudades se embarcaron en una competencia generalizada por — principalmente— inversión externa, aun cuando también por trabajadores calificados y/o visitantes globales y por eventos internacionales. En los hechos, la competitividad urbana, ubicada como foco estratégico de este tipo de gestión, constituye la respuesta que encontraron las administraciones nacionales y/o locales para hacer frente a la creciente autonomía lograda por los capitales móviles, *vis-à-vis* los lugares, con el avance de la financiarización de la economía mundial. A tales efectos, conforme a los procedimientos de la gobernanza empresarialista, se buscó impulsar estrategias y políticas tanto a nivel nacional como urbano y regional, con el propósito de atraer los flujos de capital financierizado y beneficiarse del despliegue y/o de la deslocalización de componentes de las cadenas productivas o de consumo, que se había intensificado con las transformaciones producidas bajo los efectos de la liberalización y la informacionalización. En este sentido, resulta importante tener en cuenta que, como

afirma Harvey (1989) “el mayor énfasis en la acción local (...) también parece tener alguna relación con el declinante poder del Estado-nación para controlar los flujos internacionales de dinero, por lo que la inversión toma crecientemente la forma de una negociación entre el capital financiero internacional y unos poderes locales que hacen lo más que pueden por maximizar la atraktividad del lugar como un señuelo para el desarrollo capitalista” (p. 5).

Al alterarse de esta manera la preocupación que la justifica y la orienta, la gestión urbana pasó a ubicar la competitividad como el componente estratégico central para estimular y sostener el crecimiento económico urbano. Con ello fueron cuestionadas y abandonadas las explicaciones que consideraban que los cuellos de botella para el crecimiento radicaban en la escasez de capital y de mano de obra calificada, para adoptar como fundamento los criterios y las explicaciones de las teorías del crecimiento endógeno, donde se considera que los obstáculos más importantes para el crecimiento están relacionados con las bajas capacidades empresariales y de innovación, con la insuficiencia de un saber específico y con la escasa internacionalización de las economías respectivas (Capellin, 1992, p. 37).

En lo esencial, estas estrategias y políticas fueron justificadas por la creencia de que, en el contexto de una dinámica globalizada, las ciudades debían mejorar su competitividad frente a otras ciudades también en competencia a fin de hacerse más atractivas, en especial frente a los capitales móviles financierizados. Esto, a su vez, se justificaba por el supuesto de que la inversión externa es una condición necesaria para lograr un mayor crecimiento económico, lo cual, por su parte, se considera como un requisito insoslayable para aumentar los niveles de empleo y de ingresos del lugar en cuestión.

Frente a este desafío, diversas ciudades se propusieron ubicar, destacar y mejorar su posición en la red global de ciudades, para lo cual buscaron identificar y fortalecer los factores o atributos que aumentaban su atraktividad y competitividad. En este afán, se afianzó la convicción de que las estrategias empresarialistas eran el procedimiento más apropiado para activar desde abajo el correspondiente potencial endógeno y establecer condiciones más favorables para la valorización privada del capital en cada ámbito local (región, ciudad o comuna) y así atraer más inversión externa. Como anota Veltz (1996), esto significó “un gran vuelco de las políticas de control —incluso de discriminación— con respecto a las inversiones extranjeras, hacia políticas de apertura. La *atraktividad* del territorio se vuelve un objetivo central de las políticas públicas” (p. 141).

En todo caso, cuando se analiza el comportamiento locacional de la inversión extranjera directa es importante tener en cuenta que, en general, la misma ha tendido a escoger ante todo un destino nacional, considerando en especial ciertas condiciones establecidas exclusiva o principalmente a esa escala. Ello se debe a que, como afirma Veltz (2002), “el desarrollo local está evidentemente inmerso en el espacio nacional, por cuanto un gran número de condicionamientos y de datos que guían las decisiones de localización de las empresas y de los individuos (la fiscalidad, la legislación del trabajo, etc.) permanecen siendo ante todo nacionales. Las encuestas muestran además que las grandes firmas mundiales eligen primero el país, luego la región de implantación” (p. 126). Esto indica que es a partir de la competitividad nacional que las administraciones locales pueden aplicar estrategias específicas para mejorar la respectiva atraktividad urbana, mediante el fortalecimiento y/o la generación de atributos y factores vistos como los que ejercen mayor atracción sobre los capitales móviles y, también, sobre los trabajadores y visitantes globales.

En muchos casos —adoptando criterios análogos a los sugeridos por Porter (1995) en su propuesta para reactivar el crecimiento de la “*inner city*” en diversas ciudades norteamericanas—, estas estrategias tendieron a estructurarse en torno a la generación y/o fortalecimiento de algunos recursos o activos específicos que podrían significar ventajas competitivas para el respectivo ámbito urbano. En este

sentido, se puede comprobar que, en lo fundamental, la inversión externa tiende a escoger su concreto lugar de destino en función de un complejo conjunto de *factores urbanos específicos*. Entre ellos, los que tienen mayor importancia son los que se relacionan con aspectos tales como sistemas de comunicaciones aptos para realizar contactos cotidianos con el entorno global, oferta diversificada y eficiente de servicios avanzados especializados, acceso a contingentes amplios y calificados de recursos humanos, condiciones para la comunicación “*face to face*” cotidiana entre personas que desarrollan tareas modernas e innovadoras, existencia de un tejido productivo amplio y diversificado, amplitud del mercado al que se puede acceder desde ese lugar, existencia y/o acceso a una demanda solvente, diversificada y en crecimiento, etc. Es principalmente a partir de la evaluación de factores como los que aquí se han mencionado que se adoptan las decisiones sobre la localización de aquellos recursos que las áreas urbanas en competencia buscan atraer; y es su existencia, por lo tanto, lo que marca la diferencia entre los lugares que resultan más y menos atractivos.

En virtud de las diferencias en la atractividad de los distintos lugares es que a los aspectos señalados se les asigna una distinta ponderación en los correspondientes procesos de competitividad interurbana. En este sentido, Jessop (1999, pp. 181–182), por ejemplo, ha considerado que los mismos pueden ser considerados como “ventajas fuertes”, en tanto que los activos genéricos podrían evaluarse como “ventajas débiles”. A este respecto, existe consenso en que la productividad total de los factores localizados en una determinada ciudad y, por lo tanto, el nivel de competitividad de la misma, están ligados básicamente a aquellos activos que caracterizan específicamente el ambiente urbano generado por la historia productiva de cada lugar, en términos de acumulación de capital físico, capital humano y capital técnico. En cualquier caso, esto presupone una crucial desigualdad inicial entre aquellas áreas urbanas cuyas respectivas historias productivas han generado una distinta acumulación de activos como los mencionados, lo cual por lo general establece importantes —y difícilmente superables— ventajas iniciales que favorecen a las que forman parte de ámbitos territoriales internacionales de mayor desarrollo relativo. Ha sido a partir del reconocimiento de la importancia de esta desigualdad inicial, que buena parte de las políticas que se aplican en el marco de los procesos de gobernanza empresarialista con el propósito de aumentar la competitividad urbana, han priorizado el objetivo de fortalecer y/o generar activos de los tipos señalados en los ámbitos urbanos respectivos. Con ello buscan aumentar la competitividad de los mismos, en el entendido de que se trata de un requisito para el logro de un mayor crecimiento económico y, en consecuencia, para incrementar los correspondientes niveles de empleo. Por lo general, este objetivo se sustenta en un supuesto de validez discutible, que es aquel que considera que al aumentar la inversión externa, se asegura una mejoría del nivel y de la calidad de los puestos de trabajo que habrán de generarse bajo la dinámica emergente.

Desde esta perspectiva, muchas administraciones urbanas han ubicado entre los componentes centrales de sus estrategias y programas de regeneración y de revitalización urbana, la promoción y ejecución de *grandes proyectos urbanos* (GPU), buscando con ello aumentar la *competitividad y atractividad específica* de ese lugar. Por lo general se considera que los GPU “tienen como objetivo la reorganización estructural del tejido físico y económico urbano a través de la reconversión de amplios espacios degradados como consecuencia generalmente del desplazamiento o cese de actividades y funciones previas” (Rodríguez, Moulaert & Swyngedouw, 2001, p. 417). En tanto combinación de proyectos de gran envergadura, los GPU persiguen la reconstrucción y/o la exaltación de la imagen de la ciudad en que se implantan mediante obras que intentan constituirse en verdaderos íconos de la misma, y así ser

utilizados como “marca” para su promoción externa.⁹ Por otra parte, hay que tener en cuenta que proyectos de este tipo constituyen una oportunidad particularmente atractiva para los capitales, en la medida en que por su magnitud ofrecen la oportunidad de realizar grandes operaciones y negocios inmobiliarios.

En esta misma dirección, se suele estimular o alentar la construcción de ciertos artefactos arquitectónicos que, por la originalidad y/o audacia de su diseño, se hacen imágenes distintivas —u “ornamentos” (Esteban, 2007)— para la identificación externa de la ciudad y, por tanto, para su *city-marketing* en el mercado global de ciudades. Se trata de obras que al ser concebidas por arquitectos de renombre mundial, tienden a valorizarse con independencia del paisaje urbano del que pasan a formar parte y pueden ser consideradas, como señala Mongin (2005), “máquinas solteras”, desde que aparecen “solitarias, extranjeras al entorno próximo, a la dimensión de la ciudad y del cuerpo urbano” (p. 100). En la medida en que esta tendencia se ha impuesto en muchas grandes áreas urbanas de distintas partes del mundo, “la realización de edificios singulares o de composiciones urbanas muy particulares llama cada vez más la atención de los medios de comunicación, y suscita imágenes que a su vez alimentan ‘la imagen’ de la ciudad dominante. La ambición edilicia y el mecenazgo municipal procuran así alimentar el orgullo local y colectivo” (Gaudin, 1993, pp. 68-69).

No obstante sus intenciones, estas tendencias que se han impuesto con la gobernanza neoliberal han dado lugar a un paisaje urbano que en muchos casos y en mucho mayor grado que en el pasado, parece debilitar o diluir la particular imagen histórica de cada ciudad. Tal efecto puede atribuirse a la propensión a replicar o imitar en cada ciudad formas y/o modalidades arquitectónicas de generalizada difusión y presencia a escala global, entre las que pueden mencionarse artefactos como *malls*, *shopping centers*, *multiplex*, *food courts*, rascacielos, museos, centros artístico-culturales, aeropuertos, etc., etc., concebidos según patrones y estándares internacionales. Ha sido bajo esta tendencia que se ha multiplicado la presencia en los respectivos paisajes urbanos de lo que Augé (1992) definió como “no lugares”.¹⁰ A esto, además, habría que agregar la repetición *ad infinitum*, en particular en las áreas residenciales de los sectores medios, de un prototipo de edificio de departamentos concebido conforme a un patrón arquitectónico estandarizado, carente de identidad específica, que ha ido modulando un monótono paisaje urbano sin grandes diferencias entre una ciudad y otra. No obstante, y justamente por la facilidad con que puede ser infatigablemente reproducido, este patrón edilicio constituye un destino especialmente atractivo para las inversiones inmobiliarias, por lo que aparece como una de las expresiones más comunes del proceso de mercantilización de la actual metamorfosis urbana.

El ejercicio de la gobernanza empresarialista ha contribuido, así, a dar fuerza a un proceso cuyo resultado ha sido un medio ambiente construido cada vez más homogéneo en diversas partes del orbe. En ello también ha incidido el hecho de que, al irse imponiendo mundialmente este enfoque de gestión, ha originado experiencias que al ser consideradas y difundidas como exitosas, tienden a ser tomadas

⁹ Un número creciente de ciudades ha encarado o está encarando su promoción y posicionamiento apoyándose en obras de arquitectos de proyección mundial, utilizadas para realizar su *city-marketing* en la red mundial de ciudades transfronterizas; ejemplos como los de Bilbao, Chicago o Hong Kong, entre otros, son representativos de esta estrategia. Obras como el Museo Guggenheim de Frank Gehry o las Petronas Towers de Cesar Pelli, se han transformado en imágenes de marca para la promoción externa de Bilbao y de Kuala Lumpur, respectivamente. El Walt Disney Theater de Frank Gehry y la Catedral Católica de Rafael Moneo en el *downtown* de Los Ángeles podrían mencionarse como ejemplos emblemáticos de un denodado esfuerzo por posicionar la imagen de esta ciudad en la incontenible competencia entre ciudades globalizadas.

como referentes para ser imitadas por otras ciudades que también buscan mejorar su competitividad, creando así un estereotipo de lo que debe ser la ciudad competitiva.

La gobernanza, su alcance y sus límites: realidades, ilusiones, desafíos

El análisis de los planteos sobre gobernanza empresarialista neoliberal —tanto desde el punto vista de sus fundamentos teóricos como de los resultados obtenidos con su aplicación— avala la conclusión de que, a diferencia de la planificación urbana racionalista, esta nueva modalidad de gestión no fue concebida para producir cambios sustantivos en la organización, el funcionamiento y la morfología de las áreas urbanas, sino para regular (fortalecer o debilitar) ciertas tendencias dominantes de la actual dinámica urbana capitalista. Dos aspectos que aparecen, explícita o implícitamente, en la mayor parte de dichos planteos, respaldan esta conclusión:

- a) En primer lugar, que la gobernanza fue concebida como un procedimiento para ser utilizado en el marco de los arreglos institucionales que corresponden a una sociedad capitalista y en concordancia con las propiedades que la caracterizan; esto implica que con ello se ha buscado imponer la vigencia de unas reglas del juego destinadas a favorecer y estimular las decisiones y acciones de los actores que tienen mayor injerencia y atribuciones en la dinámica de acumulación y crecimiento económico.
- b) En segundo lugar, que fue estructurada como un procedimiento funcional para, en lo fundamental, cumplir con dos objetivos: por una parte, promover la competitividad y el crecimiento económico de la ciudad en el ámbito de la globalización capitalista; y por otro, regular y/o mejorar el funcionamiento de lo urbano existente en concordancia con las tendencias dominantes y con los intereses y las demandas de sus principales fuerzas y actores sociales.

Por lo tanto, en lo medular, la transición de la planificación a la gobernanza puede interpretarse como un esfuerzo por compatibilizar y ajustar los enfoques y las propuestas de la gestión urbana a la creciente mercantilización de la vida económica y social que se impuso con el avance de la actual fase de modernización capitalista. En consecuencia, los fundamentos teóricos de la gobernanza consideran los cambios producidos en las explicaciones atinentes al desenvolvimiento de las prácticas sociales en sociedades abiertas complejas y democráticas, y en aquellas relativas a cómo se origina y sostiene endógenamente el crecimiento económico en el mundo globalizado.

Con este fundamento, en el marco de las reformas del ajuste estructural se buscó ante todo imponer políticamente unas reglas del juego más funcionales a la dinámica capitalista que las que prevalecían en el momento keynesiano. El objetivo era generar condiciones más favorables para el despliegue de la “multitud de procesos privados de apropiación de espacio” que caracterizan lo medular de la urbanización capitalista, donde cada uno de esos procesos “está determinado por las propias reglas de valorización de cada capital particular” (Topalov, 1979, p. 20). La vigencia de estas reglas del juego permitió que esa multitud de procesos privados de apropiación de espacio intensificasen, en una forma

¹⁰ En el sentido de que “si un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad, ni como relacional, ni como histórico, definirá un no lugar” (Augé, 1992, p. 83).

desconocida hasta entonces, la dinámica de autoorganización y autorreproducción urbana, cuya incidencia en la determinación de la dirección de la metamorfosis metropolitana adquirió una importancia que nunca había tenido hasta entonces.

Además, esta dinámica evolucionó indisolublemente asociada al hecho de que los intereses de los propietarios y operadores de los capitales financiarizados, que habían acentuado su movilidad transfronteriza durante las últimas décadas, recibieron un estímulo adicional para destinar una parte significativa de los mismos a los negocios inmobiliarios en diversos lugares del espacio mundial de acumulación. Y, dado que estos flujos de capital se orientaron preferentemente hacia las grandes aglomeraciones urbanas en crecimiento, su aterrizaje en ellas desempeñó un papel decisivo en la incontrolable intensificación de la tendencia a la *mercantilización de su metamorfosis*. Si bien la tendencia a la mercantilización del desarrollo urbano ya estaba presente desde hacía bastante tiempo en la evolución de las ciudades, fue con la liberalización y desregulación y con la financiarización que alcanzó su culminación.

Al respecto, Molotch (1976) ya había analizado, hacia el final de la fase keynesiana, la importancia que entonces había logrado en la evolución urbana la intervención de poderosas coaliciones (*“urban growth machines”*), integradas por miembros de las elites directa o indirectamente relacionadas con los negocios inmobiliarios, que actuaban buscando asegurar las precondiciones para el crecimiento de su ciudad e influían en la definición de las políticas urbanas con el propósito de expandir la economía local y acumular riqueza. En una investigación más reciente sobre la evolución de las principales ciudades norteamericanas (Hackworth, 2007), se muestra cómo bajo los efectos del ejercicio de una gobernanza empresarialista, la situación evolucionó en una dirección similar a la caracterizada en las investigaciones de Molotch, fortaleciéndose el papel de las inversiones inmobiliarias en los procesos de transformación urbana. Este fenómeno, que se ha estado intensificando en prácticamente todo el mundo,¹¹ aparece como uno de los principales efectos de las condiciones generadas por las políticas de la nueva gobernanza urbana.

Por otra parte, numerosos estudios realizados sobre estos procesos han puesto en evidencia que más allá de ciertos resultados positivos de la aplicación de la gobernanza empresarialista en términos de competitividad y crecimiento económico, se produjo la irrupción, persistencia y/o agudización de diversos problemas urbanos, algunos de los cuales ya estaban presentes en la ciudad industrial, aun cuando muchos de ellos todavía en fase embrionaria. Entre estos problemas, se destaca la persistencia y/o agudización de las desigualdades sociales que han acompañado la evolución de esas aglomeraciones y, en muchos casos, la acentuación de la polarización social al interior de las mismas, asociada a la aparición de nuevas formas de pobreza y de exclusión social, cuya magnitud justifica la denominación de “planeta de tugurios”, acuñada por Davis (2006). En los escenarios urbanos emergentes, vinculada al conjunto de cambios que ha afectado la organización de la vida ciudadana, se ha producido una progresiva pérdida de cohesión social, lo cual ha adquirido gran importancia en el caso de las ciudades latinoamericanas (Kaztman, 2009).

¹¹ La crisis asiática que se inició con la devaluación del baht tailandés en julio 1997, como respuesta a una desenfrenada sobreespeculación inmobiliaria, especialmente en Bangkok, ilustra con claridad la importancia que tienen los capitales financiarizados en la generación de burbujas de crecimiento, cuya explosión puede propagarse globalmente. En la misma dirección, la actual crisis mundial, cuyo origen está relacionado con las hipotecas a deudores inmobiliarios poco solventes, también aporta elementos de juicio sobre la dimensión que los negocios inmobiliarios han adquirido con la financiarización de la dinámica económica globalizada.

Al mismo tiempo, la creciente dificultad de incorporación al mercado de trabajo, especialmente en el caso de los jóvenes residentes en las áreas más pobres de las grandes metrópolis, incidió en un sostenido aumento de la conflictividad y la violencia urbana, en un proceso que Wacquant (2001) ha caracterizado como de “despacificación de la vida cotidiana”. Y frente a la evolución y el agravamiento de esta situación, se ha ido imponiendo una visión de un medioambiente urbano dominado por una sensación de creciente inseguridad ciudadana, que ha redundado en un conjunto de respuestas individuales y colectivas, entre las que la guetización y la fragmentación aparecen como tendencias dominantes y origen de un fenómeno al que se ha aludido como “urbanismo del miedo” (Pedrazzini, 2005). En esa evolución, se ha ido imponiendo una pérdida de cohesión social urbana con respecto a la existente en la ciudad de fases anteriores, situación en que la fragmentación socioterritorial ha tendido a afirmarse como uno de los rasgos básicos de las formaciones urbanas de los albores del siglo XXI (Navez-Bouchanine, 2002).

Por último, entre los problemas urbanos que mayor preocupación han estado generando en los últimos años, debe mencionarse que la incontrolada e incontrolable expansión territorial del hecho urbano ha puesto en cuestión la sustentabilidad ambiental de las grandes aglomeraciones urbanas, donde problemas como los relativos a la congestión vehicular y al suministro de energía y agua, entre otros, todavía no tienen una respuesta consensuada y políticamente viable.

Frente a una evolución que alberga problemas como los aquí mencionados, se ha intensificado la discusión sobre la capacidad y/o efectividad de la gobernanza empresarialista para enfrentar, controlar y/o revertir las tendencias respectivas. Si bien muchas de las investigaciones y de los estudios sobre estas tendencias han fortalecido la posición de quienes sostienen que ha sido este tipo de gestión lo que ha contribuido en mayor grado a la agudización de ciertos déficit urbanos, todavía existen muchas discrepancias acerca de cuáles podrían ser los caminos alternativos a la misma. En general, se observa que buena parte de las propuestas difundidas al respecto no consideran en forma alguna los condicionamientos estructurales que circunscriben la evolución urbana en una sociedad capitalista, y tampoco el comportamiento, los intereses y las demandas de los principales actores y grupos sociales urbanos, en especial los de los propietarios del capital. Al dejar de lado la existencia de estos condicionamientos, muchas de esas propuestas no son sino alegatos descontextualizados, más próximos a la fantasía que a la realidad; en lo esencial, se basan en un supuesto sobre la plena maleabilidad de las ciudades, que permitiría su total reconfiguración bajo el designio y la conducción de nuevos “armonizadores”, no demasiado diferentes a los idealizados por Le Corbusier. Todo ello significa una incomprensible e injustificada actitud de olvidar lo que pasó, y por qué pasó, varias décadas atrás.

Entre los muchos ejemplos sobre esa forma de encarar la cuestión urbana, se puede mencionar uno que documenta cabalmente la tendencia a soslayar la incidencia del contexto histórico-estructural. Se trata de una reflexión sobre las “nuevas direcciones” en la teoría del planeamiento en los Estados Unidos (Fainstein, 2000), donde la autora considera tres corrientes que a su juicio habrían revitalizado la discusión teórica sobre planificación urbana en ese país: el modelo basado en la teoría de la acción comunicativa de Habermas, el “*new urbanism*” y lo que denomina como la teoría de la “ciudad justa”. En su reflexión sobre el tema, descarta las dos primeras corrientes y toma partido por la tercera. Sin embargo, más allá de una caracterización sobre cómo debería ser la “ciudad justa”, Fainstein no aporta elemento de juicio alguno acerca de cómo se podría materializar tal “ciudad justa” en una sociedad como la norteamericana, marcada por una sólida estructura institucional capitalista que no ha cesado de afirmarse a lo largo de su historia, en la que al mismo tiempo se han consolidado fuertes desigualdades en la distribución del poder entre sus principales actores y en cuyo seno las “*urban growth machines*”

parecen haber acentuado su influencia durante las últimas décadas (Jonas & Wilson, 1999; Hackworth, 2007).

Sin duda, en abstracto, el planteamiento de la “ciudad justa” de Fainstein resulta seductor, pero para poder considerarlo como una alternativa factible, sería necesaria una explicación convincente sobre cómo la propuesta respectiva podría implementarse en el seno del contexto político-institucional existente y con las estructuras de poder y los actores sociales que allí interactúan. También en muchas propuestas de reforma urbana planteadas en diversos países latinoamericanos (v.gr., Lopez de Souza, 2003), es posible encontrar la misma tendencia a soslayar el peso de los respectivos condicionamientos estructurales. En definitiva, los cambios que requeriría una opción como la planteada por Fainstein solamente podrían hacerse efectivos si existiese una institucionalidad, una dinámica social y unos actores radicalmente distintos a aquellos que actualmente predominan en las sociedades capitalistas realmente existentes prácticamente en el mundo entero.

En la medida en que se omite el análisis sobre la compatibilidad entre la dinámica económica y social requerida por cualquier reforma sustantiva que se proponga, y la dinámica realmente existente en sociedades donde las decisiones y acciones de los actores más influyentes en la producción y reproducción de la ciudad están regidas por una lógica estrictamente capitalista, es lógico cuestionar la viabilidad y efectividad de tales propuestas alternativas. Aun reconociendo que obviamente la realidad observable no es inmutable y que diversos proyectos y políticas pueden provocar alteraciones importantes en la evolución de cada ciudad, no parece posible desconocer que el marco institucional existente, así como la matriz de poder social que se ha ido construyendo a lo largo de la historia de cada lugar, encuadran, condicionan y limitan los procesos respectivos.

Es así que, considerando las explicaciones actualmente consensuadas en el ámbito de las ciencias sociales sobre las razones, el contenido y la dirección de la dinámica social y económica que se ha venido imponiendo a lo largo del proceso de desarrollo capitalista, en la vida política cotidiana real se tiende a aceptar que en sociedades democráticas de complejidad creciente, los objetivos que es factible lograr son mucho más modestos y limitados que aquellos con los que se ilusionaron los planificadores de mediados del siglo pasado. Y ello corresponde al contenido esencial de la afirmación de Bobbio incluida como epígrafe de este trabajo, de la cual ahora, a manera de conclusión, es conveniente rememorar una parte: *“El buen político ya ha aprendido que la nave que él dirige en una sociedad democrática, con todas las servidumbres que las reglas democráticas le imponen, es un barquito de pequeño cabotaje que si se aventurase en alta mar correría el peligro de ser destrozado por la primer tormenta”*.

Quizá el mejor ejemplo sobre cómo se desenvuelven estos procesos en la realidad se puede encontrar en la situación de incertidumbre, desconcierto y, hasta cierto punto, impotencia, con la que se está intentando hacer frente y buscar una salida a la actual crisis financiera mundial. Los diversos gobiernos han podido respaldar sus decisiones solo con fundamentos teóricos y/o ideológicos débiles y, en muchos casos, contradictorios, con opiniones y consejos divergentes y sin certezas absolutas sobre el destino del rumbo escogido. Ello muestra con meridiana claridad que lo que los capitanes de esta nave están intentando hacer ahora, no es mucho más que el intento de encontrar, por aproximaciones sucesivas, por prueba y error, una ruta que les permita arribar a un puerto que todavía no se sabe con certeza dónde y cuán distante se encuentra.

Todo indica que si se quiere concretar muchas de las reformas que hoy se plantean, seguramente no queda otro camino que recurrir a esos “escrupulosos procesos de prueba y error”, buscando concitar la mayor participación del conjunto de actores involucrados, conscientes, en cualquier caso, de que el futuro que nos aguarda no está cerrado, ni predeterminado. Pero también sabiendo que todo alegato que

invoque el retorno a los viejos ejercicios de ingeniería social solamente puede ser observado como la expresión de una explicable nostalgia con respecto a ciertas ideas —ya que no realidades— que tuvieron gran convocatoria en el siglo pasado, pero que hoy, como ayer, carecen de toda viabilidad. Si se aspira a que las propuestas alternativas, emergentes de lo que investigamos, analizamos y discutimos, tengan alguna posibilidad de materializarse, es imprescindible que ellas consideren el mundo real y no uno de fantasía.

Referencias

- Aglieta, M. (1979 [1976]). *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Aït-El-Hadj, S. (1989). *Gestión de la tecnología. La empresa ante la mutación tecnológica*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Álvarez Díaz, A. E. (1992). Análisis de políticas públicas. *Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública*, (Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD), n.º 6, 9–39.
- Anisimov, G. D. (1977). *Diccionario marxista de economía política*. México: Ediciones de Cultura Popular.
- Ascher, F. (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube.
- Augé, M. (1992). *Non lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*. París: Édition du Seuil.
- Banco Mundial (1991). *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante de desarrollo*. Washington: Autor.
- Barro, R. J. (1996). *El poder del razonamiento económico. Cómo entender la economía*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid/Ediciones Celeste.
- Baudouin, J. (1989). *Karl Popper*. París: Presses Universitaires de France.
- Bauman, Z. (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica Argentina.
- Beaud, M. & Dostaler, G. (1996). *La pensée économique depuis Keynes*. París: Editions du Seuil.
- Bettelheim, C. (1962 [1946]). *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Bobbio, N. (1986). Reformismo, socialismo, igualdad. *Leviatán* (Madrid), n.º 23/24, 157–169.
- Boyer, R. (1987). *La théorie de la régulation. Une analyse critique*. París: Editions La Découverte.
- Brenner, N., Peck, J. & Theodore, N. (2010). Variegated neoliberalization: Geographies, modalities, pathways. *Global Network*, 10(2), 182–222. doi: 10.1111/j.1471-0374.2009.00277.x
- Capel, H. (2005). *El modelo Barcelona: un examen crítico*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Capellin, R. (1992). Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los 90. *Revista de Estudios Regionales* (Málaga), n.º 33, 15–62.
- Carr, E. H. (1981). *La revolución rusa. De Lenin a Stalin, 1917–1929*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (1987). El nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista y el proyecto socialista. En A. Guerra, S. Giner, R. García Cotarelo, R., Dorado, J. F. Tezanos, J. A. Yáñez-Barnuevo (...) & M. Castells, *Nuevos horizontes teóricos para el socialismo* (pp. 257-281). Madrid: Sistema.

- Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna-CIAM (1950[1942]), *La Carta de Atenas*. Buenos Aires: Editorial Contémpora.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. París: Éditions du Seuil.
- Davis, M. (2006). *Planet of slums*. Londres: Verso.
- De Mattos, C. A. (1979). Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), n.º 8, 79–96.
- De Mattos, C. A. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi)/Municipio Metropolitano de Quito.
- Esteban, I. (2007). *El efecto Guggenheim. Del espacio basura al ornamento*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Fainstein, S. (2000). New directions in planning theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 451–478.
doi: 10.1177/107808740003500401
- Faludi, A. (1973). *Planning Theory*. Exeter: Pergamon Press.
- Fernández Güell, J. M. (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Fitzpatrick, S. (2005). *La revolución rusa*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Fourastié, J. (1979). *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. París: Fayard.
- Gaudin, J. P. (1993). *Les nouvelles politiques urbaines*. París: Presses Universitaires de France.
- Gaudin, J. P. (2002). *Pourquoi la gouvernance?* París: Presses de Sciences-Po.
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Grafmeyer, Y. (2005). *Sociologie urbaine*. París: Armand Colin.
- Guellec, D. & Ralle, P. (1995). *Les nouvelles théories de la croissance*. París: La Découverte.
- Habermas, J. (1975 [1973]). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Habermas, J. (1985). A philosophico-political profile. *New Left Review* (Londres), 1(151), 75–105.
- Hackworth, J. (2007). *The neoliberal city. Governance, ideology, and development in American urbanism*. Nueva York: Cornell University Press.
- Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71(1), 3–17.
- Hayek, F. (1978 [1944]). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza.
- Helpman, E. (2006). *El misterio del crecimiento económico*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- ILPES (1966). *Discusiones sobre planificación*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Jessop, B. (1999). *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colombia.
- Jonas, A. E. G. & Wilson, D. (Eds.). (1999). *The urban growth machine. Critical perspectives two decades later*. Albany, NY: State University of New York Press.

- Kadishev, L. A. & Sorokin, G. M. (1970). *Leyes económicas y planificación socialista*. México: Editorial Grijalbo.
- Kaufmann, D.; Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2007). *Governance Matters VI: Governance indicators for 1996-2006*. Policy Research Working Paper n.º 4280. Washington: World Bank.
- Katzman, R. (2009). *La dimensión espacial de la cohesión social en las grandes ciudades de América Latina*. En http://www.eclac.cl/deype/noticias/noticias/1/36981/2009_08_sem_cohesion-social_Ruben_Katzman.pdf
- Keane, J. (1990). Introducción. En C. Offe, *Contradicciones del Estado de Bienestar* (pp. 15–40). Madrid: Alianza Editorial.
- Krugman, P. (1996). Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico. *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), n.º 143, 715–730.
- Kukawka, P. (1973). Planifier les villes: pourquoi faire? Approche conceptuelle. *Espaces et Sociétés* (París), n.º 8, 91–103.
- Le Corbusier (2001 [1946]). *Cómo concebir el urbanismo*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Lefebvre, H. (1972 [1970]). *La révolution urbaine*. París: Éditions Gallimard.
- Lefèvre, C. (2009). *Gouverner les métropoles*. París: Lextenso Éditions.
- Le Gales, P. (2007). *Las ciudades europeas. Conflictos sociales y gobernanza*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Le Gales, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique*, 45(1), 57–95.
- Lindblon, C. E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- López-Claros, A., Altinger, L., Blanke, J., Drzeniek, M. & Mia, I. (2006). The Global Competitiveness Index: Identifying the key elements of sustainable growth (pp 3-47). En M. Porter; K. Schwab & A. López-Claros (Eds.), *The Global Competitiveness Report 2006-2007*. Nueva York, Palgrave Macmillan. En http://www.augustolopez-claros.net/docs/GCR2007_ComplIndexes2006.pdf
- Lopez de Souza, M. (2003). *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Lucas Jr., R. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, n.º 22, 3–42.
- Lucas Jr., R. (1996). La revolución industrial. Pasado y futuro. *Estudios Públicos* (Santiago de Chile), n.º 64, 5–25.
- Magee, B. (1974). *Popper*. Barcelona: Grijalbo.
- Mannheim, K. (1944 [1943]). *Diagnóstico de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mannheim, K. (1946 [1940]). *Libertad y planificación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Molotch, H. L. (1976). The city as a growth machine. Toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, 82(2), 309–332.
- Mongin, O. (2005). *La condition urbaine. La ville à l'heure de la mondialisation*. París: Éditions du Seuil.
- Myrdal, G. (1961 [1960]). *El Estado del futuro*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Myrdal, G. (1964 [1962]). *El reto a la sociedad opulenta*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Naciones Unidas (ONU). (1963). *Planificación del desarrollo económico: Informe del Secretario General por el que transmite el estudio de un Grupo de Expertos (A/5533/Rev. 1)*. Nueva York: Autor.
- Navez-Bouchanine, F. (Dir.). (2002). *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale e fragmentation sociale?* París: L'Harmattan.
- Newman, P. & Thornley, A. (1996). *Urban planning in Europe. International competition, national systems and planning projects*. Londres: Routledge.
- Neusüss, A. (1971). *Utopía*. Barcelona: Barral Editores.
- OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques. (2001). *Mieux vivre dans la ville. Le rôle de la gouvernance métropolitaine*. París: Autor.
- OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques. (2007). *Villes et compétitivité. Un nouveau paradigme entrepreneurial pour l'aménagement du territoire*. París: Autor.
- OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques. (2012). *Toujours plus d'inégalité: pourquoi les écarts de revenus se creusent*. París: Autor.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Orwell, G. (2003 [1945]). *Rebelión en la granja*. Barcelona: Editorial Destino.
- Padioleau, J. G. (1989). *El Estado en concreto*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pedrazzini, Y. (2005). *La violence des villes*. París: Enjeux Planète.
- Picon, A. (1998). *La ville, territoire des cyborgs*. Besançon: Les Editions de l'Imprimeur.
- Popper, K. R. (1973 [1944]). *La miseria del historicismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Popper, K. R. (1981 [1945]). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Nueva York: The Free Press.
- Porter, M. E. (1995). The competitive advantage of the inner city. *Harvard Business Review* (May-June), 55–71.
- Prats, J. (2005). Pero, ¿qué es la gobernanza? *Gobernanza. Revista Internacional de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano*, n.º 171–4.
- Prebisch, R. (1962). Aspectos económicos de la Alianza. En J. C. Dreier (Comp.), *La Alianza para el Progreso. Problemas y perspectivas* (pp. 59–98). México: Editorial Novaro.
- Przeworski, A. & Wallerstein, M. I. (1986). Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada. En A. Borón (Org.), *Crisis y regulación estatal. Dilemas de política en América Latina y Europa* (pp. 221–266). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (EURAL).
- Ragon, M. (1986). *Histoire de l'architecture et de l'urbanisme modernes*. Vol. 2. *Naissance de la cité moderne 1900-1940*. París: Casterman.
- Rodríguez, A., Moulaert, F. & Swyngedouw, E. (2001). Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* (Madrid), 33(129), 409–424.
- Rodrik, D. (2008). *Nations et mondialisation. Les strategies nationales de développement dans un monde globalisé*. París: Éditions La Découverte.
- Romer, P. (1986). Increasing returns and long run growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002–1037.
- Romer, P. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98(5), 71–102.

- Simon, H. A. (1986 [1979]). De la racionalidad sustantiva a la procesal. En F. Hahn & M. Hollis (Eds.), *Filosofía y teoría económica* (pp. 130-171). México: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, N. (2001). Nuevo globalismo, nuevo urbanismo. *Documents d'Anàlisi Geogràfica* (Barcelona), n.º 38, 15–32.
- Sorokin, G. (1966). *La planificación de la economía de la URSS*. Moscú: Editorial Progreso.
- Stiglitz, J. (1998). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington. *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), 38(151), 691–722.
- Tinbergen, J. (1967). *Planificación del desarrollo*. Madrid: Ediciones Guadarrama.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Editorial Edicol.
- Unión Panamericana (1961). Declaración de los Pueblos de América. Carta de Punta del Este. En J. C. Dreier (Comp.), *La Alianza para el Progreso. Problemas y perspectivas* (pp. 165-188). México: Editorial Novaro.
- Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. París: Presses Universitaires de France.
- Veltz, P. (2002). *Des lieux & des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*. Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube.
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Williamson, J. (2004). A short history of the Washington Consensus. Trabajo presentado en la Conferencia *From the Washington Consensus towards a new global governance*, Barcelona, septiembre 24–25, 2004. En www.iie.com/publications/papers/Williamson0904-2.pdf