
PARTE V

DEL ÁNGULO DE LA GESTIÓN URBANA
Y DE LOS ACTORES POLÍTICOS:
ALIANZAS, RIESGOS Y ARENAS

*DO ÂNGULO DA GESTÃO URBANA
E DOS ACTORES POLÍTICOS:
ALIANÇAS, RISCOS E ARENAS*

Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro

Héctor Poggiese*

El presente trabajo se propone analizar las relaciones actuales entre desarrollo urbano y política, observando las tendencias dominantes y las contratendencias e hipotetizando sobre alternativas para invertir esa determinación.

¿Habría alternativas de futuro en las cuales la política, reconfigurada, pudiese influir en el desarrollo urbano, determinarlo en una cierta forma?

Un modo distinto de hacer la política urbana, sostenido en alianzas transversales, ¿tiene probabilidades en ese futuro?

¿Pueden percibirse en la actualidad potencialidades, algún atributo, ciertas condiciones para esas probables alternativas?

Contradicciones: el desarrollo urbano vs. la desurbanización

Las grandes reurbanizaciones inmobiliarias expresan en la actualidad la dinámica económica del desarrollo urbano, reproduciendo un modelo espacial y de consumo engeuecedor: la calidad de vida urbana estará dada por los monumentales emprendimientos que se reinsertan en las antiguas estructuras urbanas. Antes las ciudades se organizaban en torno al asiento de las industrias y tomaban las for-

* Abogado, Universidad de Buenos Aires. Master en Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, Brasil. Consultor de UNESCO, UNICEF, OPS, FAO, IICA. Investigador-docente en FLACSO Brasil (1981-84) y en FLACSO Argentina desde 1985. Es miembro de las Redes PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada).

mas que aseguraban ese funcionamiento. En la actualidad hay menos industrias, salvo una industria dominante, que es la de hacer y rehacer la ciudad, reordenando sus espacios y sus usos.

Existe un caso paradigmático en el que se descubre el solapamiento entre la fase de desarrollo urbano basada en la acción del Estado como actor “promotor” del desarrollo y la nueva etapa donde el Estado promueve “la búsqueda/aparición de los promotores del desarrollo”. Es el del ex albergue-Warnes, en la ciudad de Buenos Aires. Abandonado desde la década de los ‘50, a principios de los ‘90 aparece la posibilidad de resolver el conflicto con los propietarios del terreno, cuya posesión tenía el Estado. Se relocalizó a los habitantes de los predios abandonados, y los predios fueron dinamitados.

Sin embargo, en los albores del neoliberalismo urbano hubo un viraje en la orientación de la dirección política urbana y se prefirió esperar a que el mercado resolviera con alguna propuesta viable la utilización del predio. El Estado municipal prefirió renunciar a la posibilidad que tenía de asociarlo a los dueños de la tierra (que en parte era también municipal), y realizar una urbanización progresiva que reorganizara lentamente el barrio y posibilitara también una adaptación de los sectores públicos y residenciales que lo rodeaban en su entorno inmediato (un parque que fuera sede de las facultades de agronomía y veterinaria, hospital y asilo de ancianos, ferrocarriles, asilo de menores, barrio de residencia-industria).

El mercado demoró casi una década hasta que Carrefour compró a los propietarios y realizó un proyecto que, en menos de dos años y con sólo una parte del mismo cumplida (el hipermercado y un túnel en el cruce ferroviario), transformó velozmente el área. En paralelo, la Universidad de Buenos Aires, embretada entre la crisis financiera y las perspectivas de aumento de matrícula en las facultades nombradas, favorecidas ahora por el acceso del túnel y la urbanización iniciada, se lanzó a aumentar sus edificios en el Parque, acrecentando también la cantidad de vehículos y reduciéndose su acceso comunitario, ya restringido durante la época militar.

En síntesis, el mercado capitalista inmobiliario resuelve financieramente la urbanización, y de inmediato la respuesta de los otros actores públicos es transformar el área verde en edificada. Donde había un área vacía de 19 hectáreas y un parque de medidas semejantes disponible, habrá ahora un hipermercado, un grupo de torres y un parque que al mismo tiempo se reduce, se cierra, y transforma su uso en sede de edificios universitarios. Durante cuarenta años el vecindario reclamó por la urbanización del área vacía, y ahora tiene que reclamar por los efectos finales de la urbanización¹.

La globalización reurbanizante, las políticas urbanas y la calidad de la vida urbana

En Buenos Aires ya se percibe en áreas nobles y tradicionales que han sido representativas de un patrón de estructuración urbana bien característico (baja densi-

dad de edificación, calles arboladas, tejido urbano residencial homogéneo) la presión de la ciudad global. Esos sectores asumen ya el papel inicial de centros gastronómicos y de amenidades en la forma de servicios para el centro hotelero y de servicios a los negocios, modificando la calidad de la vida residencial y acelerando la expulsión de unos (los de menores recursos) y la retirada gananciosa de otros (de recursos medios o altos) que venden sus propiedades a alto precio.

En el barrio de Palermo Viejo², la reforma del Código de Planeamiento Urbano no es categórica respecto a la altura e intensidad de edificación, dejando abierta la posibilidad de que propietarios de grandes terrenos (que se pueden conseguir por ¿aglomeración? con sólo cumplir una parte del mismo: el hipermercado y un túnel en el cruce ferroviario) puedan obtener normas especiales para su uso y, por ende, puedan ser aceptados los edificios en torre. El mismo barrio es localizado por el Plan Urbano Ambiental en el llamado Corredor Norte, zona de la mayor densidad de población, de edificación y de las inversiones inmobiliarias más importantes, que es como considerarla la reserva para la expansión del mercantilismo inmobiliario.

En Río de Janeiro fue disuelto el Consejo Municipal de Políticas Urbanas (Compur) al que le cabía la responsabilidad de creación de los Proyectos de Estructuración Urbana (PEUs) que representaban un plan director y una ley orgánica por barrio. Esa medida tuvo un efecto generalizado, permitiendo la libertad de uso de las “operaciones interligadas”, mecanismo que autoriza construcciones fuera de las determinaciones urbanísticas del área siempre que hubiera compensaciones financieras. Eso ha desatado un conjunto de urbanizaciones gigantescas, entre ellas las de apart hoteles en los barrios, y colocó a Río en la estela de la carrera inmobiliaria de la década del ‘70 que produjo urbanizaciones críticas. La tensión subsecuente está dada por la lógica de una secuencia perversa. Los beneficios de las inversiones inmobiliarias “extra patrón barrial” se utilizarían para financiar las inversiones en las favelas por el Proyecto Favela-Barrio (hacer de la favela un barrio), pero en los hechos eso se consigue cambiando las condiciones de vida del resto de los barrios residenciales de clase media, dicho con humor carioca, a través del Proyecto Barrio-Favela (hacer del barrio una favela) (Theofilo, 2000).

En Costa Rica los territorios están recibiendo acelerados procesos de transformación productiva, pero se reclama la necesidad de un plan urbano territorial como política de estado, y una institucionalización efectiva de los controles sobre las donaciones e inversiones que ingresan al país. Es riesgoso el fortalecimiento de estructuras paralelas semiprivadas que canalizan los recursos “país” en ausencia de un aparato institucional estatal para el control de los fondos. El área metropolitana de San José aparece como el principal núcleo de impacto ambiental, y se teme que la falta de controles permita nuevas zonas de urbanización que alcancen los desequilibrios extremos de la zona sur de la ciudad (Argüello-Rodríguez, 2000).

El desarrollo urbano y los desastres

Los desastres de origen natural y tecnológico están a la orden del día en las grandes ciudades, y la recurrencia de grandes catástrofes (inundaciones, derrames tóxicos y otros) es previsible, como es también previsible que la incertidumbre sobre el comportamiento de los sistemas ha aumentado. El tema, que no es abordable por una o algunas disciplinas, excede lo sectorial y está instalado en un área de intersección entre el Estado y la sociedad. El mercado de la acumulación y la rentabilidad no encontrará rendimientos satisfactorios ni retornos rápidos invirtiendo en la prevención y mitigación de los desastres.

Resulta insuficiente el abordaje conceptual que nos dice “es la propia naturaleza de un evento la que nos lleva a una situación desastrosa”, o sea, la situación de emergencia donde hay que actuar, atender su impacto reconstruyendo o compensando los daños. Esta concepción proviene de las ciencias duras y de un modelo político a partir del cual se interviene desde las estructuras de seguridad, a través de organizaciones definidas por el Estado como especializadas –la Defensa Civil, las Fuerzas Armadas– sin habilitar otras formas de intervención.

Nuestro enfoque teórico sustenta que no hay desastres naturales sino que, aún teniendo origen en fenómenos naturales, tecnológicos, antrópicos, etc., los desastres son, en esencia, una construcción social, el resultado de un proceso de ocupación y de producción que, como “desarrollo”, ha vinculado la vida humana con la naturaleza. En verdad se llega al desastre por un estado de exposición anterior al evento: el desastre no es otra cosa que la afirmación de las cuentas negativas del desarrollo adoptado. Traducido a las ciudades, los desastres representan las cuentas negativas del desarrollo urbano respecto a los ítems social y ambiental.

Frente a ciertas amenazas no podemos intervenir o no tenemos con qué, pero es posible actuar sobre la vulnerabilidad. Esto significa actuar sobre el riesgo, reduciendo lo que exponemos a un evento que necesariamente se va a producir y va a generar algún impacto. Los mapas de riesgo con participación comunitaria no sólo traen la percepción social de los riesgos, sino que permiten reflexionar sobre la historia del desarrollo de la ciudad. No es lo mismo concebir a los desastres como una carga o un obstáculo de la fatalidad al desarrollo de las ciudades y a la calidad de vida de sus habitantes, que concebir al desarrollo urbano como responsable de los desastres.

Algunos trabajos en esa línea han sido bastante aleccionadores y han recreado la conceptualización de la relación del medio ambiente construido, es decir lo urbano, con el medio ambiente que es el soporte natural de la ciudad (Balanovski; Redín y Poggiese, 1999). Tal vez lo más importante es que vecinos, organizaciones sociales y gubernamentales locales coinciden en que toda la micro-región debe ser declarada zona inundable, con normativa para su tratamiento especial, que ayude a superar la estigmática desventaja ambiental. Pero la coincidencia más detonante es la de impulsar un proceso progresivo de reurbanización y

desurbanización que revalorice la zona, reconquiste la ecología y recupere espacio no edificable, combinando espacio verde y usos cotidianos y productivos necesarios para la ciudad.

La percepción comunitaria del riesgo que resulta de la interacción efectuada en el proyecto es ambientalista, como reconstrucción “ayudada” de la relación entre soporte natural y urbanización, entre cuenca y ciudad, entre medio ambiente natural y medio ambiente construido. El punto de equilibrio, en cuanto a “progreso”, no está necesariamente adelante si consideramos la propuesta de desurbanizar.

Las metrópolis de servicios y los servicios a las metrópolis

El desarrollo local aparece como paradigma frente a la globalización mundial. Sin embargo, no se tiene suficientemente en cuenta que esa globalización premia y castiga: a nivel territorial, eso es por demás evidente. Basta recorrer la observación sobre los territorios para descubrir que el modelo de desterritorialización de la economía opera como un fuerte distractor de energías y un diligente redistribuidor de inequidades espaciales y sociales. Así como hay regiones ganadoras y perdedoras, hay ciudades, pueblos y gentes que ganan y otros que pierden con ese modelo. Según algunas investigaciones periodísticas, son unos 430 pueblos argentinos los que pueden desaparecer (ver La Nación, 2000: 1-2) y ser llevados a remate, como Los Catutos en la provincia de Neuquén (ver Clarín 2000[a], Página 12 2000[a] y 2000[b], Clarín 2000[b]).

Para muestra, vale comentar la tendencia que están experimentando algunos municipios de Argentina.

En un municipio pequeño de la periferia de Córdoba se discute la conveniencia ambiental de aceptar en su jurisdicción el tratamiento de los residuos radioactivos (uranio), prohibido en la capital provincial donde dichos residuos se originan. Rosario del Tala, municipio de la región agrícola deprimida de Entre Ríos, se está postulando para recibir residuos nucleares que desde hace años el pueblo de Gastre, en Chubut, rechaza.

La tendencia de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, localizados en la región conocida como Pampa Húmeda, que un siglo atrás sustentó con su producción de granos y carnes el desarrollo nacional, está estrictamente direccionada a obtener en esos pueblos, hoy en decadencia económica, los servicios que demanda el Área Metropolitana de Buenos Aires.

En dicha provincia, varios municipios puján por obtener (y algunos ya lo han conseguido) la localización en sus territorios de las prisiones que recibirán a los presos de la cárcel porteña de Caseros³ como una solución al problema de la falta de actividades productivas y empleos. El municipio de Tapalqué⁴, por otro lado, quiere que la planta de tratamiento de residuos urbanos de la Capital Federal y el

conurbano se traslade allí; con el apoyo firmado por la mitad de sus 7.500 habitantes, el intendente solicita el gigantesco basural para paliar la crisis de empleo. En Pinamar, por el contrario, con el fin de dar seguridad a los turistas y proteger la oferta turística que sustenta el desarrollo local, se discute alambrar los límites municipales.

Esto muestra que las búsquedas locales de soluciones al desarrollo se canalizan a través del impulso de los servicios menos atractivos, aunque voluminosos, de la gran ciudad (depósitos de residuos, guarda de delincuentes), en la expectativa de obtener empleos y actividad económica.

Tendencias en los modelos de formulación de la política urbana

En este punto se hace necesario trazar los grandes rasgos caracterizadores de las modalidades para producir política urbana que se perciben como tendencias, sean dominantes y confirmadoras del modelo de ciudad mundial, sean confrontativas e innovadoras con respecto al referido modelo.

En estos tiempos es habitual recurrir a un esquema interpretativo basado en un triángulo relacional entre sectores: se habla de un Tercer Sector (la sociedad civil, organizaciones de la comunidad), por lo que se acepta la idea de que hay otros dos “sectores”, a la sazón el Estado y el mercado, sin que nadie haga referencia a cuál de ellos es el primero y cuál el segundo⁵. El esquema del triángulo constituye una tentación en la que caen algunos analistas y ensayistas que olvidan u omiten que esas relaciones son dependientes. En intensidad dependen del poder de cada sector, y en orientación, de los intereses (económicos, ideológicos, culturales, políticos) de cada sector.

El tercer sector no está inmune frente a los procesos económicos y políticos neoliberales: el mercado (las grandes empresas nacionales y transnacionales y los grupos financieros), sustentando como ideas-fuerza algunos valores de alcance universal que no son cuestionados (los grandes relatos), como la igualdad de oportunidades, la sustentabilidad ambiental y la ética de la solidaridad, está invirtiendo recursos en la conformación de un tercer sector acoplado a sus intereses particulares⁶.

Observando el esquema triangular con estas precauciones se hace más fácil describir las alternativas de polaridad de los procesos decisorios e identificar por lo menos tres modalidades bastante diferenciadas.

Modalidad palaciego-corporativa

En primer lugar hay una tendencia sostenida y condicionada por las demandas presentes y potenciales de las corporaciones transnacionales y sus socios locales,

que genera un mercado de tierras y de inversiones urbanas ajustado al principio de reocupación de áreas urbanas funcionales a las modalidades que la globalización prefigura para las grandes ciudades. Los proyectos inmobiliarios en torno a la refuncionalización y recalificación de áreas antes descalificadas obtienen una mejora en la tasa de rentabilidad urbana, y múltiples actores económicos y políticos se enredan y desenredan a un ritmo vertiginoso tras las oportunidades existentes o creadas.

Estos actores, en su mayoría empresas, pero también bancos financieristas, intermediarios, consultoras técnicas, estudios de arquitectura, políticos y funcionarios, seleccionan proyectos que impulsan en todos los órdenes, febrilmente, a favor de la tendencia instalada y de la expectativa localizada en las esferas de los estados, que, cada vez más débiles, están ávidos de inversiones privadas.

La modalidad es consecuencia de la explotación de relaciones y de un marketing orientado a interesar a los decisores políticos en negocios corporativos, sin renunciar a la intriga palaciega si hiciera falta. El centro de las decisiones urbanas se ha corrido del Estado y está en el mercado, al que los gobiernos concurren y a partir del cual optan, siguiendo sus preferencias.

Esta modalidad es típicamente palaciego-corporativa: informal y oculta, sólo accesible a los interesados en los negocios, no responde a ningún plan, y sí a una palabra de orden –idea-fuerza– coyuntural que hace de las antesalas del palacio un sitio del mercado, formando un tipo de funcionario flexible con el mercado y restrictivo con la comunidad⁷.

Podemos comentar un caso ilustrativo de este modelo. En Buenos Aires, antes de la autonomía de la ciudad, muchas de las decisiones urbanas correspondían al gobierno nacional. El debate sobre la localización del Aeroparque local (cabotaje y algunos vuelos internacionales a Uruguay y Brasil) cobró intensidad a favor del aprovechamiento inmobiliario de sus valiosos terrenos, próximos al Río de la Plata y en medio de una zona urbana de alto nivel de renta. Treinta años atrás, en un plan director de la ciudad, se había incluido la idea de construir una isla en el río para su traslado. Un asesor especial⁸ del presidente comenzó a promover por los medios de prensa un proyecto, elaborado por un *pool* de empresas francesas, para concretar dicho traslado. El anuncio de ese proyecto fue después de la sanción de la Constitución Federal y antes de la convocatoria a la Asamblea Estatuyente de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la cual la ingerencia del gobierno nacional respecto de la ciudad habría de terminar. Los intereses económicos que sustentaban el proyecto no querían correr el albur de un gobierno local que tuviese otra orientación para las decisiones urbanas.

La creación de una opinión favorable al proyecto buscaba también demoler la resistencia formal por parte de la municipalidad, que en su carácter de propietaria de esas tierras las había cedido en uso a la nación para esos fines, debiendo recuperar su dominio en caso de desafectación de su uso como aeropuerto.

Modalidad tecno-partidocrática

En segundo lugar se encuentra una modalidad en la cual es central el papel del gobierno en gestión del Estado, orientado por la delegación representativa: bajo el argumento de que el sistema electoral crea una democracia delegada por la cual otorga a los representantes electos la responsabilidad y la competencia para determinados temas, se suele esconder una mayor predisposición a asegurar la continuidad personal y partidaria en esas posiciones gubernamentales que a ampliar las bases democráticas de las decisiones.

Esta modalidad es típicamente tecno-partidocrática: se organiza en una simbiosis entre técnicos y políticos en mérito a su vinculación partidaria. La centralidad está dada por la acción gubernamental y por el impulso que tienen los programas desde los lugares estatales, pero la lógica ordenadora es la lealtad partidaria. El lobby empresarial y la presión comunitaria son aceptados como *inputs* imprescindibles pero controlables frente a las definiciones políticas de los núcleos partidarios en posiciones de gobierno. Aunque el principio es que la acción gubernamental es equidistante y neutral respecto a los sectores, esta modalidad tiende a formar funcionarios propensos a negociar con los lobbystas del mercado y a manipular al sector social.

Los mecanismos de la democracia semi-directa son tolerados como una forma expresa, aunque no siempre respetada, de autocontrol democrático, y a veces impulsados como contrapeso de los peligros de desvíos de comunicación con la sociedad o de corrupción ante los negocios.

Los mecanismos participativos son incómodos y disfuncionales al modelo pero necesitan ser “mostrados”. A partir de allí se generan todos los juegos de entretenimiento vanos, sin aproximación a las decisiones, de consultas “participativas”, y la manipulación –expresada en poner a discusión como alternativa un grupo de posibilidades previamente escogidas en escritorios cuando se han desechado otras que no se discuten o cuando se presentan como alternativas opciones que para el sistema técnico-político son indiferentes, porque una u otra van al mismo objetivo– se transforma en una constante, aunque maquillada.

Modalidad participativo-democratizadora

Si en las modalidades anteriormente explicadas la centralidad está dada desde alguno de los vértices del esquema analítico que llamaríamos el “triángulo de los grandes sectores” (el vértice del mercado en la modalidad palaciego-corporativa y el vértice del Estado en la modalidad tecno-partidocrática), no sucederá lo mismo en la modalidad participativo-democratizadora. No será desde el restante vértice del triángulo (el tercer sector) desde donde la modalidad se imprima, sino sobre la conexión mutua entre dos vértices: el Estado y el tercer sector.

Esta modalidad es innovadora porque se sustenta en los siguientes principios rectores:

- La iniciativa puede ser de uno u otro pero el procedimiento metodológico y los escenarios de planificación y de gestión serán los mismos.
- La identificación de temas del desarrollo urbano socio-ambiental que, abandonados por el Estado en su achicamiento, quedan sin asignación de responsabilidades pero no son aceptables ni tolerables por el mercado, como por ejemplo la multietnicidad y el pluralismo cultural; las catástrofes y desastres; el desarrollo local en zonas sin rentabilidad económica; los valores de la calidad ambiental en urbanizaciones “pre-ciudad global”; la socioeconomía o las economías solidarias como formas no capitalistas en el mercado; el desarrollo de la capacidad popular en la toma de decisiones en la ciudad.
- La perspectiva de una influencia mutua en el sentido de que la recuperación y recomposición de un sector depende de la recuperación del otro, tal como se aborda en un trabajo anterior (Poggiese et al, 1999), es la manera en que sociedad y Estado estarían en mejores condiciones para poder coparticipar en el proceso de toma de decisiones: “El Estado y la sociedad deberían entender que se necesitan para fortalecerse y que abriendo el juego hacia la co-gestión facilitan la transparencia, el control, la integración y un trayecto hacia una sociedad más democrática y equitativa. Lo que significa también que deberían “entenderse” de otro modo (...), con un método de acción que ponga en igualdad de situación a ambos. En lo que respecta a los sectores sociales, capacitándolos para negociar con el Estado. En lo que respecta al Estado, capacitando a sus funcionarios para entenderse con la sociedad...” (Poggiese et al, 1999: 174). La prioridad que los reúne es la de explicitar pactos específicos sobre cómo tratar esos temas, crear una asociación “previa” al debate con el mercado.
- Perseguir la democratización ampliada a través del aumento de la participación popular en las decisiones distribuyendo el conocimiento y la capacidad para hacerlo, popularizando el planeamiento y la gestión.

Procedimientos de democracia semi-directa

Entre las innovaciones que se vienen aplicando en la región para posibilitar la participación ciudadana, están los llamados mecanismos semi-directos de consulta, definidos por las constituciones nacionales o por las constituciones de las ciudades en los casos en que las legislaciones nacionales así lo permitan o determinen⁹. Los instrumentos de democracia semi-directa más característicos y tradicionales son de difícil aplicación, engorrosos en su tramitación, insumen un exagerado esfuerzo colectivo y sus repercusiones podrían llegar a ser poco efectivas¹⁰.

La iniciativa legislativa o iniciativa popular, por ejemplo, exige una gran movilización, pero el efecto obtenible es sólo que sea considerada en la legislatura, que tenga entrada como proceso legislativo. Ese mismo efecto se obtendría igual si fuera presentado por un legislador.

La revocación de mandato, que supone eliminar el contrato de representación establecido por el voto, resulta impracticable por los requisitos para operarlo –en algunas constituciones se establece un mínimo de 20% del electorado para solicitarlo, dentro de un período que es poco más de la mitad del mandato cuestionado.

La audiencia pública es el procedimiento que está adquiriendo mucho respaldo y aplicación en varios países: son realizadas por lo general en un marco legal estricto y simbólico, vale decir, un lugar para oír. El sistema de audiencias públicas que interesa es el que se realiza formando parte de la formulación de leyes o de proyectos de gobierno cuando así lo mandan las normas básicas. En su formato más extendido y repetido, resulta ser apenas un intercambio unidireccional “oído en público” entre el proyecto gubernamental y los opinantes. Los legisladores y funcionarios, dado su origen electoral y su experiencia en los cuerpos colegiados, no logran abstraerse del mito del número (cuántos “a favor”, cuántos “en contra”), mezclado con la cantidad y calidad de la representación (a cuántos, a quiénes y cómo representa el opinante).

Si se trata de consultas no institucionalizadas por leyes, pero siendo importante la decisión a tomar, los gobiernos están prefiriendo un actor externo e internacional como garante de la transparencia de la consulta. Aun así, el mecanismo es el mismo: unidireccional y sin intercambios.

Se necesita otro tipo de audiencia que permita “dialogar en público” con posibilidades abiertas de intercambio y negociación, con perspectiva a la construcción de nuevos consensos y de definiciones precisas para los disensos¹¹.

Otro aspecto menos discutido de las audiencias públicas, aunque no menor, es que pueden ser opcionales (los gobiernos pueden convocarlas o no) u obligatorias (la ley define los casos en los cuales no pueden omitirse). Existe a veces la posibilidad de eliminar la opcionalidad de los organismos de gobierno y transformarlos en obligatorios si se lo solicita cumplimentando un cierto porcentual de firmas del electorado, requisito que desmotiva antes que promueve su utilización.

Las modalidades tecno-partidocráticas tienden a utilizar la audiencia pública en busca de la conformidad social tanto a los proyectos gubernamentales originados en su sector, sea por iniciativa política o técnica, como a los proyectos gubernamentales en los que toman forma las iniciativas extra-gubernamentales (organizaciones vecinales, vecinos, otros actores). En este caso, se la considera en su valor de control de la población sobre las decisiones estatales. Ocurre a veces que se manipula la audiencia pública como forma de rechazar, destruir o controlar las prácticas de planificación que contienen un modelo superador de los anteriores, aunque la audiencia les quede chica porque el debate ha sido amplio y participativo y hasta la extenuación los decisores se arroguen descalificar tal procedimiento.

Procedimientos de democracia ampliada

Otros mecanismos de participación popular que se experimentan en los procesos de formulación de políticas urbanas pueden distinguirse como instrumentos de democracia ampliada o democracia participativa.

El presupuesto participativo, como modelo estatal de organización y resolución del presupuesto de la ciudad que incluye la participación comunitaria de sus barrios y regiones, lleva ya más de una década de experimentación en Porto Alegre. En ese período no sólo ha adquirido reconocimiento nacional, latinoamericano y mundial, sino que también es tomado como referente inspirador para otros gobiernos municipales: a fines del año 2000 eran 140 las municipalidades del Brasil que estaban realizando programas de presupuesto participativo, siendo diversos tanto los modelos experimentados como los partidos en la función de gobierno¹².

En 1989, en simultaneidad con el inicio de su implementación en Porto Alegre, comenzó en la Municipalidad de Buenos Aires una experiencia bastante próxima, el Programa de Talleres de Planeamiento y Gestión, que durante unos meses se aplicó en los barrios de la ciudad con la finalidad de configurar un presupuesto particular para los proyectos barriales (Poggiese, 1990). Esa iniciativa abortó en medio de su implementación por el rápido giro hacia el neoliberalismo que tomó el gobierno municipal, acoplándose a las políticas del gobierno nacional.

En 1996, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispuso muy claro y contundente, en su artículo 52, que “se establece el carácter participativo del presupuesto. La ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos”. Sin embargo, cinco años después, la Legislatura aún no había preparado el proyecto de ley.

En el año 2000 la intendencia de Montevideo realizó asambleas descentralizadas en los Consejos Vecinales de sus dieciocho zonas para establecer sus prioridades y líneas de acción poniendo en práctica la “modalidad del Presupuesto Participativo”.

El presupuesto participativo cumple el doble rol de ampliar participativamente la democracia y de establecer prácticas co-gestivas en la política municipal, como lo resaltan inspiradores e investigadores (Fedozzi, 2000) porque: “... trata-se (...) de un método de complementariedade entre a representação tradicional (do Executivo y Legislativo) e formas de participação semidireta da população (...) representa una forma de democracia participativa em que a *esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal* justifica-se na medida em que empíricamente, a estrutura e o processo de funcionamento do OP criou uma arena institucional consensualmente construída e permanentemente reavaliada na qual ocorre a produção e a seleção da opinião e da vontade política para a deliberação sobre os fundos públicos do Município...” (cursiva en el original) (Fedozzi, 2000: 175).

Un aspecto a reconsiderar, sin embargo, es que la aplicación de mecanismos de democracia semi-directa podría llegar a influenciar en la desconstitución de espacios sociales (Soares y Caccia-Bava, 2000). La autonomía organizativa del sector social podría reducirse por la circunstancia de existir un lugar institucionalizado de participación que supla a la organización social en tanto sea utilizada como construcción de intereses populares. En esos casos podría llegarse a “uma constatação inusitada: a de que a criação de mecanismos institucionalizados pode inibir, ao invés de fortalecer, a participação popular” (Arlindo Soares y Gondim, 1998: 88).

La planificación participativa

Otro procedimiento de democracia ampliada es la planificación participativa, entendida no ya como un proceso institucionalizado desde el poder sino como un pacto entre diversos actores del Estado y la sociedad por el cual se preparan decisiones a través de procesos metodológicos específicos y reglas acordadas. Como el escenario de planificación y gestión que se prepara es particular para cada proyecto o política, y contiene una composición variada de personas e instituciones del medio gubernamental, comunitario, académico y otros, presupone que las relaciones entre ellos se vayan entretejiendo bajo la voluntad de todos. De una cierta forma crean las normas de intercambio y trabajo, construyen en la práctica un producto que los vincula.

El proceso de relacionamiento es legitimador de las pre-decisiones preparadas, las cuales han sido así elaboradas en el marco de una vivencia democrática no conocida y diferenciada de las habituales, pero que permite actualizar y corregir de común acuerdo los mandatos dados en las elecciones a los representantes.

Quienes se consolidan en esta práctica llegan al convencimiento de que sus proyectos (los que han sido realizados con estos procedimientos) suelen ser tanto o más consistentes que los que se preparan por otros procedimientos técnicos convencionales, los argumentos que utilizan para rebatir las propuestas son muy sólidos, y el proyecto es una predicción largamente preparada y sólidamente sustentada.

Alianzas

La visión estratégica en los movimientos sociales urbanos

La posibilidad de alianzas creativas y transformadoras de la política urbana depende en estas épocas de cómo se desarrolle la visión estratégica de los movimientos sociales urbanos. En la medida en que los movimientos sociales actúen en términos de mecanismos tradicionales de presión, los efectos serán beneficiosos sólo para algunos y frustrantes para los más, en tanto no cambie el modelo de

desarrollo de nuestras ciudades por otro modelo que sin perder productividad la haga equitativa.

Mientras tanto, dominan la escena los mecanismos de presión directa de actores poderosos sobre los débiles. El clientelismo y el lobbysmo pueden ser considerados formas de presión equivalentes utilizadas por sectores bien diferenciados.

El lobby es la forma que usan los sectores privilegiados y poderosos del sistema para obtener regulaciones favorables de la acción estatal o impedir regulaciones que les fuesen desfavorables, ya que la presión puede orientarse por la acción o la omisión solicitada a los poderes gubernamentales.

Las prácticas clientelares son definidas por el receptor y no por el dador. Este es el Estado que privilegia atender a unos (clientes) en desmedro de otros (no clientes, o clientes de otro dador). Visto desde otro lado, es la forma que usan los sectores menos favorecidos y débiles de la sociedad para obtener del Estado bienes y servicios que necesitan. Para que haya una política clientelar, tiene que haber políticos clientelistas y ciudadanos clientelistas.

Partimos del supuesto de que para superar el clientelismo cortoplacista se necesita que distintas fuerzas políticas gobernantes u opositoras, organizaciones civiles, ciudadanos individuales y otras fuerzas se relacionen en un plano transversal que intersecte las estructuras sistémicas, sus encuadres sectoriales y sus defensas disciplinarias.

Un postulado simple puede resumir la relación entre transversabilidad y transformación: si existe una alianza intersectorial transversal (o la posibilidad de una alianza intersectorial transversal), puede existir como correlato una práctica co-gestiva, o asociada o mixta sociogubernamental.

En el sentido inverso podría afirmarse que si se instalan prácticas co-gestivas, asociadas, mixtas sociogubernamentales, se están sentando bases prácticas configuradoras de alianzas transversales.

Un espacio de confluencia de actores diversos no asegura siempre el mismo resultado. Es evidente que la sumatoria de actores sociales constituirá una mayor capacidad de expresión y de presión, y esa agregación puede dar un actor colectivo reconocible y de peso.

Sin embargo, se procurará que la agregación de actores supere la suma simple y cree un actor colectivo nuevo, integrado, permanente, capaz de influir positivamente en cambios en los actores particulares que le dan origen¹³ y no lo inverso, traducido en la lucha política interna entre los actores particulares para que la orientación del colectivo sea lo más próxima posible a la propia, una lucha por la hegemonía. Denominaré “tensión de la transversabilidad” a ese proceso temporal-institucional que se instala en cualquiera de los actores propensos a un cambio en sus modelos tradicionales/corporativos de gestión.

Socioeconomía y redes de trueque

La economía popular, entendida como la sumatoria de actividades realizadas por trabajadores, subordinados en forma directa o indirecta a la óptica del capital, nos habla de una serie de relaciones económicas existentes que puede ser el sustrato de otra economía posible, la economía del trabajo (Coraggio, 2000): "... mediante una reestructuración de la economía popular (...) es posible desarrollar –desde las grandes ciudades articuladoras de redes urbano rurales– la economía del trabajo, subsistema orgánico capaz de adquirir una dinámica parcialmente autosostenida a nivel local y regional, coexistiendo, compitiendo y articulándose –como sustrato de la PyMES– como oferente de recursos humanos de alta calidad, como comprador y proveedor, como contribuyente, con la economía del capital y la economía pública" (Coraggio, 2000: 168).

No caben dudas de la importancia que tal economía alcanzaría en las ciudades y el cambio cultural que produciría: desde cambiar las expectativas sobre lo posible, aumentar los proyectos propositivos sostenidos en la revisión de las experiencias sociales, instalar el debate democrático de ideales y utopías (o de ideales "utopísticos", como se verá más adelante) activadores de las movilizaciones sociales.

Sin embargo, la economía del trabajo necesitaría de actores de lo más diversos asociados en torno a un paradigma de desarrollo integral y solidario, y requeriría cambios en los sistemas de educación y de la salud, políticas de control de los medios de comunicación masiva y una acción del Estado orientada a regular, proteger y favorecerla.

Requiere además la asignación inicial de recursos importantes en los cuales la políticas sociales urbanas pueden colaborar –articuladas con otras políticas urbanas– para desarrollar bases autónomas en la reproducción de los trabajadores urbanos. Constituida en una alternativa relativamente eficiente frente a los efectos negativos de la apertura de los mercados y la globalización, su sostenibilidad dependerá tanto de su eficacia como de la valoración cultural de las mayorías urbanas, por lo cual la defensa del mercado local o regional debe considerar no sólo las acciones legales sino también las barreras culturales o, dicho en términos económicos, las preferencias racionales de los consumidores.

Una experiencia que ya adquiere extensión internacional y que debe ser inscrita en las posibilidades de la economía solidaria es la de la llamada Red Global del Trueque. Iniciada en Argentina en 1995, se extiende hoy a otros países: Uruguay, Brasil, Colombia, Chile, Canadá, Honduras, Paraguay y Perú. En Argentina, para el año 2000 se calcula que la integran unos quinientos grupos relacionando más de 200.000 personas. Se propone reemplazar la competencia estéril, el lucro y la especulación por la reciprocidad entre las personas. Respecto a sus particularidades se autodefine como: "un sistema eminentemente convivial que apunta más a una recuperación más lenta y sostenida que a 'hacer (anónima y esporádicamente) negocios por catálogo'; (...) un sistema respetuoso de las dife-

rencias (...) que se resiste a ser dominado, controlado, hegemonizado (...) está colocado en el corazón mismo de las relaciones entre las personas. Por ello, sostenemos que la red es un movimiento del Cuarto Sector, es decir, son personas intercambiando (...) es pre-institucional” (Revista *Trueque*, 1999: 5).

Sus miembros son “prosumidores”, a la vez productores y consumidores, rotan en sus roles y funciones, sus relaciones no están necesitando de dinero. Crean una moneda de trueque o “moneda social” que les permite intercambiar “créditos” para la adquisición de productos.

Esta economía se relaciona con el mercado formal porque la mayor parte de sus productos demandan insumos que se obtienen allí, por lo cual necesitan participar en dos mercados con modelos diferentes y hasta contradictorios. Esto debe ser visto como un hecho importante porque implica una capacitación que sólo se adquiere por la creatividad de lo que se está impulsando. No existen condiciones para mundos aislados, que se resuelvan en su propia economía, sino ensayos sobre cómo otras economías pueden subsistir y mostrar su potencialidad alternativa: “si se establecen pautas de intercambio no monetario, se reemplaza a la moneda como lazo social por la pertenencia a un grupo (...) que suple la función de la moneda: (...) hay creación de poder alternativo. Aquí aparece otro rasgo interesante: en muchas de estas organizaciones lo que se cambia son cantidades de trabajo realizado, lo que es una manera de volver a la teoría del valor trabajo (las cosas valen por su costo en horas de trabajo realizadas) cara a Smith, Ricardo y también a Marx, en contra de la teoría neoclásica del valor predominante hoy” (Calcagno (h), 2000).

Es posible reconocer un campo potencial de alianzas transversales en el desarrollo de la Red del Trueque, ya que participan y apoyan la experiencia algunos municipios, universidades, inclusive empresas, “adhiriendo con sus productos y abriendo las puertas del mercado”. Una evolución probable sería que, fortalecida como una alianza intersectorial transversal, se despliegue hacia prácticas co-gestivas o asociadas, que tome componentes de una red mixta sociogubernamental, pudiendo comenzar a incidir en las políticas sociales urbanas.

En esa línea, el gobierno de la provincia del Chaco, en una carta-compromiso firmada con las asociaciones de indígenas, reconoce la existencia de una economía propia de esas comunidades, basada en el trueque y la solidaridad, proponiéndose estudiar y promover puentes con la economía de mercado que no signifiquen la destrucción de la economía indígena, por ejemplo la marca indígena en los mercados o el compre indígena para las obras públicas locales (ladrillería, madera, etc.)¹⁴.

Redes mixtas de gestión socio-urbana

En un trabajo reciente hemos denominado “redes mixtas socio-gubernamentales” a algunas de las nuevas modalidades de gestión socio-urbana.

En Argentina, relacionado con el modelo metodológico que les da origen (las metodologías de PPGA)¹⁵ y el marco teórico que las sustenta (la co-gestión Estado-sociedad), esas prácticas novedosas de gestión sociourbana vienen siendo conocidas como de gestión asociada o co-gestión. Denominamos gestión asociada a modos específicos de planificación y de gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en su sentido más amplio. El sistema de trabajo planificado y la relación articulada de los colectivos que se crean para elaborar y gestionar esos proyectos co-gestivos (que en sí mismos ya son una red) devienen en una trama social reconfigurada y activa, una red de “redes de gestión asociada” (co-gestiva).

La denominación de redes mixtas sociogubernamentales que también le damos ahora a esas redes está inspirada en una clasificación que realiza Sherer-Warren (1999: 36; el documento de Susana Moura citado en este libro es de 1994)¹⁶, quien para este tipo de prácticas toma la definición de Susana Moura. El ideario democrático encuentra espacios efectivos en la creación de una nueva esfera pública local abierta a la participación ciudadana. Las experiencias de presupuesto participativo, foros y consejos sectoriales realizadas con participación de movimientos de la sociedad civil o con ciudadanos tomados individualmente, son formas de interacción caracterizadas por ser, para Moura, “redes sociogubernamentales de expresión de la ciudadanía, en las que son explicitados conflictos, son disputados y articulados intereses y son construidos proyectos estratégicos”.

El Plan Urbano Ambiental es elaborado por el gobierno de la ciudad, incluyendo algunos mecanismos de consulta a los vecinos y sus organizaciones. Los mecanismos de consulta y participación que utilizan son bilaterales y unidireccionales: el gobierno y sus técnicos planificadores conversan y se consultan unos a otros, pero nunca al conjunto. En cambio, el papel de estas redes de gestión asociadas está siendo muy singular, porque elaboran planes urbano-ambientales de sus territorios que describen una visión particular de los modos de vivir en la ciudad y de cómo operar los cambios. La confrontación de modelos de ciudad (y por ende de modelos de desarrollo urbano) se hace así evidente, creándose posibilidades de alternativas diferenciadoras a los emprendimientos reurbanizadores y un cuestionamiento basado en proyectos a las políticas urbanas que suelen ser excesivamente flexibles a los *developers*.

Prospectiva, utopismo y utopística

La utopía ya sea como visión del futuro teñida de deseos e ideología o como marco referencial de lo que idealmente pudiese ser un sistema social, ha caído en descrédito frente a la prevalencia del pensamiento único o la afirmación de que la historia ha llegado a su fin. No parece tener sentido pensar en Utopía, etimológicamente “ninguna parte”, cuando hay un único lugar y un único sistema social real.

Así, todas las connotaciones que se desprenden de la utopía como idealismo futurista a veces de movilización religiosa y otras de movilización política, o su contracara de fracasos por las desilusiones derivadas de luchas perdidas, pierden vigencia.

Pensar el futuro parece un desvarío, como no fuese para imaginar que sólo será igual a la coyuntura, que no puede escaparse de estos caminos que hoy transita. Habría un único destino para la sociedad, aquel futuro que fatalmente será.

La prospectiva nos ayuda a pensar que hay futuros alternativos. En el rango de posibilidades, la existencia de voluntades dispares niega la perspectiva de un futuro fatal. En el rango de las probabilidades esas disparidades se reducen en número pero no desaparecen, y una de ellas, entre varias, será futuro. La prospectiva así entendida, no como una adivinación o predicción sino como un ordenamiento analítico de futuribles, permite colocar la deseabilidad como elección entre lo probable. El futuro deseable es aquel que elegiremos o preferiremos entre los futuros probables (futuribles), es una opción.

Apelar al pensamiento prospectivo (y también ejercitarlo) puede ser un antídoto al pesimismo extendido de futuros alternativos, un motivador oxigenante para los grupos que se proponen incidir críticamente en algunos procesos y transformar algunos otros, y un enriquecimiento de las concepciones que se juegan a la hora de tomar decisiones en el desarrollo de nuestra ciudades.

Enric Bas distingue cuatro tipos de predicción base: la sobrenatural (por ejemplo las profecías), la hermenéutica (el utopismo), la técnica (la astronomía) y la emancipadora (la prospectiva, la sociología prospectiva y la planificación estratégica). Bernard Cazes distingue en un campo equivalente a la predicción emancipadora la posibilidad de una prospectiva *froid*, con el método del *policy analysis*, y una prospectiva *chaud* de orientación participativa involucrando a los actores, aceptando que pudieran combinarse o confluir aún cuando sus técnicas sean diferentes.

Immanuel Wallerstein inventa la “utopística” como un sustituto a la utopía, definiéndola como: “la evaluación seria de las alternativas históricas, el ejercicio de nuestro juicio en cuanto a la racionalidad material de los posibles sistemas históricos alternativos. Es la evaluación sobria, racional y realista de los sistemas sociales humanos y sus limitaciones, así como de los ámbitos abiertos a la creatividad humana. No es el rostro de un futuro perfecto (e inevitable), sino el de un futuro alternativo, realmente mejor y plausible (pero incierto) desde el punto de vista histórico. *Es por lo tanto un ejercicio simultáneo en los ámbitos de la ciencia, la política y la moralidad...*” (Wallerstein, 1998: 3) (el subrayado es nuestro).

En estos conceptos puede descubrirse la idea de las alianzas transversales colocada en prospectiva, planteando la simultaneidad en la agregación de dimensiones que supone necesariamente la relación entre los actores de esos campos.

Para este autor, el sistema capitalista mundial está en etapa de crisis e iniciando su periodo de transición, en el cual los sistemas se bifurcan y se transforman. Esta etapa es impredecible, pero singularmente abierta a los aportes de individuos y de grupos, con un notable aumento del libre albedrío. La oportunidad exige reconstruir la estructura del conocimiento de modo de entender esa crisis y abrimos a las opciones históricas.

La defensa del sistema democrático representativo liberal actual, contraponiéndose a la posibilidad de aumentar la participación democrática en las decisiones, alega que la acumulación incesante de capital es de tal tipo prioritaria que promover una sociedad libre y abierta es riesgoso, y amenazaría las bases materiales que la sustentan. Por eso no importaría tanto participar como tener bienes (mínimos), lo cual, traducido al desarrollo urbano, haría preferible la ciudad deshumanizada y no participativa aunque productiva, que la ciudad humanizada y democrática, pero menos moderna, desurbanizada.

Es interesante ver cómo Wallerstein se sumerge en asuntos que probarían que la “relativa eficiencia productiva” que se espera del sistema económico y de una sociedad libre y abierta podría conseguirse sin que fuese prioritaria la acumulación incesante del capital. Por ejemplo, que las remuneraciones monetarias fuesen necesariamente un incentivo para la calidad. Para los profesores universitarios, por ejemplo, el principal estímulo para trabajar bien no es el aumento relativamente pequeño en las retribuciones materiales, sino la combinación de reconocimiento y mayor control sobre su propio tiempo de trabajo. Tal vez, si esa combinación fuese ofrecida de manera explícita y general como incentivo, mucha más gente los encontraría satisfactorios por sí mismos. Acaso esa satisfacción general no podría obtenerse con un sistema de mejora en la elección de carreras y de transformación de funciones dentro de las carreras a lo largo del tiempo.

La eficiencia ¿es realmente mayor en las grandes organizaciones que en las pequeñas? No puede afirmarse que los hospitales no lucrativos, sistema que se conoce desde hace siglos, sean menos eficientes y menos competentes que los privados o los estatales; y entonces ¿por qué no extender ese sistema a otros servicios?¹⁷ De allí que un elemento estructural como una posible base de un sistema alternativo sea “la construcción de unidades descentralizadas no lucrativas como modo subyacente de producir dentro del sistema”. En estas ideas volvemos a encontrar similitudes con la socioeconomía que en redes transversales se vislumbra en un mercado que no es sólo capitalista.

Esas unidades no lucrativas necesitarían una negociación entre los trabajadores y los administradores, no serían autoritarias, y demandarían una participación de los trabajadores en la toma de decisiones en altos niveles; ergo, estamos frente a la hipótesis de la co-gestión de las unidades económicas.

En la bifurcación-transición de un sistema a otro habrá batallas políticas globales. Los privilegiados ensayarán estrategias aún impredecibles frente a los cam-

bios, y entre los oprimidos los problemas no serán menores, y aunque librasen una lucha en múltiples formas “una coalición de arco-iris es probablemente el único (concepto) viable, tremendamente difícil de poner en práctica”.

En síntesis en su ensayo utopístico el autor aborda, para definir una alternativa viable al sistema actual, otro sistema caracterizado por prácticas simultáneas y transversales entre la ciencia, la política y la ética, incentivos no monetarios, unidades de “socioeconomía” no lucrativas, descentralizadas y co-gestionadas, coaliciones sociales de múltiples colores (del arco iris), aspectos todos que encuentran algunas manifestaciones teóricas, conceptuales y prácticas en nuestra experiencia urbana actual.

Algunos escenarios alternativos que podría transitar la experiencia urbana en América Latina

Bajo el enfoque “prospectivo-utopístico” presentado en el ítem anterior pueden alcanzarse tres escenarios para el futuro de las políticas urbanas en base a alternativas viables y probables sostenidas en modelos de gestión relativamente alternativos: la gestión estatal, la autogestión social y la co-gestión socio-estatal.

El primer escenario, la gestión estatal, deviene de un cambio en el papel del Estado y los políticos.

Algunos partidos o sectores de algunos partidos que ocupan posiciones de poder público están consustanciados en las demandas sociales y las dificultades subyacentes respecto a la calidad de vida, e impulsan desde esa posición políticas urbanas más amplias, con aumento de la consulta y de la participación en su sistema de decisión estatal.

Los inversores de la ciudad y las empresas que demandan sitio y servicios se someten a un sistema de negociación donde las reglas del juego son variadas y no exclusivas del sector económico, y el Estado consigue fajas de recursos que se alojan en el financiamiento de políticas sociourbanas.

El mercado resuelve con el Estado las asignaciones urbanas.

El Estado, reconstruido y reforzado, consultivo, intermedia tendiendo a equilibrar, a compensar a los más débiles.

No hay una explicitación de alianzas sino un seguidismo crítico del sector social, con un cierto dualismo por el cual, en términos de relaciones internacionales, tiende a autonomizarse del Estado y, en términos de relaciones locales, tiende a subordinarse al Estado.

El segundo escenario, la autogestión social, deviene de un cambio en la sociedad civil y en la acción ciudadana.

Algunos organismos sociales, redes, resisten al avance del mercantilismo del espacio y a la modernidad que conlleva pobreza y expulsión.

Hay una alianza más nítida a nivel local y regional.

La economía popular y las redes de trueque tienen fuerte predicamento y organizan una parte importante de los grupos sociales. El dualismo es categórico: sociedad popular vs. mercado, lo local vs. lo central, llegando a un límite contundente sociedad popular-local vs. mercado-gobierno central.

Existe una tendencia al autonomismo y al subdesarrollo.

Hay fragmentación e inequidad espacial; sólo las áreas rentables de la ciudad son el territorio del mercado.

Las políticas urbanas no alcanzan el universo ciudadano, son parciales en el espacio y limitadas en los grupos a quienes se dirigen.

El tercer escenario, la co-gestión socio-estatal, deviene de un cambio simultáneo en sectores de la sociedad civil, el Estado y los partidos políticos.

Las redes sociales tienden a ser prácticas sociogubernamentales.

Las acciones estatales se sostienen en propuestas de gestión mixta o asociada con la comunidad.

En los partidos hay militancia a favor de prácticas co-gestivas para la acción estatal (esto es, hay políticos que se candidatean con programas co-gestivos).

Hay una alianza sinérgica que se asienta desde una división de aguas, una alianza de arco-iris (de muchos colores) sostiene políticas urbanas donde lo público está integrado en la asociación de actores de ámbitos diversos.

El mercado es plural y existen puentes institucionalizados desde la política pública entre sus diferentes modalidades.

La política urbana se determina en un proceso democrático abierto, cuya calidad se mide por la vinculación resultante de la frecuencia e intensidad de los intercambios.

Las urbanizaciones (y las reurbanizaciones) tienen criterios de retorno al reconocimiento del soporte natural y la fragilidad ambiental y son, en un cierto punto, desurbanizadoras.

Los servicios de infraestructura social son provistos por empresas no lucrativas que combinan los avances de la socioeconomía (el trueque y la economía del trabajo) con modelos decisionales co-gestivos en las organizaciones productivas.

Las alianzas transversales, colocadas en el palco democrático, se equilibran con las culturas políticas del clientelismo y del lobby, constituyéndose en una instancia reguladora en la economía y del desarrollo urbano.

En todo caso, y retornando a los principios expuestos al inicio de este ítem, la expresa deseabilidad respecto a alguna de estas tres alternativas –que aparecen como viables y cuentan con probabilidades de llegar a ser– se transforma en palabras-guía para la acción y compromete acciones del presente. Es como desandar

el camino hacia adelante y, anticipando el futuro, orientar las prácticas de los escenarios del presente.

Conclusión

En este trabajo hemos conseguido identificar algunas hipótesis alternativas de reconfiguración de la política en el futuro con posibilidades de influenciar en el desarrollo urbano.

Esas alternativas futuras encuentran en el presente algunas bases, potencialidades y condiciones que las harían posibles y contribuirían a hacerlas también probables: los movimientos sociales y las redes de planificación, de socioeconomía y otras; las prácticas estatales de presupuesto participativo y las co-gestivas de planificación participativa; las temáticas urbanas que no interesan al mercado y pueden ser un punto de contrato social entre Estado y sociedad; las metodologías intersectoriales, los mecanismos semidirectos de participación y de ampliación democrática y las modalidades decisionales participativo-democratizadoras.

Por lo tanto, existen probabilidades de que en el futuro surjan nuevas modalidades de formulación de políticas urbanas, que al sostenerse en procesos de alianzas transversales signifiquen alternativas a la actual concepción de la ciudad como máquina empresarial de crecimiento.

Bibliografía

- Arantes, Odilia; Carlos Vainer y Ermínia Maricato 2000 *A cidade do pensamento unico* (Rio de Janeiro: Vozes).
- Argüello-Rodríguez, Manuel 2000 *Para un Plan de Ordenamiento Territorial* (San José de Costa Rica)
- Balanovski, Vivian; María Elena Redin y Héctor Poggiese 1999 *Percepción social del riesgo. Inundaciones en el Ao. Maldonado: mapa de riesgo elaborado con participación comunitaria* (Buenos Aires: Red de Gestión Asociada del Oeste/GAO).
- Bas, Enric 1999 *Prospectiva* (Barcelona: Ariel).
- Calcagno (h), Eduardo 2000 “Situación límite”, en *Clarín* (Buenos Aires) Suplemento Zona, 20 de agosto.
- Clarín “Rematan un pueblo por \$ 5000” 2000[a] (Buenos Aires) 14 de Agosto, 35.
- Clarín 2000[b] (Buenos Aires) 19 de agosto, 56-57
- Clarín “La cárcel que cambió la vida de un pueblo bonaerense” 2000[c] (Buenos Aires) 27 de agosto, 42-43
- Clarín “El pueblo que quiere la basura de Buenos Aires” 2000[d] (Buenos Aires) 30 de septiembre, 54-55.
- CFI/Provincia del Chaco 2000 *Reactivación del Sistema Provincial de Planificación* (Buenos Aires).
- Coraggio, José Luis 2000 *Política social y economía del trabajo* (Buenos Aires: Miño y Dávila Editores).
- Fedozzi, Luciano 2000 *O poder da aldeia* (Porto Alegre: Tomo Editorial).
- La Nación “La Argentina que puede desaparecer” 2000 (Buenos Aires) Enfoques Sección 7, 27 de agosto, 1-2
- López Segrera, Francisco y Daniel Filmus (orgs.) 2000 *América Latina 2020* (Buenos Aires: Temas Editorial/FLACSO).
- Morin, Edgar 2000 *Saberes globais e saberes locais, o olhar transdisciplinar* (Brasilia: Garamond).
- Moura, Susana 1994 *A questão público-privado: antigos e novos sentidos* (Gramado, Brasil: ANPUR).
- Ortíz, Renato 1998 *Los artífices de una cultura mundializada* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores).
- Página 12 2000[a] (Buenos Aires) 15 de agosto.
- Página 12 2000[b] (Buenos Aires) 16 de agosto.
- Poggiese, Héctor 1990 “Planeamiento y participación”, en *Cambios* (Buenos Aires: MCBA) N° 1.

Poggiese, Héctor et al 1999 “El papel de las redes en desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad”, en Filmus, Daniel (comp.) *Los Noventa* (Buenos Aires: Eudeba/FLACSO).

Revista Trueque 1999 (Buenos Aires) Año 2, N° 3, diciembre.

Scheren-Warren, Ilse 1999 *Cidadanía sem fronteiras* (São Paulo: HUCITEC).

Soares, Jose Arlindo y Linda Gondim 1998 “Novos modos de gestao: licoes que vem do poder local”, en Soares, Jose Arlindo y Silvio Caccia-Bava (orgs.) 1998 *Os desafios da gestao municipal democrática* (São Paulo: Cortez).

Soares, Jose Arlindo y Silvio Caccia-Bava (orgs.) 1998 *Os desafios da gestao municipal democrática* (São Paulo: Cortez).

Theofilo, Jan 2000 *Favela-Barrio & Barrio-Favela* (Rio de Janeiro) septiembre.

Wallerstein, Immanuel 1998 *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI* (México: Siglo XXI Editores).

Notas

1 Claro que confunde sus adversarios. La universidad es responsable, pero el proceso que llevó a eso fue el cambio producido por la nueva modalidad de reurbanización, en este caso, Carrefour. Los efectos negativos del impacto ambiental son descubiertos después, porque antes presidía la mirada el empleo y el progreso del sector barrial.

2 Según J. L. Borges, el lugar de “la fundación mitológica de Buenos Aires”.

3 Es el caso de General Alvear, distante 240 km de la Capital Federal (ver “La cárcel que cambió la vida de un pueblo bonaerense”, 2000: 42-43). Se postularon 20 municipios para un total de 10 cárceles. Ya hay otros ocho municipios definidos: Benito Juárez, Saavedra, Lamadrid, Bolívar, Tandil, Mercedes, Campana y Marcos Paz.

4 Tapalqué está a 300 km de Buenos Aires y a 60 de General Alvear. Un sector de la pampa húmeda que se apresta a servir al AMBA recibiendo sus basurales y sus presos (ver “El pueblo que quiere la basura de Buenos Aires”, 2000: 54-55).

5 Hay una similitud numérica y de orden con la clasificación de los “mundos” en los que podrían ser colocados los países según su nivel de desarrollo y su sistema económico-político. El “tercer mundo” estaba configurado por aquellos países con procesos políticos reales o potenciales de transformación revolucionaria, que no pertenecían a los otros dos “mundos”, el capitalista y el comunista. Una interpretación histórica hecha desde el tercermundismo aceptaría como orden que el primer mundo sería el capitalismo y el segundo mundo sería el comunismo. Tal vez ésa haya sido una convención tácita que ha perdurado, hasta hace poco tiempo en que la desaparición del segundo “mundo” borró también al tercero: hoy hay un primer mundo por un lado, y el resto del mundo por el otro.

6 Variados ejemplos pueden darse de esa relación intencionada entre empresas tercer sector. Los grupos empresarios publican frecuentes suplementos en diarios de alcance nacional registrando y promocionando la solidaridad social y el financiamiento que otorgan a las organizaciones del Tercer Sector. Algunos conflictos urbanos reflejan la adhesión de vecinos y sus organizaciones a los megaproyectos inmobiliarios de los grupos financieros transnacionales, manifestando simpatías a la transformación de áreas de parque en complejos de cine y otros servicios culturales. En décadas recientes, el conflicto era entre áreas verdes públicas y vivienda social: ahora es entre ambiente y consumo cultural.

7 En 1994 el organismo para la recolección y destino de los residuos domiciliarios en el área metropolitana de Buenos Aires –Cinturón Ecológico del Area Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)– rechazaba la recuperación de la basura en base a cuánto eran o no rentables los desechos clasifica-

dos, pero promovía un sistema clasificatorio para depositar los residuos en los barrios más ricos de la ciudad. La clasificación popular no era rentable, mientras que la clasificación de las clases altas sí lo era.

8 El ingeniero Alvaro Alsogaray, ex ministro de Economía en gobiernos militares anteriores, presidente de un partido conservador y padre de la entonces secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, María Julia Alsogaray. En aquel momento el proyecto no pudo materializarse, entre otras cosas, porque siendo una iniciativa de la modalidad palaciego-corporativa no ocultó su origen, haciendo demasiado evidente su intencionalidad.

9 La ciudad de Buenos Aires es autónoma desde 1996, en base una constitución propia ordenada por la reforma de la Constitución Nacional de 1994 que le otorga un nivel semejante al de los estados provinciales. En esa Constitución local fue incorporado un conjunto numeroso de mecanismos de democracia semidirecta: la iniciativa popular, la revocación de mandato, la audiencia pública, la doble lectura legislativa, inclusive el presupuesto participativo, y otras más.

10 En el Uruguay se realizó recientemente un plebiscito que, para que su resultado fuera válido, necesitaba la concurrencia de un mínimo de 25% del electorado. El Frente Amplio, que votaba por el sí, promovió la concurrencia, y los partidos Colorado y Blanco, que se oponían, promovieron la no concurrencia. Pese a que casi el 100% de los votantes lo hizo por el sí, triunfó el no, porque el total de electores quedó debajo del 25%: ¡una elección en el sistema democrático donde los que ganan son los que no votan!

11 Hay experiencias de aplicación de otros modelos de audiencia pública en la formulación de normativas y proyectos urbanísticos en los cuales no sólo existe intercambio entre los participantes, sino que éste puede registrarse en acta –al retirarse– su opinión final. En algunos estudios que hicimos sobre el comportamiento de los participantes, pudimos comprobar cambios en un alto porcentaje de ellos como resultado de la audiencia. Puede verse Poggiese (1990).

12 Ana Clara Ribeiro, según datos extraídos de una investigación en curso con su asesoría, expuestos en el Municipio de Cotacachi, Ecuador, en diciembre de 2000, en ocasión de una reunión de trabajo de las autoridades y consejos comunitarios del plan de desarrollo municipal con el GT de CLACSO en Desarrollo Urbano.

13 En Buenos Aires, durante el gobierno del intendente Domínguez, en 1995, el secretario de Planeamiento Urbano participaba en la gestión asociada del Parque Avellaneda en torno a la implementación del Plan de Manejo, elaborado con planificación participativa entre gobierno y comunidad varios años antes. Sorpresivamente, en un período pre-electoral, el funcionario informa sobre un proyecto preparado en las oficinas del sector que, con presupuesto asignado, se implementaría de inmediato. En todos los parques y plazas de la

ciudad se embaldosarían los caminos y otras “construcciones” a través de empresas ya contratadas. Acostumbrada la tecno-partidocracia a imponer su clientelismo, su sugerencia era ahora “tómalo o déjalo”, prejuzgando que una oferta concreta, inmediata y “modernizadora” no podía rechazarse, aun siendo contraria al marco conceptual, los términos de referencia, las estrategias y el sistema participativo del Plan de Manejo. La respuesta fue un “déjalo”, pues para los actores de la gestión asociada el procedimiento participativo es el valor principal en juego.

14 Un trabajo prospectivo reciente en el curso de gestión sociourbana define como escenario probable para una región del AMBA en el 2010, constituido en base a la afirmación de los gobiernos locales (los futuros gobiernos comunales). El ejercicio analiza por retrospectiva los procesos que dieron lugar en el 2010 a dicho escenario, y en el tramo medio encuentra que a nivel del sistema de partidos políticos se crea una tensión. Los militantes partidarios que vienen acompañando la gestión asociada comienzan a cuestionar el patrón partidario de organización y práctica, y llevan al interior de sus partidos el debate de otras formas de hacer política.

15 El Compromiso de Pampa del Indio (octubre de 2000) se propone “elaborar un programa de promoción de desarrollo de las comunidades indígenas basado en la recuperación de sus propias formas de economía –que aseguran el intercambio y la solidaridad entre las etnias indígenas– complementándolas con la evaluación de alternativas para sus productos en el mercado. En este punto se hará necesario: a) crear “puentes” entre ambas economías (la indígena y la de mercado) para que las comunidades indígenas obtengan –sostenidas por su cultura comunitaria de asegurar el recupero– los insumos y créditos necesarios para reproducir su base económica y la ocupación productiva de sus miembros: b) tender a la definición de una “marca” para los productos originados en la economía de las comunidades indígenas que tenga espacios garantidos en la economía de mercado así como a la posibilidad de que en las obras públicas regionales o locales se convenga priorizar la compra de insumos en las comunidades indígenas localizadas en tal región o localidad” (ver CFI/Provincia del Chaco, 2000).

16 La familia de metodologías PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada) elaborada, experimentada por FLACSO, GAO y otras redes, se compone de las siguientes metodologías: planificación participativa para escenarios formalizados de planificación de gestión; gestión asociada para la implementación estratégica y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes; planificación y gestión (ICC) para políticas públicas, programas gubernamentales y proyectos de alcance y participación masiva y/o para proyectos simultáneos y múltiples; prospectiva aplicada a escenarios de planificación (escenarios futuros en escenarios presentes por retrospectiva); audiencias públicas participativas.

17 “No hay ninguna razón fundamental por la que no podamos superar estas tres grandes consecuencias de la diferencia de clases: acceso desigual a la educación, a los servicios de salud y a un ingreso honorable garantizado de por vida. (...) Dejar estas tres necesidades fuera de la mercantilización para proporcionarlas mediante instituciones no lucrativas y pagadas de manera colectiva, (...) así lo hacemos con el suministro de agua y, en muchos países, con el servicio de bibliotecas. Hay quienes afirman que entonces los costos mundiales se saldrían de control. Podría ser, pero hay muchas respuestas para las asignaciones colectivas de costos que no pasen por la mercantilización. Se trata de una decisión social que no podemos evitar y no debemos querer evitar” (Wallerstein, 1998: 79).