

REVISTA
CIUDAD
Alternativa

No.13

Número especial • 20 años de CIUDAD

ciudad actual
ciudad futura?

Revista Semestral
Centro de Investigaciones CIUDAD

No. 13 • 1997-98
Número especial
20 años de CIUDAD

DIRECTORES DE CIUDAD

Diego Carrión 1997
Mario Vásconez 1998

DIRECCION DE LA REVISTA

Anita García

CONSEJO EDITORIAL

Rodrigo Barreto
Diego Carrión
Henriette Hurtado
Jorge García
Silvana Ruiz
Mario Unda
Mario Vásconez
Lucía Ruiz

CORRESPONSALES

Gaitán Villavicencio (Guayaquil)
José Luis Coraggio (Argentina)
Alfredo Rodríguez (Chile)
Gustavo Riofrío (Perú)
Humberto Vargas (Bolivia)
Fabio Velásquez (Colombia)
Esther Marcano (Venezuela)

DISEÑO GRAFICO

Toya - CIUDAD

IMPRESION

CIUDAD
Quito-Ecuador
Enero, 1998

TIRAJE

1.000 ejemplares

ADMINISTRACION

CIUDAD - Anita García
Casilla 17-08-8311 • Quito - Ecuador
Calle Meneses 265 y Av. La Gasca
Télf: 225 198 / 227 091 • Fax: 593-2-500 322
E. Mail: confe@ciudad.ecuanex.net.ec

Los contenidos y las opiniones expresados en los artículos que se publican en la Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Se autoriza la reproducción total o parcial, siempre y cuando se cite la fuente, y se remita a la Administración de la Revista dos copias del texto reproducido.

Las ilustraciones de este número son dibujos del Arq. Sócrates Ulloa (Guayaquil 1932).

Índice

Presentación 5

ciudad actual ciudad futura?

a r t í c u l o s

Las ciudades en el neoliberalismo

- Alcances de una globalización imperfecta.
Alberto Acosta 9
- Las ciudades del neoliberalismo latinoamericano.
Emilio Pradilla 19
- La ciudad para todos: el futuro de los asentamientos humanos en América Latina y El Caribe.
Marlene Fernández 31

Descentralización, participación y democracia

- La ciudad y la formulación de proyectos culturales.
Diego Carrión 47
- La agenda del desarrollo local.
José Luis Coraggio 53
- Desafíos de la democratización de la gestión local.
Pedro Roberto Jacobi 69
- Ciudadanía y participación: aproximaciones conceptuales. Participación y sociedad.
Luis Verdesoto 73
- Algo nuevo está naciendo: Gestión local del desarrollo productivo y medioambiental en los Andes y la Amazonía.
Carlos Frías 81

- Del Norte al Sur... un viaje de ida y vuelta. Algunas reflexiones sobre la reciprocidad en la cooperación.
Serge Allou, Valérie Clerc 91
- Gestión local participativa, estratégica y concertada: construyendo el cambio y la sostenibilidad en el nivel local.
Hernán Valencia 97
- Gobierno urbano a finales del siglo veinte: apuntes para una discusión.
Teolinda Bolívar 103
- Reflexiones acerca de la Ley de Descentralización y la Participación Popular.
Mario Unda 107
- Reflexiones sobre la Ley de Descentralización del Estado y de participación social.
Augusto Barrera 119

m i r a d a s y v o c e s

- Los amigos están cuando hay llanto y cuando hay risa.
Abelardo Sánchez León 133
- Cuento
Mario Unda 137
- La ciudad de los recuerdos
Nicolás Kingman 139

r e s e ñ a s

- Esplendor y miseria de los urbano
Joaquín Hernández Alvarado 145
- Itinerario ideológico de Benjamín Carrión
Patricio Ycaza+ 149

a r t í c u l o s

***Descentralización,
participación y democracia***

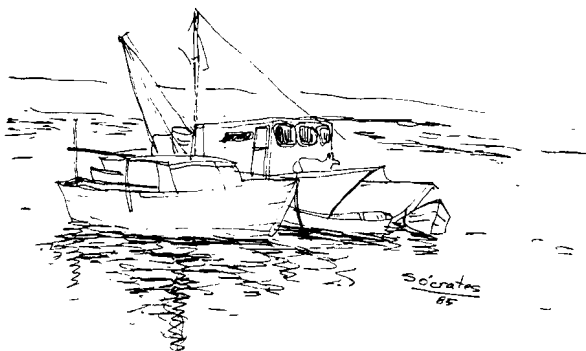
La agenda del desarrollo local*

José Luis Coraggio**

Los lugares y el capital global

En primer lugar quiero agradecer a los organizadores por la posibilidad de participar en este encuentro sobre la problemática del desarrollo local, en una ciudad tan querida como Montevideo. Justamente en 1987 estuvimos en Montevideo en otro Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Descentralización y Desarrollo Local. ¿Cuánto avanzamos en 10 años, y adonde iremos con el desarrollo local si seguimos el mismo camino?

La claridad analítica de los expositores que me precedieron nos ayuda a pensar lo local, a ubicarlo conceptualmente. También en aquel Seminario hubo importantes contribuciones conceptuales sobre el tema. Pero me parece que ya el problema



no está tanto en la concepción teórica, en la anticipación de las posibilidades que ofrece el desarrollo local, sino en las prácticas, porque esas ideas tan claras que hemos oído se van incorporando al discurso universal, pero no se traducen en una práctica que esté transformando de una manera visible e igualmente generalizada las realidades locales de América Latina. Tal vez la brecha entre teoría y práctica está provocada por el generalizado escepticismo sobre la posibilidad de revertir las tendencias negativas que hoy marcan el presente y se proyectan hacia el futuro de nuestras sociedades.

Sufrimos un proceso de revolución tecnológica y económica de gran violencia, que, en aras de los equilibrios macroeconómicos, está violentando equilibrios psicosociales y transformando traumáticamente nuestras vidas cotidianas. Un proceso que es, a la vez, de diferenciación y de uniformación. La difusión, en el mundo del discurso, del Desarrollo Local y su vinculación con el discurso de Desarrollo Humano,

* Ponencia presentada en el Seminario sobre "Desarrollo local, democracia y ciudadanía", Montevideo, 3-6 de julio de 1996.

** Director del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.

podría ser celebrada como parte del proceso de uniformación. Pero hay otra uniformación, simultánea y dolorosa, en el mundo real: la de la extensión de la pobreza. Una pobreza agudizada que ya no es un fenómeno típicamente rural, ni atribuible a ciertas localidades comparadas con otras. Aún en el centro de las ciudades más grandes y más desarrolladas de nuestro continente hay áreas de pobreza, con poblaciones comparables a las de ciudades y regiones enteras, si es que no de países.

La fuerza que impulsa estos procesos es la del proceso de acumulación de capital y su revolución tecnológica, proceso que está atravesando la recta final hacia la conformación del mercado capitalista: el mercado global. En este contexto, un apurado pragmatismo puede convertir al Desarrollo Local en un mero instrumento de la competencia entre lugares para atraer las inversiones del capital global.

Es como si el capital estuviera navegando por el mundo, oteando el horizonte en busca de localidades que ofrezcan aquellas oportunidades de inversión que mejor combinen rentabilidad y riesgo -inversión financiera, comercial o productiva, especulación con títulos y moneda, instalación, compra y reestructuración (o cierre) de establecimientos productivos, compra y transformación de servicios básicos, etc.. Muchas de esas **localizaciones** son de una gran inestabilidad, porque están continuamente sometidas a la competitividad de otros lugares y oportunidades, y porque para las decisiones cortoplacistas que las gobiernan el desarrollo humano es sólo un factor más, aunque puedan tener enorme impacto en la vida y las posibilidades de desarrollo de una comunidad.

Efectivamente, algunas inversiones basan su competitividad en la desregulación del medioambiente, en mano de obra de bajo costo, con baja calificación, flexible en el sentido de ser dispensable sin derechos ni costos, en subsidios directos e indirectos provistos por los gobiernos a costa de las clases populares. Todo lo cual está generalmente asociado a naciones poco desarrolladas, social y territorialmente polarizadas, con una democracia formal sostenida por el clientelismo focalizado en los sectores de máxima pobreza y no por una ciudadanía participante.

Sin embargo, las inversiones pueden prosperar e incluso en algunos casos requieren de condiciones locales asociadas con un alto grado de desarrollo humano: sociedades integradas, más equitativas, social y políticamente estables, con una población con altos niveles de educación y capacitación, buenos niveles de vida y un medioambiente equilibrado, que pueden proveer mano de obra flexible por su formación básica y su capital cultural.

Mientras se mantengan las enormes desigualdades entre regiones del mundo, el desarrollo local apelando a inversiones del primer tipo puede tener éxito, pero la degradación de la sociedad y el medioambiente que generan pueden ser irreversibles, y terminarán por descalificarlas en la competencia de largo plazo.

Promover un “desarrollo local” mediante programas dirigidos a dualizar las regiones urbanas, creando islotes de modernidad exportadora en océanos de pobreza, puede conducir al incremento de indicadores de inversión o actividad económica, pero asociados a altas tasas de desocupación, a la pauperización y la desintegración social; en suma, a un crecimiento

local sin Desarrollo Humano, sin sustentabilidad. Competir por las inversiones que requieren los factores asociados a localidades con alto grado de desarrollo humano es, en cambio, coherente con el Desarrollo Local que propugnamos.

Lo local y el desarrollo

¿Será que tenemos que seguir repreguntándonos qué es lo local? Aclararlo no terminará de resolver el problema del desarrollo local, porque la cuestión central no está en el significado de lo **local** sino en el sentido del **desarrollo**. Podemos confrontar diversas concepciones de las virtudes de lo local: como idealización de una vida superior, como ámbito más eficiente de la organización de ciertas relaciones: la de representación política, la de la comunidad, la de la convivencia, como escala más eficaz para actuar y operar ciertos efectos. Menos valorativamente, lo local puede ser visto como un ámbito territorial, delimitado por el alcance de ciertos procesos. En especial, podemos destacar lo local como ámbito de posibilidad de la interacción cotidiana cara a cara entre distintos actores.

Este mismo concepto presenta dificultades. Porque, si vamos a delimitar lo local con ese criterio, en la ciudad de Buenos Aires lo local abarca el centro y toda la periferia de una ciudad de 12 millones de habitantes, porque, aunque relativamente desconectados entre sí, los habitantes de los barrios periféricos están interactuando cotidianamente a través del centro. Y cuando "lo local" puede ser una región de 12 millones de habitantes, no estamos hablando de comunidades pequeñas y experimentables igualmente por cada uno de sus integrantes, sino de una socie-

dad con una gran diferenciación y fragmentación interna, con una gran dificultad de articulación.

También hay problemas si se pretende asociar lo local con una identidad positiva. En la Universidad General Sarmiento, ubicada en la periferia de Buenos Aires, rodeada por tres municipios que tienen 800 millones de habitantes, la mitad de los cuales está por debajo de la línea de pobreza, hay algo que caracteriza a la juventud: quiere escapar de su localidad, ve a la Universidad como trampolín para fugarse al centro; es decir, no hay mucho de positivo en esta identidad aunque es un rasgo de identidad.

Esta problemática no se resuelve con acuerdos conceptuales, pues está reflejando una realidad que se hace difícil entender en qué sentido se puede seguir planteando "lo local" como alternativa. ¿Alternativa a qué? Coincido totalmente con lo que acaba de expresar Arocena, que (sea lo que sea) lo local no es la alternativa a lo global, que no es a esa opción a la que estamos enfrentados, global versus local. Pero entonces la pregunta inicial misma debería ser desplazada. Tendríamos que preguntarnos por algo más trascendente, por el **desarrollo**, y ubicar lo local como un ámbito específico dentro de esa problemática más amplia. A eso también se ha apuntado en las exposiciones anteriores.

El objetivo trascendente es el desarrollo, y en particular el desarrollo humano. Pero no en la versión que *de hecho* ve al desarrollo humano como la satisfacción aparente de unas necesidades mínimas, o el incremento de ciertos indicadores sociales. Por **desarrollo humano** nos referimos a la reproducción ampliada de la vida, la reproducción sin límites de la

calidad de vida, que es la única fuerza que puede contraponerse a la fuerza del capital que acumula sin límites, o a la fuerza del poder que también acumula sin límites. Hace falta esa fuerza equivalente para contraponerla a la lógica del capital político y a la lógica del capital dinero. Para denotar esa pretensión es que aceptamos usar el término de "capital" humano.

Hoy coexisten gran cantidad de intervenciones en los terrenos de lo económico, lo social, lo político, la participación, la cultura, que pueden converger con la propuesta de desarrollo humano. El problema es que están aisladas o, en todo caso, que son fácilmente aislables. Por lo tanto, su sentido de conjunto, si surge alguno, será un resultado emergente. En otros términos, no resultará del intento colectivo de múltiples agentes por avanzar guiados por un mismo objetivo estratégico, de manera articulada, con vocación sistémica y no meramente local, de modo de potenciar la cantidad y la calidad de los recursos que se están aplicando buscando la sustentabilidad de las nuevas estructuras resultantes.

Hace ya tiempo que venimos multiplicando experiencias aisladas a la vez que reducimos la articulación entre ellas a este encontrarnos para socializar nuestros logros y dificultades. Sin embargo, es evidente que la pobreza persiste y se amplía, mientras que el desarrollo, como proceso autosostenido, no surge de esas intervenciones. El enigma de la pobreza eterna y del desarrollo ausente no parece resolverse en el mero encuentro de las experiencias, salvo la recurrente referencia a la perversidad de las políticas económicas y a la escasez de los recursos compensatorios.

La posibilidad de una estrategia y sus recursos ocultos

Para que nuestra reflexión pueda superar esta situación, parece necesario pensar en términos de **estrategia**, término caído en desuso porque, se dice, fracasó la ingeniería social, y así se cumplió la afirmación Popperiana de que era imposible construir voluntariamente las instituciones o las estructuras sociales. Esa descalificación de la voluntad es difícil de aceptar cuando al mismo tiempo estamos sufriendo una operación de ingeniería social inédita, en la que se están reformando los estados, las sociedades, los mercados. Debemos entonces recuperar el derecho a pensar las otras posibilidades que encierra esta misma realidad, pero que no se dan sin una acción persistente y convergente de múltiples agentes.



La conciencia de las posibilidades de un cambio estratégicamente orientado estará apuntalada por una nueva síntesis de toda esta riquísima y extraordinaria experiencia acumulada, síntesis que no parece haber surgido de encuentros en que nos limitamos, año tras año, a volver a establecer nuestros puntos comunes, a reconocer nuestras dificultades en las dificultades del otro y nuestras posibilidades en sus logros. Esa síntesis permitirá plantear, con bases empíricas, un nuevo punto de partida para el pensamiento, un marco de sentido firme para la acción de promoción del desarrollo desde instancias locales, que provea nuevas claves en el momento de examinar nuestras experiencias y diseñar futuras acciones.

Yo no voy a hacer esa síntesis, pues excede mis capacidades. Quiero simplemente proponer algunas ideas iniciales sobre cómo pensar ese marco para reorientar las intervenciones. En primer lugar, la estrategia no puede ser pensada como la resultante del conjunto de oposiciones a las tendencias negativas de cambio que se vienen registrando (centralización vs. descentralización, local vs. global, solidaridad vs. competencia, estatización vs. privatización, participacionismo vs. democracia representativa formal, etc. etc.) sino que tiene que aprovechar los recursos movilizados por los procesos que generan esas tendencias modificando sus resultados.

En particular, se trata de aprovechar los recursos financieros, las habilidades, las capacidades, la fuerza de las organizaciones que se están instrumentando para la implementación de las políticas sociales. Para ello es necesario intervenir activamente dentro de procesos contradictorios que están en marcha (como el de descentralización, o el de focalización de las po-

líticas sociales), para darles un sentido distinto. Esto supone que hay márgenes político-institucionales para hacerlo.

En otra oportunidad he planteado la posibilidad de aprovechar el espacio y los recursos que genera el proceso de descentralización del estado, lo que implica tanto superar la visión administrativa y eficientista que la orienta como superar una visión política estrechamente opositorista. En todo caso, alrededor de la descentralización se ejercen fuerzas y se están movilizand recursos que -antes que pensar en pararla- debemos pensar como canalizarla para un proyecto de desarrollo distinto.

Igualmente, hay un gran potencial en las llamadas "nuevas políticas sociales", las políticas sociales compensatorias focalizadas en los sectores más pobres, de las cuales son parte muchos de los programas y experiencias que se presentan en este encuentro, o porque sus agentes son parte del estado local, o porque participan del proceso de tercerización de la política social que en buena medida está redefiniendo a las ONG's.

Afirmamos que el principal obstáculo no es de recursos. Recursos hay, el problema es que están mal invertidos, que son usados para paliar, para compensar, no para superar la crisis masiva de reproducción de los sectores populares.

Junto con las nuevas políticas se están dando reformas en los sistemas educativos, en los sistemas de salud, en los sistemas previsionales, hay fuerzas hacia la privatización de los servicios públicos, hay un proceso de tercerización del estado. En tanto estos

cambios están asociados por un gran proceso socialmente regresivo, parece lógico pensar en obstaculizarlos, en pararlos. Por mi parte prefiero pensar que una alternativa viable es “cabalgar” sobre esas fuerzas, para redirigirlas y cambiar cualitativa y cuantitativamente sus resultados, logrando así efectos en una escala social significativa, algo casi imposible por el mero agregado de emprendimientos o programas aislados.

Se trata entonces de reorientar los recursos que estos procesos desarraigan y movilizan, redireccionándolos hacia un desarrollo de otro tipo. Así, es posible canalizar el poder de compra del estado (favoreciendo la competitividad de las microempresas o las redes de producción y servicios no capitalistas en las licitaciones), incidir en las formas que asume la tercerización y la privatización (favoreciendo las redes de empresas autogestionarias de servicios, o creando entes reguladores de los servicios públicos en lugar de dar el monopolio a grandes empresas -a veces estatales pero de otro continente-), evitar la dispersión clientelar de los recursos, favoreciendo su coordinación y adecuación con proyectos de desarrollo desde las comunidades.

Existe, entonces, un espacio de acción y de resignificación de esos procesos y recursos que, para ser aprovechado, requiere no sólo de la voluntad política para intervenir y codeterminar los resultados de la reestructuración en marcha, sino también de un marco estratégico y metodologías compartidas para la generación de propuestas específicas eficaces.

Hay un punto que es visto como dificultad y como obstáculo, pero que también creo puede ser visto co-

mo un recurso, que es el pragmatismo de las masas (si es que el término todavía se puede usar), esa primacía de la necesidad inmediata, ese inmediatismo que facilita la vigencia y extensión de los mecanismos clientelares.

Esas actitudes y disposiciones pueden ser vistas como obstáculos y tratar de sustituirlos mediante una lucha cultural basada en intervenciones ideológicas. O puede ser vista como puntos de partida, como otros tantos puntos de apoyo, como fuentes de energía social. Porque la resolución de los problemas de todos los días de la gente no debe ser ajena a la política, no debe aparecer como una opción a la lucha cultural. Podemos integrar la búsqueda de mejores condiciones de vida *junto con* el desarrollo de mejores formas societales, políticas, técnicas, organizativas, de comunicación, siempre que muestren su eficacia para encarar aquellos problemas. Así, la capacidad movilizadora de la resolución de problemas sentidos se convierte en un recurso para el cambio de las estructuras que generan esos problemas.

Del mismo modo, hasta la tendencia a la dualización y a la exclusión que se viene manifestando puede ser vista como un recurso, porque implica un aflojamiento de las tenazas de la dominación, a través de la doble legitimidad de un sistema que era integrador a la vez que diferenciador y marginante de sectores más o menos significativos. Ahora hay una dificultad estructural del sistema para integrar a través del trabajo, para generar la solidaridad orgánica y las expectativas de ascenso resultantes de la participación compartida en un sistema dinámico de división social de trabajo. Por eso se apela crecientemente a estrategias de legitimación simbólica y a políticas

clientelistas de compensación social, lo que es un signo de la debilidad política estructural del nuevo sistema de producción y reproducción. Esto genera un espacio donde se pueden construir otras relaciones, donde pueden germinar estructuras que -sin pretender sustituir a las estructuras predominantes del capital, con las que tienen una relación abierta, contradictoriamente complementaria o competitiva-, integran lo que por otro lado es una exclusión desintegradora.

Por último, el mundo de las nuevas tecnologías, que por un lado genera graves tendencias a la precarización del trabajo, al subempleo y al desempleo, y que ha contribuido a la desindustrialización de nuestros países, es a la vez un recurso, como ya se planteaba en el seminario del 87, porque abre muchas posibilidades a nivel local, a nivel micro, para el desarrollo de redes y para una mejor articulación de lo local con lo interlocal y lo global. Sin embargo, puede ser que no las estemos aprovechando.

Si el conocimiento es un recurso fundamental para la inserción en las nuevas estructuras tecnológicas, económicas y sociales, nuevamente podríamos establecer una condición de partida negativa: los sistemas de investigación, de educación y capacitación están en crisis. A esto contribuyen las tendencias a la privatización o al cierre de los organismos públicos de investigación y las reducciones de su presupuesto en el contexto del ajuste, pero también el burocratismo y el corporativismo de esos sistemas, que dificultan la reorganización de sus recursos para encarar la transición. La respuesta ha sido emprender reformas fuertes del sistema, y dentro de ese proceso es posible replantear -activa y no defensivamente- el

papel de la universidad, de los centros de investigación, de la escuela, de los centros tecnológicos, de las redes de capacitación laboral, de los sistemas de formación continua, de las redes de educación popular, desde la perspectiva del desarrollo humano y, dentro de él, del desarrollo local.

Aunque de manera contradictoria, hay entonces recursos que, reencauzados, pueden operar como fuerzas contrarrestantes de las tendencias no deseadas de la reestructuración. Aprovechar todas estas posibilidades y recursos implica su redireccionamiento colectivo. Esto supone involucrar a muchos y muy diversos actores, que vienen actuando autónomamente, con objetivos institucionales y sectoriales diversos, pero que podrían lograr el efecto de conjunto si operaran de manera consistente con el objetivo estratégico del desarrollo humano sustentable. Lograr esta unidad en la diversidad es, de hecho, una tarea política, pues supone iniciativas, propuestas orientadoras, convocatorias, la búsqueda de consensos o de acuerdos en la esfera pública, o bien el surgimiento de una hegemonía dentro de las prácticas del conjunto.

En esto, la política partidista puede ser una limitante. La competencia entre partidos hace que incluso los mejores proyectos progresistas, una vez instalados en el gobierno, comiencen a reorientarse por el imperativo de ganar la próxima elección y de atender los compromisos corporativos que permiten financiar las campañas electorales. Esta lógica, intrínseca al sistema de competencia entre partidos políticos, se agrava en la sociedad informacional o supersimbólica, y debe ser contrarrestada dentro mismo del sistema democrático.

El diagnóstico sugiere entonces la existencia de otro obstáculo, de otra ausencia de condiciones, esta vez para la acción política: el rechazo de la ciudadanía a los políticos y, con ellos, de la política. En eso coinciden algunos promotores del desarrollo local al afirmar la conveniencia en principio de permanecer "a salvo" de los políticos profesionales, del clientelismo, del electoralismo, todo lo cual asocian también con "la" política. Esta pretensión de incontaminación consolida la separación entre el sistema político y la sociedad, hace difícil ligar las prácticas del desarrollo con las de un coherente cambio estructural.

Ese doble rechazo está dirigido en realidad al modo de hacer política predominante en nuestros países. Pero sería un error concluir que es posible rechazar la política en general, o lo político, para refugiarse en un mundo ideal de puras gestiones y de resolución privada o quasi-privada de problemas. Hay que resignificar la política, hay que reabsorber y redefinir lo público, hay que adoptar otras maneras de hacer política, algo sobre lo que hay experiencias muy ricas en nuestro continente. En ese sentido, el rechazo popular a las prácticas políticas tradicionales debe verse como una condición favorable para impulsar conjuntamente una refundación de lo político y de la acción colectiva para el desarrollo.

En resumen, posibilidades hay, pero falta efectivizarlas. Hay recursos, pero falta darles un sentido de conjunto, articulando el accionar cotidiano que los moviliza. En la búsqueda de ese sentido de conjunto puede ser útil ir enmarcando las diversas acciones de desarrollo local en una estrategia común de desarrollo humano sustentable, que brinde una referencia para orientar sinérgicamente los programas dentro de un juego de relaciones de cooperación competitiva.

El desarrollo local y la economía popular

Un primer punto a plantear, en esa dirección, es el relativo al qué hacer con la economía. Las tendencias indican que, aún si algunos sectores de la actividad económica logran ser competitivos en el mercado global, su reestructuración o instalación y su propia dinámica económica será insuficiente para reintegrar a una mayoría de los trabajadores. Esto ha llevado a centrar expectativas en ese conjunto de actividades económicas que están fuera del sector empresarial capitalista o sector moderno en proceso de integración al mercado global, que son las que han mitigado el desempleo y el subempleo que acompañan la reestructuración de este sector y de la economía pública. A ellas van dirigidas las extendidas políticas de "desarrollo del sector informal".

Al respecto, he venido planteando la necesidad de superar la concepción de un proceso darwinista, de cuyas cenizas resultaría una nueva generación de empresas, y adoptar en cambio una visión centrada en la conformación de un sistema de economía popular. No voy a exponer eso ahora, porque no lo permite el tiempo disponible, pero agrego algunas ideas al respecto.

La **economía popular** no tiene que ver con la formalización de lo "informal", sino con la constitución de un sub-sistema dentro de la economía, una *economía del trabajo*, por contraposición con la economía del capital. Dicha economía del trabajo está formada no por empresas orientadas hacia la acumulación sino por las unidades domésticas, sus emprendimientos y redes, orientadas por la reproducción ampliada de la vida de sus miembros.



Sicotes
05

Las economías domésticas (predominantemente conformadas en base a las familias) son la unidad elemental de constitución de este sistema, pero sus redes interactivas, de circulación de bienes, servicios e información, potenciadas por los centros que las apoyan, les dan organicidad. En esto, la palabra **sinergia** ya está instalada en el discurso de los promotores del desarrollo. Lo difícil es lograrla y que pase del nivel

del discurso al del sentido común de las prácticas cotidianas. El concepto lo tenemos, y tiene que ver con cómo lograr movimientos de conjunto con un sentido compartido sin recurrir a organizaciones o planificaciones rígidas, o al papel de activistas omnipresentes que mantengan la iniciativa, sostengan y coordinen los procesos complejos del desarrollo. Tiene que ver con cómo lograr una coordinación en la interacción de agentes autónomos, una competencia coo-

perativa, de modo que las actividades se estimulen y apoyen productivamente.

Para promover un desarrollo humano sustentable se hace imprescindible vincular las intervenciones orientadas por ese objetivo de largo plazo con la resolución inmediata de las necesidades, con un desarrollo visible de la calidad de vida, y todo eso tiene un componente económico. Pero aunque postulo la centralidad de lo económico en esta coyuntura, el desarrollo de la economía popular -que es un sistema de economía del trabajo, pero también de vinculación, de comunicación, de representación- requiere un enfoque integral, no economicista.

Arrastramos una herencia, que se manifiesta tanto en la organización del estado como en las especializaciones que adoptan las organizaciones de la sociedad civil: es la división entre lo social y lo económico, entre las políticas sociales y las económicas. Sin embargo, los “programas sociales” manejan recursos escasos, resuelven necesidades, inciden directamente en los mercados o quasi-mercados. Asimismo, la educación y capacitación, la salud, los seguros sociales, la vivienda, el transporte, la difusión de información, participan en la generación de una matriz de recursos materiales y culturales sobre la cual se conforman capacidades y disposiciones productivas, lo que obviamente incide en las posibilidades de la economía. Hoy se afirma que la competitividad es sistémica, y que en el mercado global compiten no sólo empresas sino sistemas institucionales, y dichos sistemas son económico-sociales (y político-culturales).

La diferenciación entre lo “social” y lo “económico”, debería cambiar de sentido desde la perspectiva de

una promoción y de una concepción del desarrollo humano, centrada en la reproducción ampliada de la vida. Esa diferenciación tiene raíces en la especialización disciplinaria que acompañó el desarrollo de las ciencias sociales, pero también en la concepción implícita de que, mientras el mundo de la economía es un mundo regido por leyes objetivas como las naturales, el mundo de la sociedad dependería de contratos sociales o acuerdos voluntarios entre las personas. Y esto se refleja en la organización usual de los gobiernos y sus ministerios y secretarías: los del “frente económico” y los del “frente social”.

El sistema moderno ha reflejado esta dicotomía a todo nivel; por ejemplo, en sus sistemas de registro de la actividad “económica”. Cuando una necesidad es satisfecha a través de bienes o servicios producidos para el mercado, la actividad productiva es registrada como económica, sea un servicio cultural como un teatro, un servicio de salud o educación, un sanatorio o una escuela privada, o la mercantilización de actividades usualmente consideradas “domésticas” y no registrables como económicas (como una lavandería o las comidas para llevar). Si en cambio es satisfecha dentro de un hogar, o de una comunidad, la actividad que genera los satisfactores es excluida del mundo económico. Pero lo que diferencia esas actividades no es su carácter económico o no económico, sino la lógica que las orienta: la motivación pecuniaria, por un lado, o la de la satisfacción directa de necesidades por el otro.

Esta dicotomía se presenta también en las versiones hoy dominantes del Desarrollo Humano. Organismos internacionales como el PNUD (ver sus Informes de Desarrollo Humano), recaen en esa dicotomía, al

construir un indicador de DH basado en variables que indican directa o indirectamente el grado de satisfacción de algunas necesidades consideradas básicas para la vida, y destacan que, si se hace lo necesario, esos indicadores pueden avanzar independientemente de la evolución de la economía.

¿Cómo ligar la promoción de una economía popular con el **desarrollo local**? No se trata de basar el desarrollo local exclusivamente en el surgimiento de un nuevo sector socioeconómico, sino de verlo como un eje -interactuante con otros sub-sistemas económicos: la economía empresarial capitalista, la economía pública- del *desarrollo de la sociedad y la economía local en su conjunto*. Más aún, hay que superar la tendencia a focalizar los programas de promoción del desarrollo local en los sectores de máxima pobreza. Para poner en marcha un proceso de desarrollo autosostenido, hay que pensar en el desarrollo socioeconómico como necesariamente contradictorio y desigual -dentro de ciertos límites de equidad-, que incluye a muy diversos sectores. Aún así, invertir recursos en el desarrollo de la economía popular asegura que simultáneamente se está contribuyendo a garantizar una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo, y a poner en marcha un proceso autosostenido.

En esa línea, es necesario distinguir entre la dinámica de un sector ligado y subordinado directamente a la lógica de la acumulación global, cuyo carácter local es circunstancial, y la dinámica de un sector arraigado o estrechamente ligado al desarrollo generalizado de la sociedad local o regional. El desarrollo del primer sector puede requerir la degradación de las condiciones de vida de las mayorías locales (cuando

se basa en la que CEPAL denomina “competitividad espúrea”), la neutralización de su participación en los procesos de decisión local y la permanencia en el poder de grupos que garantizan la ausencia de restricciones a sus efectos sobre la sociedad y el medioambiente.

En cambio, el interés del segundo sector puede ser convergente con el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad local y con la estabilidad de una democracia que sólo puede darse con plena participación de las mayorías como protagonistas en el desarrollo local. En este sentido, la conformación de un sistema de economía popular local puede contribuir a la constitución de nuevos sujetos políticos, representantes autónomos de los intereses mayoritarios, condición favorable para la profundización de las instituciones democráticas.

Visualizar la economía local como formada por tres subsistemas: la economía popular, la economía pública y la economía empresarial, permite pensar en la necesidad de incidir sobre los términos del intercambio entre la economía popular y la economía pública, o entre la economía popular y la economía empresarial y no sólo sobre el salario real que es sólo uno de los precios que afecta a la economía popular. Entre esos subsistemas se dan intercambios de bienes materiales, de servicios, de información, y transferencias (como los subsidios o los impuestos), cuyo balance agregado puede ser objeto de negociación social y política, o de modificación mediante el ejercicio del poder económico o político de los sectores populares. Porque los denominados “precios de mercado” (más claramente los impuestos y subsidios) no son la expresión simple de costos y eficiencias compa-

radas, sino la resultante de relaciones de poder económico y político desiguales.

Esta visión, junto con la de la dinámica congruente o contrapuesta al desarrollo local, permiten también pensar otras alianzas estratégicas. Porque no sólo el *desarrollo humano*, sino también la *competitividad* de la economía local en el mundo global, la *democratización*, la *governabilidad* y la *sustentabilidad medioambiental*, tienen que ser objetivos compartidos

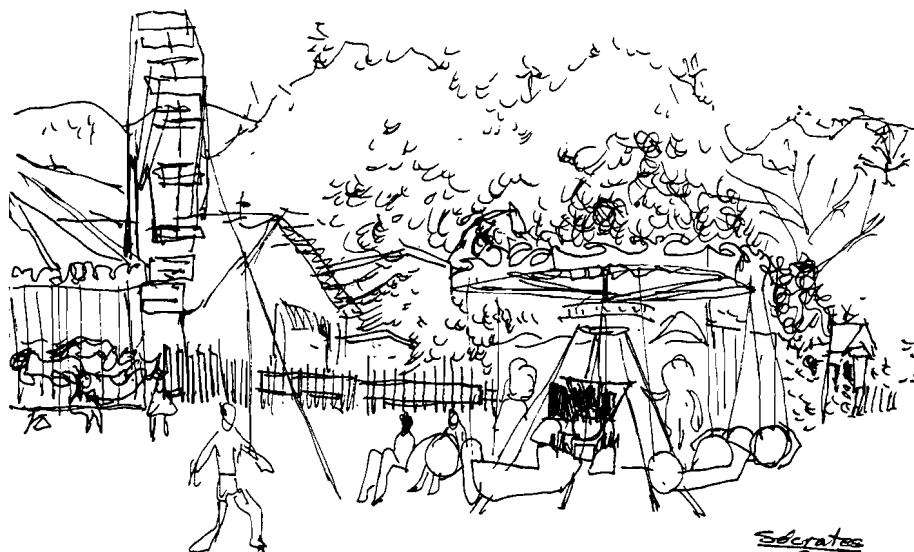
otras cosas porque no había en la región recipiente la invisible (y obviamente no exportable) matriz cultural y social que les daba eficacia. Esto sugiere la necesidad de trabajar en los dos niveles al mismo tiempo, promoviendo el desarrollo de esas redes de cooperación competitiva entre empresas y fortaleciendo a la vez su sustrato de economías domésticas, muchas veces suturadas con relaciones familiares, de vecindad, étnicas, de clase.

Otros aspectos que deberían considerarse

En la misma dirección, les propongo que en esta búsqueda compartida revisemos las hipótesis del *organizacionismo*, esa idea de que, para que sea sustentable, toda empresa humana colectiva debe cuajar en una organización, con objetivos, recursos y mecanismos de representación y dirección formales.

Llama la atención que en el lenguaje de las organizaciones sociales se denomine "instituciones" a las *organizaciones*

públicas, y en cambio quede sin ese nombre el vasto conjunto de comportamientos recurrentes, sistemáticos, pautados por usos y costumbres, capaces de producir efectos de masas sin requerir de una organización para tal fin (como lo que Thompson denominó, para otra época, "economía moral de la muchedumbre").



para el conjunto de la ciudad, de la localidad o de la región de que estemos hablando. La combinación de ambas visiones indica como muy importante, por ejemplo, la relación de las economías domésticas y sus redes, con el estrato de pequeñas y medianas empresas. Es revelador que los intentos de exportar las instituciones más formales de las redes de pequeñas empresas tipo Tercera Italia han fracasado, entre

Creo que debemos aprender de la dificultad para mantener siempre activadas las organizaciones construidas para reivindicar o para emprender colectivamente tareas del momento. Debemos valorar las redes relativamente libres -pasando de una analogía con mecanismos físicos a una analogía de redes neuronales, donde se dan conexiones que no podemos prever ni organizar-, facilitando esa interacción, ese modo de creatividad colectiva, en lugar de pretender cristalizarlas siempre en organizaciones, en corporaciones con recursos más o menos centralizados.

En esto, la dimensión cultural es fundamental. En la ponencia de Ricardo Cetrulo que Uds. van a oír mañana, se plantea esta difícil relación entre lo económico y lo cultural. No sólo no hay una opción entre la acción en lo cultural y la acción en lo económico, sino que, en estas sociedades modernas, lo económico ha sido fundante de buena parte de los valores que hoy tenemos. Las instituciones económicas (las de la economía real, no las de los modelos), deben ser consideradas desde una ciencia económica no economicista, porque la economía es un hecho cultural, y su desarrollo (o su ausencia de desarrollo) tiene componentes culturales constitutivos.

Vinculado a esto está la cuestión de las recientes tendencias a la resignificación de lo público, algo que no puede separarse de la construcción de una nueva institucionalidad en el desarrollo local. Esa resignificación se da, cuando la plaza da lugar al *shopping* como espacio quasi-público en el cual, por ejemplo, la policía es policía privada, o cuando, a través de la televisión, desde nuestras casas, participamos de los debates políticos (no sería extraño que terminemos votando a través de la televisión interactiva), o “vamos

al fútbol” para eludir la agresividad creciente de las canchas. En la Argentina acabamos de pasar por un juicio (el “caso de María Soledad”) transmitido como espectáculo en vivo por televisión, donde a ciertas horas del día la población de todo el país estaba participando como público sin voz, e incluso, de pronto, todos a una, salió a las calles de las principales ciudades a manifestar a favor de una justicia imparcial. Todas estas nuevas formas de la esfera pública nos hablan de un proceso en el que es necesario incidir para fortalecer la democracia y evitar una nueva ronda de mercantilización de lo público.

Porque la redefinición de lo público (implícita o explícita) es algo central en toda propuesta de desarrollo. Se liga, por ejemplo, con la cuestión del qué hacer ante el papel devastadoramente destructor de los monopolios comerciales que están entrando en América Latina. Cuando en una sociedad local se instala un monopolio comercial que va a ocupar 300 personas y a la vez va a hacer quebrar a tres mil comercios, que va a redefinir el espacio público, que va a redefinir las pautas de consumo, desplazando una enorme cantidad de productos de actividades artesanales y de pequeñas y medianas industrias, introduciendo marcas de la economía global, importando bienes producidos en países con otros sistemas de derechos humanos (y otros costos del trabajo), ese monopolio comercial está jugando el papel de “Caballo de Troya” de un sistema global socialmente polarizador y excluyente, lo que impide ver su **localización** como una celebración de la modernidad.

A pesar de la acuciante necesidad de los sectores excluidos, el proceso de desarrollo local debe incorporar a los sectores medios. Aunque parece la respuesta

socioeconómica más eficaz en lo inmediato, la focalización de los programas sociales en la pobreza extrema termina reproduciendo la pobreza, no genera desarrollo ni permite el surgimiento de estructuras que sostengan una equidad estructural. Para ello es fundamental incorporar los recursos materiales y culturales de los sectores medios, buena parte de ellos también en proceso de degradación. Igualmente importante nos parece dar un papel destacado a la juventud, no sólo por ser el sector etario más afectado por la crisis, sino por su potencial como fuerza social. Cuando a los jóvenes ha tenido la posibilidad de movilizarse para resolver problemas de la sociedad, han mostrado ese potencial extraordinario.

Perseguir el desarrollo local en un mundo global nos llevará, por necesidad, a cuestionar la política macroeconómica, como mediadora entre los procesos económicos globales y los locales. ¿Cómo vamos a lograr el desarrollo local con políticas macroeconómicas dirigidas a desarticular cualquier mecanismo económico autosustentado de desarrollo? Igualmente, se hará necesario cuestionar el sistema normativo de la actividad económica. Muchas prácticas de economía popular que podrían ser exitosas y realimentar otro desarrollo, son bloqueadas por las estructuras legales del poder. Un poder que se presenta como regulación, o como cierta definición de lo que es propiedad, o de lo que es sujeto de crédito, o de lo que es contrato, o por los usos del poder de policía o de la justicia.

En todo caso, no es suficiente proponer una administración más transparente y legítima de la cosa pública, sino que es necesario contrarrestar los efectos nocivos de la globalización. No se trata sólo de ad-

ministrar sino de gobernar, es decir, de dar sentido al conjunto social. En otros términos, a partir de cierto momento, si no se producen cambios en el contexto, la economía popular no podría desarrollarse ni el desarrollo local autosustentarse. Aunque debemos evitar recaer en la propuesta de que debe cambiarse la totalidad o no podrá cambiarse nada, estos factores contextuales son corresponsales de que las iniciativas de desarrollo local no hayan podido avanzar más aún cuando los objetivos y las metodologías hubieran sido correctas.

Nos parece también esencial permitir y fomentar la pluralidad de iniciativas. Para el desarrollo no hay *un* sujeto, no hay *una* institución, ni *una* forma de organización, ni *un* lugar privilegiado para la acción. Al desarrollo concurren quienes hacen teatro popular, asistencia social, medicina, o educación, los pastores, los investigadores, las ONG's, las universidades, los gobiernos locales, los partidos, los dirigentes sociales. Dónde va a iniciarse el proceso, quiénes serán sus agentes, es algo que no podemos establecer aquí respondiendo a la pregunta de cuál es el nuevo sujeto. Hay que fomentar la multiplicidad de iniciativas, la posibilidad de una creación colectiva sin camisas de fuerza ideológicas ni sujetos predeterminados.

¿Qué es un ámbito local de acción desde esta perspectiva? Una ciudad, o una región centrada en un área urbana aparece como la unidad mínima para desplegar e integrar sinérgicamente este tipo de acciones, superando el sectorialismo, buscando la integración de las intervenciones, el sentido de conjunto en cada práctica particular que requiere de las otras para existir. Una unidad suficientemente compleja y articulada al todo social como para ser el punto de

partida de otro desarrollo *desde* la sociedad local. Por ejemplo, no es suficiente con reivindicar la creación de otra escuela a nivel local sin a la vez cuestionar qué está pasando en las escuelas del país, qué se está enseñando, qué pasa con el aprendizaje, qué formación se está dando, qué vinculación tiene la formación con la posibilidad de ser ciudadano y de integrarse a la economía. Lo mismo pasa con la salud, o con el presupuesto participativo, porque instalar un proceso de desarrollo requiere no sólo atraer recursos a determinados lugares sino resignificarlos coherentemente con el desarrollo deseado y eso difícilmente puede alcanzarse a nivel local.

Para ser sustentable, se requiere una escala al menos regional de acción. Por lo mismo, trabajar para el desarrollo local abre la necesidad y la posibilidad de generar mesoestructuras, una articulación de comunidades e instancias múltiples, como un paso hacia estructuras capaces de confrontar los procesos de orden global o nacional. Para ello, además de comprender y seguir el movimiento de la globalización y de conocer a fondo cada realidad local, es preciso hacer una síntesis de lo mejor de las prácticas de promoción del desarrollo, planteando una plataforma revitalizada de sentido común para reorientar las intervenciones futuras.

Creo que hay muy poco de nuevo en todo lo que mencioné. *Lo novedoso sería hacerlo.* Lo novedoso sería que realmente pusiéramos en marcha, en varios lugares, interconectadamente, un proceso universalista, realmente sinérgico de desarrollo local.



La Empresa del Centro Histórico de Quito ILUSTRE MUNICIPIO METROPOLITANO DE QUITO

LA EXPERIENCIA DE GESTION DEL CENTRO HISTORICO DE QUITO

La Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, ha sido el motor de importantes experiencias sobre la Rehabilitación del Centro Histórico, en los últimos 10 años éstas se han caracterizado por un enfoque integral, habiendo producido valiosas herramientas que constituyen el sustento de una acción perdurable:

- Elaboración del Plan Maestro de Rehabilitación Integral del Centro Histórico de Quito.
- Creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural.
- Creación de la Comisión de Areas Históricas al interior del Concejo Metropolitano.
- Elaboración del Plan Zonal Yávira Centro.
- Creación de la Empresa del Centro Histórico de Quito.

Para la creación de la Empresa del Centro Histórico como entidad de economía mixta, la Municipalidad, contó con el apoyo de la Fundación Caspicara. La ECH tiene un gran desafío: "generar las condiciones más adecuadas orientadas a reactivar un desarrollo económico sostenible de las 72 manzanas del núcleo central del Centro Histórico de Quito", para dicho fin cuenta como base económica con un préstamo del BID 41 millones de dólares y un aporte local de 10 millones de dólares.

Los componentes actuales del programa :

- **Adecuación Urbana-Física**
 - Equipamiento cultural.
 - Mejoramiento de infraestructuras y servicios.
 - Mobiliario Urbano y Señalización.
- **Mejoramiento Ambiental**
La ECH, cumple el rol de facilitador hacia los órganos competentes de los siguientes proyectos:
 - Descontaminación, Seguridad, Tránsito y Limpieza.
- **Reactivación económica:**
 - Gestión económica con el sector privado. Centro de Información y Negocios.
 - Actividad Turística y recreativa.
 - Gestión económica con el comercio popular y los mercados.
- **Fortalecimiento Institucional**
Apoyo y facilitación a las entidades y empresas municipales vinculadas al programa para el logro de una gestión eficiente, desburocratizada y descentralizada en la formulación de políticas, estrategias y procesos operativos.
- **Participación Ciudadana y Apropiación Cultural**
Sostenibilidad Social para el Centro.

Queremos hacer realidad la utopía de rescatar, rehabilitar y conservar el patrimonio, generando un ambiente seguro y confiable que atraiga las inversiones del sector privado, mejore la calidad de vida de los residentes y las condiciones de los usuarios.