

# La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas\*

*José Luis Coraggio*

## Introducción

La ciudad con que llegamos al fin del siglo parece haber perdido su capacidad de dirigirse hacia un rumbo común elegido por sus ciudadanos y más bien parece quebrada por el embate del oleaje global. El nuevo modo de desarrollo y su proceso de globalización, tienden a dividirla entre una plataforma moderna, altamente organizada e integrada dinámicamente al mercado mundial, ocupada por una élite próspera y segregada, y un "resto de la ciudad" mayoritario, inorgánico, descapitalizado, plagado de problemas sociales y fuente de preocupación sistémica, sea por razones éticas o electorales.

Tal dualización parece manifestarse en dos modelos separados pero efectivamente complementarios de discurso y gestión. Para la primera: privatización y transnacionalización de los servicios, políticas públicas de inversión en infraestructura para asegurar su competitividad, concertación, valores exitistas ligados al crecimiento y la competitividad. Para la segunda: autoayuda y autogestión local, políticas públicas compensatorias y de contención del estallido social, manejo clientelar de los recursos, valores de sobrevivencia y solidaridad ligados a la improductividad y la exclusión social.

Sin utopías movilizadoras, sin paradigmas creíbles, debemos buscar en ese campo de contradicciones un nuevo rumbo para nuestras ciudades, que no puede ya ser el que fuera deseable bajo el modo de desarrollo industrial. Se requieren proyectos sociales que – aceptando responsablemente la fuerza y perduración previsible de las tendencias

a la globalización – tiendan a desarrollar el espacio de lo posible desde la perspectiva del interés de las mayorías urbanas, un espectro amplio que no se limita a los segmentos de pobreza absoluta.

No se trata entonces de ubicarse fuera del sistema global o del espacio de ideas que el mismo admite. Por eso vamos a aceptar como punto de partida la filosofía del Desarrollo Humano, porque lleva al límite actualmente posible un discurso crítico y potencialmente eficaz de la realidad contemporánea. Por eso no propondremos una alternativa al sistema capitalista – eufemísticamente llamado "de mercado" – sino avanzar en la superación de situaciones moral y políticamente insostenibles, desde el interior de los amplios espacios sociales y políticos que abre la misma exclusión económica y política. Por eso hablaremos de la centralidad de lo económico pero no asumiremos una perspectiva economicista sino político-cultural, rechazando la opción dicotómica entre transformación desde el Estado o desde la sociedad.

En particular, creemos que, si todavía tiene sentido hablar de un interés general en los países en desarrollo, la promoción de una economía popular urbana es de interés común para un amplio espectro social y político. Esto no significa que está exenta de contradicciones en relación a las fuerzas actualmente dominantes. Es más, es en el juego de esas contradicciones – en especial, aunque no exclusivamente, desde nuestras ciudades metropolitanas – que puede darse un desarrollo del campo popular y de su presencia efectiva en la escena democrática. A la vez, es allí donde pueden plantearse opciones más dinámicas y autodeterminadas de desarrollo nacional y regional, capaces de inspirar nuevas alianzas estratégicas.

## Buenos Aires metropolitana: una megaciudad en transición

La gran ciudad usualmente denominada Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>1</sup> – que en adelante llamaremos Buenos Aires a secas – forma parte, junto con México, San Pablo y Rio de Janeiro, del grupo mundial de 15 áreas urbanas de más de 10 millones de habitantes (megaciudades). Por su historia como centro metropolitano dentro de la Argentina y como nodo de intermediación con el resto del mundo, y por su masa demográfica y económica, Buenos Aires debería tener potencial para insertarse favorablemente y contribuir a la inserción de Argentina – y de la región más amplia a la que pertenece – en las redes mundiales que constituirán el nuevo sistema global.

Por lo mismo, su coyuntura y su futuro trascienden la problemática local y se convierten en una cuestión política de orden nacional si es que no internacional. Cómo se resuelva esa cuestión tendrá fuerte incidencia sobre la Nación en su conjunto y una incidencia significativa sobre la estructuración de nuevas regiones en el sur del continente.

Buenos Aires tiene una posición geográfica, pero ¿tiene una posición para superar los traumas de la globalización?; tiene una infraestructura de servicios instalada, pero ¿tiene una vocación productiva definida?; tiene una población – crecientemente heterogénea sin duda – capaz de encarnar el tipo de disposiciones y conocimientos que se dice reclama la nueva tecnología, pero ¿tiene una sociedad integrada y una ciudadanía capaz de actuar políticamente para impedir que la competitividad se base en la pérdida de sus derechos sociales adquiridos?; tiene múltiples instancias administrativas con jurisdicción en su territorio, pero ¿tiene un sistema político de gobierno que permita consensuar o concertar democráticamente un rumbo compartido? Todas estas cuestiones apuntan a aspectos subjetivos de esa totalidad abierta que llamamos Buenos Aires, y por tanto a las condiciones subjetivas de su gobierno. Pero plantearemos que – ante el déficit evidente de tales condiciones – el proceso de su superación será inseparable de la lucha por la transformación de su base económica; que el buen gobierno de una metrópolis no puede reducirse a criterios sobre el estilo de gestión de lo público o del juego democrático, sino que debe pasar también la prueba del desarrollo adecuado de su economía.

Para una visión sistémica del mundo global, dada su posición geográfica y la evolución regresiva de su sector industrial, la realización del potencial de Buenos Aires dependerá sobre todo de las nuevas funciones que pueda asumir competitivamente en la red mundial de mercados. Como lo pone Sassen (1994):

Junto con la bien documentada dispersión espacial de actividades económicas, han aparecido nuevas formas de centralización territorial de la gerencia y el control de operaciones de alto nivel. Los mercados nacionales y globales, así como las operaciones integradas globalmente, requieren lugares centrales donde se realiza el trabajo de la globalización.

Si el mercado va a determinar cuáles son las funciones que podría asumir Buenos Aires, aun en su papel limitado de ciudad periférica de la red global, la experiencia reciente de inversiones asociadas a la apertura económica podría estar marcando la tendencia previsible.

Así, han mostrado fuerte dinamismo y presencia pública las inversiones asociadas al desarrollo de un centro financiero. Sin embargo, funciona más como factoría periférica que conecta la economía nacional al mercado financiero mundial que como centro de orden global. Esto se manifiesta en que se nutre de inversiones especulativas en buena medida atraídas por altas tasas de rentabilidad obtenidas en un mercado segmentado y cautivo. En la lógica de la especulación financiera, esas altas ganancias son justificadas por los mayores riesgos que se corren al invertir "en Argentina". Pero tales riesgos son en buena medida cubiertos por la decisión política de comprometer el patrimonio nacional como garantía de la deuda externa, por una política macroeconómica que prioriza el sostenimiento de la convertibilidad, y por esa afirmación de irreversibilidad de los negocios asociados a la privatización que lleva el nombre eufemístico de "seguridad jurídica", todas ellas garantías brindadas por un gobierno que propugna que el estado nacional no debe

intervenir en el mercado.<sup>2</sup> Un índice de que tales garantías han sido consideradas satisfactorias podría ser la fuerte inversión en fondos de pensión y la reciente ola de compras de bancos por conglomerados internacionales.

La otra fuente de dinamismo evidente han sido las inversiones asociadas a la privatización de los servicios públicos, incluidos el transporte y las autopistas con peaje, así como los centros de comercialización (shoppings, hipermercados), todos asociados a un mercado local que se decidió políticamente dejar cautivo de los comportamientos monopólicos, mediante una política de privatización total sin el contrapeso soberano de una efectiva institucionalización de sistemas de regulación.

Se han conformado así estructuras monopolísticas en el sistema bancario, en el sistema de comercialización minorista (y su correlato en la destrucción del pequeño comercio y la producción por las políticas de importación de bienes de consumo) y en los servicios urbanos básicos. Esto genera altos costos del crédito y en los servicios que incidirán tanto directa como indirectamente (a través del alto costo de vida y de los costos crecientes de políticas sociales compensatorias) en el costo de producción de las eventuales actividades productoras de bienes transables, sin cuyo desarrollo el equilibrio macroeconómico que requiere este modelo se confirmará como altamente vulnerable. Cabe ahora ver si la competencia monopólica comenzará a bajar las altísimas tasas de los servicios y del interés o llevará a comportamientos oclusivos.

Esto puede llevar a pensar que sería entonces su relación con actividades productivas extrametropolitanas lo que definiría la sostenibilidad del crecimiento económico de la metrópolis de Buenos Aires. Eso puede incluir tanto la captación de rentas de posición como nodo del sistema de circulación de bienes entre el Pacífico y el Atlántico, o la captación de parte del excedente generado en sectores productores de bienes transables, tanto por medios políticos<sup>3</sup> como por su participación activa en la circulación y control del excedente generado por los complejos de extracción minera o agropecuaria.

A su vez, la competitividad de estos complejos está basada en rentas diferenciales a escala mundial. La magnitud y consecuencias de dichas rentas dependerá del estilo socio-tecnológico (desarrollo tecnológico socialmente excluyente y degradante de las bases naturales o desarrollo basado en el potencial humano y la gestión colectiva de los recursos naturales no renovables) y del grado de autosustentación dinámica o extroversión estructural que caractericen a tales complejos, como también de la evolución mundial de tecnologías y mercados, que pueden afectar la fuente de dichas rentas.

Como plantearemos más adelante, este poco promisorio panorama de las perspectivas de la economía metropolitana sólo puede revertirse en base al desarrollo de otras estructuras económicas que contrabalanceen las tendencias actuales a la extroversión, la vulnerabilidad y la dualización, y que contribuya a redefinir las relaciones de la economía pública con la economía privada.

## Los dilemas de la metrópolis ante el mundo global

Pero la cuestión del desarrollo metropolitano no es sólo económica (o lo económico no puede en la práctica ser dissociado de lo político y lo social, como pretenden ciertas teorías). El principal desafío que enfrentan las metrópolis está ya registrado – con la relativa objetividad que brinda la intersubjetividad de los expertos – en la reflexión contemporánea sobre el papel de las megaciudades en los procesos de desarrollo global. Releyendo las "agendas urbanas hacia fin de siglo", el desafío puede formularse como el de encontrar una forma propia de combinar y concretar tres objetivos estratégicos: la competitividad de largo plazo, en una economía global donde el mercado, sus estructuras de poder y sus instituciones, tienden a imponer a las sociedades en desarrollo y a sus estados la prioridad de los equilibrios macroeconómicos por sobre la promoción activa de estructuras microeconómicas eficientes; el desarrollo humano sustentable, en el contexto de un sistema que desprecia los equilibrios sociales y naturales al negar, en nombre del realismo y el inmediatismo, los valores fundamentales ligados a los derechos sociales universales y a la sustentabilidad ecológica; la gobernabilidad, en el contexto de un sistema político en que las instituciones formales de la democracia, introyectadas por los valores del mercado y la competencia electoral, tienden a reeditar la manipulación de las mayorías populares como masa de maniobra en la lucha por el poder político remanente.

La capacidad de esta metrópolis de integrarse, pensarse y autogobernarse articulando esos tres ejes estratégicos, codeterminará las posibilidades de efectivizar su potencial en el sistema mundial pero también qué tipo de sociedad, de sistema político y de estado nacional contribuirá a estructurar en la Argentina.

En efecto, aun habiendo acuerdo sobre la relevancia de esos tres objetivos, ellos pueden ser articulados o jerarquizados de diversa manera, tanto al interpretar la realidad como al actuar en ella. Aunque en el discurso público aparezan aludidos los tres objetivos, la absolutización de cualquiera de ellos impide encarar el verdadero desafío (político) de su articulación dinámica, pues los otros objetivos aparecen como meras restricciones externas antes que como componentes de un mismo campo problemático. Así:

(1) una posición de fundamentalismo, justificada por una idealización del mercado total, ve la democracia como una incómoda restricción institucional dentro de cuyos límites debe operar, tendiendo a transgredirlos en nombre del indubitable objetivo trascendente, procurando refuncionalizar las instituciones democráticas para legitimar las transformaciones estructurales cuya necesidad histórica es considerada una verdad absoluta. En cuanto al desarrollo humano sustentable, quedaría subordinado al objetivo – considerado condición previa necesaria y suficiente del primero – de lograr una competitividad inmediata en el mercado mundial, reduciendo al mínimo políticamente necesario el tendido de redes de contención social para situaciones de extrema carencia, y posponiendo

intervenciones medioambientales que puedan afectar la atracción del capital global o acelerar inoportunamente la disolución de los sistemas industriales remanentes;

(2) una posición ecologicista y/o centrada en la defensa inmediata de los derechos humanos, tiende a minimizar la consideración de los equilibrios económicos (vistos como imposición de intereses particulares más que como condición del buen funcionamiento del sistema social) y la acción dentro del sistema político (visto como enajenado y corrupto), primando la propuesta de una acción movimientista desde la sociedad, orientada por una visión ideológica humanista, centrada en la preocupación por valores humanos universales y la supervivencia de la especie en el planeta;

(3) una posición centrada en la permanencia de las instituciones de la democracia representativa, tiende a posponer las transformaciones estructurales que requieren la competitividad de largo plazo y el desarrollo humano sustentable, al quedar dichos objetivos subordinados al mantenimiento o construcción de determinados equilibrios políticos y al "realismo político".

Dado el punto de partida y el juego actual de fuerzas en el mercado, es claro el predominio de la primera opción, con apenas una presencia discursiva de las otras dos, entre otras cosas por la imposibilidad de pensar alternativas económicas coherentes con los objetivos del desarrollo humano, la sustentabilidad ecológica y la democracia efectiva. El dominio de la política económica por los conversos de la primera posición ha tendido a generar un estilo de competitividad espúreo, basado en:

- (a) la degradación de la fuerza de trabajo y la regresión de los derechos sociales, con una creciente inequidad y dualización social;
- (b) la desregulación indiscriminada del mercado nacional, con la destrucción irreversible de capacidades productivas que podrían haber sido actualizadas;
- (c) el descuido de los balances ecológicos, pasando a generaciones futuras costos ocultos y generando pérdidas irreversibles de recursos no renovables;
- (d) la reducción del gasto público per se y la focalización en la pobreza extrema del gasto social compensatorio para evitar explosiones sociales, con un estilo clientelar que contribuyó a degradar el sistema político.

En el caso de la Argentina, a esto se agregó una serie de concesiones que no eran necesarias siquiera para el logro de la estabilidad macroeconómica y el imperio del mercado, como el ya mencionado otorgamiento de monopolios desregulados en áreas de servicios básicos, la desnacionalización de instrumentos eficientes de regulación de mercados (como el caso del Banco Hipotecario Nacional), la apertura desregulada a los monopolios de la comercialización, y el acentuamiento de un sistema fiscal regresivo en sus fuentes, discriminador contra los sectores medios urbanos y clientelista en sus usos redistributivos focalizados en los sectores pobres.

Tampoco era necesaria al modelo macroeconómico la corrupción y el control político de la justicia que vinieron a acentuar la sensación de impunidad, ya marcada por el desenlace de los juicios a los represores y la nacionalización de la deuda externa liberando de responsabilidad a quienes se beneficiaron de ella e incluso fugaron capitales casi equivalentes a la deuda resultante. La impunidad implica no responsabilidad por los actos de los poderosos, y se fortalece por el trabajo ideológico debilitador de la voluntad que supone imponer la visión de que la economía es un sistema cuasi-natural cuyas leyes sólo pueden comprender las gurús (economistas), y que cuando éstos piden sacrificios hay que aceptarlos porque la alternativa es la destrucción y el caos total. Estos factores generan miedo (a la represión física, a la hiperinflación, a la desocupación y la pérdida de cobertura social) y, como argumentaremos, tienen consecuencias no sólo morales sino políticas y económicas y son parte de un contexto que debe ser confrontado si se va a intentar otro desarrollo metropolitano.

En la práctica, la segunda opción tiende a limitarse a cumplir una función de restricción moral a los efectos excesivos del sistema de acumulación y del poder, llegando a influir sobre comportamientos de mercados específicos y las regulaciones del comercio internacional.<sup>4</sup> Sin embargo, a pesar de sus objetivos declarados, no llega a desmontar los mecanismos reales de la economía y la política, y su incidencia en las políticas públicas y en los comportamientos colectivos se ve reducida más bien a una "presencia discursiva", o al reclamo por la despolitización y la eficientización de las mismas políticas compensatorias, la que está asociado a su dificultad para convocar fuerzas efectivas y proponer alternativas viables.

Por último, quienes se centran en la tercera opción tienden a concentrar la acción política en la lucha electoral por el poder estatal, incorporando discursivamente tanto una dosis de realismo económico como de idealismo humanista, pero en la práctica dejando el desarrollo local y nacional librados a la dinámica de procesos globales considerados ingobernables. Por la demás, un sistema político centrado en la competencia electoral, en el contexto de un mercado global todopoderoso tiende a reproducir el clientelismo y la "responsabilidad" por la estabilidad financiera en las principales fuerzas políticas, estén en la oposición o en el gobierno.

En ausencia de un paradigma compartido, salvo casos extremos de representantes casi puros de una de esas posiciones, los actores políticos y sociales concretos se posicionan diferencialmente en el espacio de tensión que definen esos tres ejes estratégicos. Así, el sentido de conjunto del desarrollo metropolitano terminará siendo un emergente producido por la interacción entre acciones orientadas por diversos intereses políticos y sociales conflictivos, por efectos de masa provocados por la acumulación de numerosas intervenciones aisladas (microreacciones a condicionamientos macroestructurales), por la matriz cultural de cada sociedad, y por los efectos de las coyunturas mundiales que se van sucediendo. El resultado previsible es la consolidación de una ciudad dual, se-

gregada tecnológica, social y políticamente, con un núcleo moderno – integrado al sistema global pero altamente vulnerable – y el resto sobreviviendo en condiciones precarias (Castells, 1989).

En la perspectiva de buscar otro desarrollo, la cuestión del gobierno de una metrópolis nacional – ll mesela gobernabilidad o gobernanza – no puede reducirse a mantener al mínimo costo un contexto de convivencia política que minimice los riesgos del capital. La cuestión es cómo articular fuerzas e intereses – sea por consenso o por hegemonía – para presentarse en el escenario global con un proyecto compartido, definido, gestionado y garantizado por su control democrático y transparente, que plantee como sentido del conjunto de las acciones públicas y privadas el desarrollo humano sustentable, compatible con una competitividad auténtica.

##  Puede Buenos Aires ser gobernable?

La idea de gobierno de una ciudad sugiere una dirección común, un sentido subjetivamente planteado y buscado para las múltiples acciones de los miembros de esa sociedad. Si, buscando el sujeto político de Buenos Aires, supusiéramos que sus casi 12 millones de habitantes se han constituido como ciudadanía con una misma identidad metropolitana, sería preciso dar cuenta de diversas condiciones que parecen contradecir esa hipótesis. Así, existe un fuerte clivaje social y cultural entre la Ciudad de Buenos Aires ("la capital, el puerto, los porteños") y el Conurbano Bonaerense (parte de la Provincia de Buenos Aires y, por tanto, "bonaerenses"<sup>5</sup>, en particular sus dos cordones de más reciente conformación<sup>6</sup>, algo que se manifiesta incluso en el comportamiento electoral diferencial.

Esto último es en parte producto de la manipulación simbólica de partidos políticos que, en su competencia por votos, encuentran funcional mantener o incluso exacerbar la contraposición entre la población del Conurbano y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y entre la población del Conurbano y el gobierno de la provincia del mismo nombre. Instrumento material y no sólo simbólico de tal manipulación ha sido la reciente institucionalización del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, que se nutre con recursos nacionales bajo el control del gobierno de la provincia de Buenos Aires y permite – directamente o mediante la ejecución de programas sociales por parte de los municipios – un control clientelar sobre los pobres del Conurbano, que constituyen la mayor masa de maniobras para las elecciones provinciales y nacionales.<sup>7</sup>

Ese estilo de acumulación de poder mediante el control político centralizado se manifiesta también en la decisión legal de dar una autonomía débil a los 24 municipios del Conurbano, que terminan componiendo un mosaico de administraciones locales aisladas

entre sí y tributarias del poder político y administrativo del gobierno provincial. En esto, la reciente autonomización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires marca una tendencia inversa al independizarlo del gobierno nacional y a la vez acentúa la diferenciación entre los gobiernos locales de la Capital y los gobiernos vecinos de su conurbación.

Nación, Provincia, Gobierno de la Capital y Gobiernos Municipales, con recursos y problemas muy desiguales, superponen sus jurisdicciones sobre aspectos o segmentos de esta metrópolis. ¿Podrá este heterogéneo conglomerado social y su sistema administrativo-político tri-jurisdiccional y multi-local articularse y autotransformarse hasta asumir una identidad metropolitana capaz de sostener una acción estratégica ante el sistema global, o será esto un mito que preocupa a intelectuales y técnicos más no a los políticos ni a la ciudadanía? (Passalacqua, s/d) ¿Al respecto, qué papel juega lo político en general y el gobierno de ciudades metropolitanas en particular, en una época en que lo económico y el mercado avanzan decididamente sobre el poder estatal? En todo caso, el gobierno de Buenos Aires ¿es una cuestión local, intrametropolitana, o es una cuestión nacional, tanto por su interés como por los procesos en que debe incidirse para resolverla? Y las claves para avanzar en su resolución, ¿pasan más por una reorganización previa del sector público o por un cambio cultural? Volveremos a estas cuestiones.

### **Las bases materiales del gobierno de la ciudad: la centralidad de lo económico y la economía popular como alternativa superior a las políticas sociales compensatorias<sup>8</sup>**

La posibilidad de gobernar la ciudad con otro rumbo, con otro estilo político y de gestión, supone no sólo movimientos políticos consecuentes con los códigos morales manifiestos de la democracia, sino también asumir de otra manera la cuestión económica, superando la separación entre lo económico, lo político y lo social, y desarrollando la capacidad social para incidir decisivamente sobre el proceso de la economía metropolitana. La mera perfección o coordinación de instituciones formales de gestión o decisión pública sería insuficiente. ¿Qué significa el "gobierno" de una gran ciudad si sigue reducido a las funciones usualmente reconocidas como "propias del gobierno local": barrido y limpieza, tránsito, códigos de usos del suelo, etc. etc.?

Pero no se trata sólo de tener instrumentos para poner límites o para orientar en el margen al mercado global. Se trata de poner en marcha o de profundizar un proceso que es económico-cultural, y que pasa por la promoción de relaciones, instituciones y valores económicos que a su vez sustenten fuerzas sociales y políticas capaces de redirigir la economía pública y redefinir los términos del intercambio con la economía empresarial capitalista.

Dar centralidad a lo económico no significa reduccionismo a lo económico. Ninguna metrópolis latinoamericana puede ser pensada como un valor complejo generado por el capital (privado y su estado), que refleja en lo físico su estructura y contradicciones internas. Ni empírica ni conceptualmente la ciudad puede verse regida por la lógica interna del capital. En lo económico, ha devenido resultado de tres procesos:

- a) la lógica (internamente contradictoria) del capital;
- b) las intervenciones de planificación y política pública del estado nacional y local (siguiendo una lógica política que no puede reducirse a la del capital); y
- c) el resultado agregado de estrategias de reproducción de la población (que es mucho más que la fuerza de trabajo del capital y su excedente funcional, pero que manifiesta una naturaleza fundamentalmente anárquica).

Las tendencias prevaletentes a la doble exclusión estructural de las mayorías urbanas (por la exclusión de los mercados mundiales y por la exclusión interna) han "hinchado" el tercero de los componentes mencionados, a la vez que est n reduciendo significativamente el segundo. Sin embargo, las predicciones disponibles hacen pensar que:

- a) el proceso de acumulación capitalista (a través de la inversión del capital privado) asumir  sólo la reconstrucción de una parte de la ciudad, y el estado local por su parte tendrá recursos muy limitados para suplir la falta de dinamismo del capital. Cobra vuelo entonces la perspectiva del autoempleo, de la microempresa, de la informalidad como semillero de alternativas y de desarrollo desde la sociedad.
- b) la cuestión urbana (como cuestión de estado) ha dejado de ser una cuestión económica (ya sea vista como la de reproducción de la fuerza de trabajo o como la reproducción de las condiciones generales de la producción), y se ha vuelto principalmente una cuestión política para las clases dominantes: la de la gobernabilidad, o la de cómo controlar masas de pobres urbanos (estructurales y nuevos) que no pueden ser reintegrados ni en la realidad cotidiana ni a través de la creación de expectativas plausibles de desarrollo.
- c) dado que el proceso de construcción económica de la ciudad será dejado crecientemente en manos del mercado – con el estado jugando el papel de "habilitador" para el mejor funcionamiento del mercado –, la cuestión urbana será encarada a través de la lucha cultural, mediante la manipulación simbólica (uno de cuyos elementos principales es convencer de que no hay otra alternativa realista que aceptar el imperio del mercado mundial para definir qué clase de desarrollo tendrá cada ciudad o país), y mediante políticas sociales dirigidas a aliviar la pobreza extrema.

A pesar de esto último, la respuesta desde el campo popular no debe ser predominantemente cultural o política sino que debe tener un fuerte componente económico. Si la ideología dominante afirma que no hay responsables políticos de las transformaciones económicas, sino que éstas son un mero revelarse de la realidad, y que la suerte de cada uno es responsabilidad de su propio esfuerzo, o que la cuestión social debe crecientemente ser asumida por la misma sociedad (a través de la filantropía y el "tercer

sector"), las mayorías deben tomar el desafío y asumir – no individual sino colectivamente – la transformación de las estructuras económicas de las que son protagonistas. En este contexto cabe preguntarse: ¿cuando están o estén en el poder partidos políticos con un proyecto popular, qué papel pueden cumplir respecto a la economía los agentes de gobierno local, las organizaciones populares y los múltiples agentes que compartan un proyecto de desarrollo popular autónomo ?

A pensar ese componente ayuda adoptar una visión de la economía de la ciudad como la que presentamos esquemáticamente a continuación: la economía urbana puede ser analizada como compuesta por tres subsistemas:

- (1) la economía empresarial capitalista, orientada por la acumulación de valor mundial, cuya dinámica tiende a estar determinada directa o indirectamente por mercados externos a la ciudad;
- (2) la economía pública, cuya dinámica está determinada, dentro del imperativo del equilibrio macroeconómico, por los requerimientos de las empresas capitalistas para mantener su competitividad y por la necesidad de aliviar la pobreza de las mayorías;
- (3) la economía popular, que no existe aún como tal, pero que puede desarrollarse a partir de la matriz socioeconómica popular, que está orientada por la reproducción ampliada de la vida, para lo cual su principal recurso es el "capital" humano, con un nivel de acumulación importante pero subordinado al objetivo trascendente mencionado.

El agregado de unidades domésticas de trabajadores, sobre cuya base puede constituirse la economía popular, abarca variadas actividades económicas. Entre otras:

- (a) la producción de bienes para el consumo y la producción: alimentos, vestido, vajilla, herramientas, insumos intermedios, medias de transporte, etc.;
- (b) la construcción de infraestructura: caminos vecinales, instalaciones para servicios comunales, vivienda, redes de agua, electricidad y saneamiento, etc.;
- (c) la prestación de servicios: transporte, salud, educación, entretenimiento, comunicaciones, reparaciones de todo tipo, etc.
- (d) la comercialización de productos propios y de empresas no populares;
- (e) la reproducción y venta de la fuerza de trabajo asalariado;
- (f) el desarrollo y transmisión de técnicas de producción, circulación, enseñanza-aprendizaje, control medioambiental, etc.

De hecho, este agregado cumple funciones que requiere el sistema capitalista (reproducción de la fuerza de trabajo, mercado para las mercancías capitalistas, socialización, etc.) sin que sea resultado de una planificación colectiva ni que sus agentes tengan esa visión de conjunto. En particular, se hace cargo de la reproducción de la población en general, independientemente de que sus miembros tengan o no el carácter

de fuerza de trabajo para el capital, algo que ni el cada vez más restringido consumo colectivo ni el mercado capitalista pueden garantizar. A la vez, sus requerimientos entran en contradicción con los del capital, en tanto compite por recursos (tierra, gasto público, etc.) y pone límites extraeconómicos a la explotación (reivindicaciones corporativas, lucha política contestataria, etc.). Su peso – no sólo en lo relativo a población sino en recursos económicos y contribución a la producción – es seguramente mucho más grande de lo que pueden registrar los sistemas contables oficiales.

El punto de partida de la economía popular se expresa sólo parcialmente en su baja productividad comparada con el sector moderno, medida como se estila en este último. Su diferencia cualitativa se refleja mejor en la mayor proporción de insumos de energía humana física respecto a los insumos de conocimiento y de organización que requieren los procesos de producción y circulación que realiza y, dentro de los insumos de conocimiento, en el mayor peso relativo del conocimiento común, basado en la práctica, respecto al teórico-científico. Pero un cambio en estos indicadores no necesariamente significaría su mutación en partes del empresariado capitalista, pues hay amplio espacio para el desarrollo de la economía popular como tal en coexistencia con el sector capitalista. Desde ese punto de vista, es necesario revisar la concepción de los múltiples programas dirigidos a la microempresa urbana.

Siendo un subsistema económico regido por la reproducción ampliada de su "capital" humano y no por la acumulación del capital monetario, su desarrollo – y su contribución al desarrollo de los otros sectores de la economía – dependerá del cambio de calidad de dicho "capital". El crecimiento y cambio de calidad de este sector requerirá del gobierno local y de las diversas organizaciones y agentes de la promoción popular un esfuerzo fundante, que incluye, entre otras cosas:

- (1) una reorganización de sus relaciones, comportamientos y expectativas internas, equivalente por sus alcances a las que se están produciendo en la economía empresarial moderna y en la administración pública;
- (2) lograr establecer – políticamente – relaciones de intercambio más equitativas con los otros subsistemas económicos – la economía empresarial capitalista y la economía pública;
- (3) una adición substancial de aquellos recursos productivos externos – es decir, no reproducibles actualmente en su interior que limitan su desarrollo: tierra y servicios de infraestructura, crédito, tecnologías y recursos educativos dirigidos a este nuevo desarrollo, entre otros.

La apropiación de esos recursos podrá ser hecha a través de:

- (a) la reducción o anulación de las actuales transferencias de este sector hacia el resto de la economía (sistema fiscal en general, socialización de la deuda externa);
- (b) la regulación de un intercambio mercantil justo, incluidos justos salarios por la fuerza de trabajo;

- (c) las donaciones de agencias de ayuda y ONG;
- (d) la transferencia de recursos a partir de procesos políticos (reivindicaciones de tierras o edificios públicos, tasas de crédito preferenciales, regulación o incluso subsidios a los servicios públicos utilizados, etc.);
- (e) el desarrollo e internalización de su reproducción (en la medida que vaya haciéndose cargo de una mayor parte de los servicios de salud, educación, fondos de seguridad social, crédito, investigación tecnológica, construcción de infraestructura física, etc.), lo que a su vez puede crear otras limitantes externas que deberán ser encaradas a su tiempo.

La definición amplia que adoptamos de esa posible economía popular y de su matriz socioeconómica básica tiene una *intención política*, en un doble sentido: (1) por estar pensada desde el proyecto de ampliación de la capacidad de los sectores populares para determinar las condiciones de su vida, sea por su gestión directa, sea por su peso en el sistema democrático que determina las políticas estatales, (2) porque, con una mayor autonomía material, las mayorías populares pueden contribuir a una democratización y estabilización efectiva del sistema político.

Por el contrario, aceptar la focalización en la pobreza, si es que no en la indigencia, implicaría que lo popular excluye las capas de ingresos medios, a los técnicos y profesionales, etc. Esa segregación llevaría de hecho a reducir la posible estrategia popular a la reivindicación frente al estado, a continuar su dependencia de donaciones y servicios "externos", o al acceso a créditos limitados difíciles de reembolsar. Equivaldría, sobre todo, a renunciar al desarrollo de formas de solidaridad orgánica, que superen la mera agregación mecánica de intereses similares y por tanto potencialmente competitivos, y que provean un suelo firme para la constitución de sujetos colectivos autónomos. La "línea de la pobreza" es definida por criterios de supervivencia biológica o de ingreso monetario, pero la línea que debe trazarse es una línea político-cultural, que en sus inicios encierra a parte de los sectores pobres y de los sectores medios que participan de valores afines a propuestas de cambio estructural.<sup>9</sup>

Para que del campo popular surja eventualmente un proyecto eficaz de desarrollo o transformación societal es necesario que gane autonomía relativa en su reproducción material y cultural, para lo cual debe constituir una economía popular capaz de autosostenerse y autodesarrollarse en vinculación abierta con la economía capitalista y la pública. Tal opción es imposible para el estrato separado de los pobres o los indigentes. Y, sobre todo, no podría ser una contribución a una alternativa civilizatoria como la del Desarrollo Humano. Para ser dinámica, la economía popular debe incluir elementos social, organizativa y tecnológicamente heterogéneos pero complementarios. Debe incorporar, por ejemplo, a las universidades nacionales y sus centros tecnológicos, a medios de comunicación, a las ONG, a movimientos reivindicativos, como los movimientos barriales y sindicales, de la juventud, de liberación de la mujer, a movimientos con fundamentos

ideológicos distintivos, como las comunidades eclesiales de base, a movimientos étnicos, a movimientos culturales como es el de educación popular, etc. Debe incluir tanto redes de subsistencia como de intercambio cultural y científico.

Para obtener recursos, la economía popular debe apelar no sólo al intercambio mercantil, sino a la generación y movilización de recursos que requieren no de precios estimulantes sino de una lucha cultural para compatibilizar motivaciones personales o grupales con objetivos comunitarios y societales – como la energía de los jóvenes para alfabetizar, vacunar o enfrentar al poder represor, o de los vecinos para sanear el medio ambiente. Sin embargo, no es posible sustituir al mercado totalmente, y la economía popular debe buscar formas de acción mercantil eficiente, congruente con sus metas, así como de regulación social y política de las relaciones de mercado.

Es necesario acumular otra historia y reactualizar otra memoria: la de las experiencias exitosas de autoorganización y desarrollo popular. Pero para avanzar en esa autonomía relativa, que implica un control cada vez mayor de las condiciones de reproducción de la vida biológica y cultural, es indispensable superar el inmediatez y la fragmentación, plantear proyectos de orden comunitario y social. Proyectos que superen la visión de que el principal medio de desarrollo popular es la "democratización" de la propiedad privada de medios de producción, advirtiendo la importancia de incidir democráticamente sobre las políticas del estado u otros organismos de regulación o que asignan recursos, así como de ejercer una fuerza económica unificada en el mercado.

Aunque tiene elementos de reciprocidad ausentes del mercado capitalista, no hay bases para una idealización de las relaciones de reciprocidad doméstica y comunitaria. Por un lado, el machismo puede generar una distribución inequitativa de una parte de los ingresos, a través del control que ejerce el hombre sobre los ingresos monetarios del hogar. Por otro lado, incluso en relaciones de tipo tribal, basadas en el parentesco, anidan diversos grados de reciprocidad. El tipo-ideal de desprendimiento unilateral, sin exigencia o expectativa de recibir algo a cambio, es sólo un caso, ligado a las formas más cercanas de parentesco (Sahlins, 1972). A partir de allí hay una gradación que llega hasta formas de intercambio donde ambas partes intentan obtener la máxima ventaja. Así pues, sobre todo en el medio altamente competitivo de las metrópolis, donde coexisten y se interpenetran comunidades fundadas en diversas identidades y con variables grados de consolidación, sería un error asociar automáticamente "comunidad" con las formas más generosas y solidarias de reciprocidad.

La fascinación moral por la comunidad – presente en las propuestas que idealizan la cultura popular, lo cotidiano y lo local – sólo puede sostenerse racionalmente si se piensa en el *modelo de comunidad aislada*, cuyos miembros est n vinculados por múltiples lazos necesarios para su sobrevivencia. Pero, conceptual y realmente, la categoría "comunidad" supone la existencia de "los no pertenecientes a la comunidad", o de "las otras" comunidades, para cuyos miembros no se aplican los mismos valores y reglas de

comportamiento que para los integrantes de la propia comunidad. "Los otros" pueden muy bien ser vistos como enemigos o aplicárseles reglas de intercambio muy alejadas de la reciprocidad generalizada. En una ciudad puede llegarse a la apropiación de tierras urbanas ocupadas por otras comunidades por la vía armada, a la competencia exacerbada por recursos públicos, o a la lucha ideológica o étnica con el vecino.

A la vez que otras relaciones pueden sostener los intercambios materiales (como las de autoridad, o las de poder político, reflejadas en diversas formas de clientelismo y compadrazgo), son pocas las comunidades existentes en América Latina que no están ya sobreconformadas por la cultura occidental moderna, donde priman el mercado y el Estado, produciendo una despersonalización del intercambio de mercancías, la formación de una ciudadanía de individuos (por rudimentaria que ésta sea) y la introyección de relaciones y valores de poder económico y político (García Canclini, 1989). La introyección de estos valores ha debilitado la fuerza de las relaciones de parentesco u otras constitutivas de las comunidades primarias. Sin embargo, estamos precisamente en un momento en que se retraen los mecanismos de integración del mercado capitalista y del Estado nacional, por lo que puede darse una revitalización de esos niveles comunitarios e intercomunitarios.

Por todo esto, nos inclinamos a pensar que, al considerar la promoción de una economía popular, es pertinente investigar en cada caso las contradicciones y articulaciones existentes entre redes de "solidaridad" y entre éstas y los intereses individuales. Podemos anticipar que en las grandes ciudades se dará un entrecruzamiento de diversas comunidades, entre otras:

- (1) las basadas en la pertenencia a una raíz común, étnica o territorial (como los barrios en que van asentándose inmigrantes provenientes de una misma región o comarca);
- (2) las vecinales (por el contacto cotidiano en la zona de residencia, por servicios u otras condiciones colectivas locales compartidas como usuarios y/o gestores);
- (3) las redes de intercambio no mercantil (trueque)<sup>10</sup> o de ayuda mutua;
- (4) las redes de intercambio mercantil colectivo ("comprando juntos", venta de productos similares a través de redes comunes);
- (5) las instituciones de representación social o política (sindicatos, corporaciones, movimientos sociales, gobiernos municipales); y
- (6) los movimientos ideológicos (religiosos, políticos) y culturales (ecologistas, de música rock).

En todo esto hay diferencias importantes entre el mundo rural y el urbano. Mientras en muchas comarcas rurales lo territorial aparece como una síntesis de las raíces de la comunidad, esto difícilmente ocurre en el interior de una gran ciudad. En este caso queda abierta la cuestión de cuál será la articulación emergente de las diversas formas de

comunidad que favorezca en cada caso la comunicación transcomunitaria, esencial para producir una voluntad colectiva que impulse un proyecto participativo de desarrollo.

En todo caso, resulta evidente que cuando los programas de desarrollo popular pretenden promover una selección de emprendimientos considerándolos aislados o aislables de su comunidad (típicamente los programas dirigidos a las "microempresas" familiares), o cuando pretenden imponer formas colectivas (como la cooperativa) están también promoviendo ciertas formas de socialidad y, generalmente, entrando en contradicción con otras formas existentes. En la medida que ese contenido implícito no se presente como opción a cargo de aquellos a los que se dirige (y los técnicos economistas no incorporen una visión más cercana a la antropología económica), el uso de los recursos para el desarrollo puede ser ineficiente y producir efectos indeseados.

En términos de Heller (1977), la cuestión de fondo es que en las sociedades en desarrollo hay diversas formas y niveles de integración, que van más allá de la sumatoria, enfrentamiento o coexistencia de comunidades diferenciadas. Así, la sociedad, al entrelazar identidades y actividades muy diversas, plantea una superación moderna de las limitaciones de la comunidad, basada en intensas relaciones interpersonales "locales" entre unidades domésticas ligadas por relaciones de parentesco, territoriales o incluso culturales en sentido más amplio (idioma, ancestros comunes, etc.). Tal superación requiere la relativa subsunción de identidades y formas de existencia tradicionales, mediante su re-conformación y adecuación a los valores y normas de participación en agregaciones más heterogéneas. Esto es especialmente válido cuando se pretende encamisar los recursos de la economía popular dentro de relaciones de producción propias de un sistema económico dominado por el capital, así como dentro de las relaciones de autoridad propias de un sistema democrático representativo. La cuestión abierta es qué relación guardará lo nuevo y lo viejo en un proyecto de desarrollo (y no de mera substitución) de la economía popular.

## ¿Será viable la economía popular?

La viabilidad del cambio social raramente está dada previamente, más bien es algo a construir dentro del proceso de cambio mismo. La política metropolitana debe desarrollar en su propia práctica las condiciones de su posibilidad. Pero las propuestas deben pasar al menos el test de la plausibilidad. Una primera duda es si es posible constituir tal sub-sistema sin pretender la grandiosa tarea de sustituir al sistema capitalista. La respuesta es que el objetivo inicial es aprovechar las tendencias a la dualización y las necesidades de legitimación de dicho sistema para constituir estructuras capaces de interactuar con las fuerzas destructivas del mercado capitalista y a la vez resistirlas. Otra duda es si el imperativo de la gobernabilidad, junto con los límites morales y políticos que se

plantea la sociedad global emergente, podrán imponer al capital el respeto a una economía popular parcialmente resguardada de su fuerza competitiva. Al respecto, la respuesta es que si bien se puede argumentar moral o políticamente en pro de políticas favorables a la economía popular, la correlación actual de fuerzas hace necesario mostrar su eficacia económica y social para sostener la legitimidad y viabilidad de tal resguardo. Pero es necesario reconocer que las condiciones para poder llegar a experimentar esa eficacia como subsistema no son pocas ni fáciles, y requieren un proceso políticamente defendido. Lo que parece llevamos al punto inicial.

No hay opción: desarrollar donde no existe un subsistema de economía popular metropolitana autosustentada no es una tarea que pueda limitarse a una suma de microintervenciones. Se requieren importantes recursos iniciales y suficiente tiempo para desarrollar otras estructuras e instituciones económicas que le permitan superar su estado fragmentario y conformar un subsistema, orgánicamente integrado pero abierto, cuya actividad productiva pueda satisfacer directamente parte de las necesidades de los sectores populares pero también *competir exitosamente por las voluntades de los consumidores en segmentos del mercado global, ocupar a los excluidos y generar los ingresos monetarios necesarios para articularse a través del mercado con el resto de la economía, así como el excedente económico necesario para sostenerse y ampliarse sobre sus propias bases*. Esto no significa autosuficiencia, ni mucho menos la clausura de comunidades locales (aunque el desarrollo local puede ser una idea movilizadora de recursos y voluntades), pues requiere intercambios *regulados* con la economía del capital y la pública.

Lograr esa organicidad es una cuestión que no puede dejarse librada al decantamiento del mero juego económico ni suponerse que se logrará con un acompañamiento ideológico al mismo tipo de proyectos aislados que hoy predominan. *En esto radica una diferencia entre la propuesta de promover desde las regiones metropolitanas una economía popular y la de proseguir agregando a la sumatoria de microproyectos locales. Promover la conformación de un subsistema de economía popular metropolitana implica también trabajar con microproyectos, pero operando al mismo tiempo sobre las macrorelaciones e instituciones que velan por el conjunto (regulación de intercambios, justicia económica, representación colectiva, redes de financiamiento, sistemas de formación y capacitación, sistemas de investigación y control de calidad, etc. etc.), operando simultáneamente en las diversas partes de un todo en vías de conformación.*<sup>11</sup> Implica invertir recursos importantes en el desarrollo, consolidación y alimentación de redes que articulen, comuniquen y dinamicen la multiplicidad de emprendimientos y microredes populares. Implica, por ejemplo, canalizar recursos de investigación y asesoría técnica de las universidades a la conformación de centros tecnológicos que alimenten y estimulen esas redes de *manera permanente*, expandiendo la frontera de lo posible para sus agentes privados o públicos. En particular ha sido ampliamente reconocida las limitaciones de las administraciones locales para asumir las nuevas funciones; en esto el sistema educativo

y de ciencia y técnica deberá jugar un papel fundamental para desarrollar y actualizar las capacidades requeridas, pero estas deberán estar al servicio de otro *desarrollo* desde lo local. Es más, parecería que, para esta perspectiva, los actuales municipios sólo pueden ser eficaces como instancias descentralizadas de un *gobierno metropolitano*, algo de difícil constitución dado el interés que prácticamente todas las fuerzas políticas asignan a la permanencia de la fragmentación. Pero no puede pedirse esto como pre-condición. Más bien su desarrollo puede acompañar o ser resultado de profundos cambios en la economía y cultura de base.

La repetida experiencia de emprendimientos que no pueden sobrevivir, cuando la ONG o el programa que los gestó los deja librados a sus propios medios, habla de un sistema de instituciones, entre ellas el mercado, estructuralmente hostiles al surgimiento y desarrollo de tales emprendimientos. Esto debe ser reconocido, e institucionalizados los mecanismos para contrarrestar los efectos innecesariamente destructores del proceso de selección darwiniana que motoriza el mercado. El proceso histórico de conformación de nuestras naciones constituyó sistemas legales pretendidamente universales pero en realidad pro-empresariales y sesgados contra la economía popular y sus instituciones. Por eso se requieren reformas jurídicas mayores para facilitar el surgimiento de las nuevas instituciones económicas.<sup>12</sup>

Además, para que estas nuevas estructuras *jurídicas y económicas* no sean subsumidas por la lógica del capital y la del poder político a él asociado, es necesario también emprender una profunda transformación *cultural*, de los valores sobre la buena vida, la justicia, el trabajo, la democracia y los límites de la legitimidad en el ejercicio del poder. La equidad no es un factor que se puede *agregar* – como propone la CEPAL – a la transformación productiva, sino que tiene que encarnarse en nuevas estructuras económicas. Si se pretende realmente encontrar una solución permanente a los problemas del desempleo, la precariedad y la exclusión, no podrá reducirse la acción a microprogramas ni a políticas sectoriales de empleo dentro de las mismas macroestructuras.

Se requieren reformas estructurales en los sistemas fiscales regresivos, y el control participativo de los recursos públicos, hoy librados a concertaciones entre las c pulas políticas y las corporativas. Se requiere desarmar las estructuras de poder coercitivo (incluida la creciente fuerza de las mafias), que intimidan la libre expresión e incluso la libre actividad económica de las mayorías. Se requiere un cambio en la cultura política, un rechazo  tico al chantaje clientelista y a la corrupción, hoy mal justificada por criterios de eficacia. Se requiere liberar a los gobiernos locales de la tenaza de la maquinaria partidaria electoralista de orden nacional sin recaer en los caciquismos locales.

Se requiere también un pluralismo efectivo en los medios de comunicación de masas para generar y proponer otros valores y estilos de vida a la población, apelando a los mejores valores que ha desarrollado la sociedad humana y evitando las respuestas chauvinistas o fundamentalistas antimodernistas. Se requiere la organización y el ejercicio

de un poder económico popular en el mercado, que apunte la competitividad de la producción popular. Se requieren mecanismos de control de la calidad de esa producción, desarrollando los mejores valores del artesanado: el orgullo por el producto del propio trabajo, la valoración de la creatividad, la vinculación honesta con el usuario, la búsqueda de los términos justos del intercambio, la valoración de la cooperación y del autocontrol a nivel social, evitando desatar procesos destructores y alienantes.

Todos estos no son pre-requisitos, que algún otro proceso previo debería garantizar. Son otros tantos frentes de acción que necesariamente se abren al impulsar a fondo la posibilidad del desarrollo de una economía popular metropolitana. Frentes que sólo pueden encararse sinérgicamente si, de la multiplicidad de acciones públicas y privadas orientadas a resolver las necesidades inmediatas de las mayorías, emerge un movimiento complejo, pluralista y heterogéneo – por sus actores y por la libertad y diversidad de sus iniciativas –, que comparta un paradigma de acción social transformadora. Sólo en ese contexto cobrarían nuevo sentido y se potenciarían la multiplicidad de políticas y programas dirigidos a los sectores populares.

En América Latina, el desarrollo humano requiere pero no puede reducirse a cubrir el acceso a medios de vida de primera necesidad. Tampoco puede lograrse con intervenciones puramente ideológicas para inculcar nuevos valores. Economía y cultura deben articularse sinérgicamente en intervenciones que generen recursos y relaciones sociales acordes. *Cómo se accede es tan importante como cuánto se obtiene y para lograr qué clase de vida.* Ni el consumismo ni la caridad son la vía para un cabal desarrollo humano. Pretender lograr todos estos cambios supone otro proyecto económico pero también político-cultural y un amplio movimiento que lo sustente de manera congruente en la escena política y en las búsquedas colectivas de resolución a los problemas urgentes de cada localidad o grupo, articulando los esfuerzos de desarrollo desde lo local dentro de una perspectiva macrosocial del desarrollo (Coraggio, 1997).

Puede suponerse que la gente ansía participar, y multiplicar en consecuencia los foros y reuniones de información y discusión, sin advertir que lo que las mayorías preferirían en principio es que el Estado les resuelva los problemas, y que una valoración diferente de la participación supone un cambio cultural profundo. *Es necesario entonces reconocer y comprender el punto de partida de la cultura popular y todas sus contradicciones, para poder vincular la política con la cultura.*

Pero, además, las intervenciones deben ser ellas mismas integrales. No obstante, contra eso conspira la fragmentación administrativa del Estado. La organización de un centro de educación pre-escolar puede llevar, por la misma necesidad del proceso de su desarrollo, a vincularlo con la comunidad, con la familia, con la economía, con la política. Pero si las intervenciones están burocráticamente sectorializadas, en manos de especialistas, e institucionalizadas en secretarías planteadas como cotos administrativos, se reducen las posibilidades de ayudar a transformar y a construir desde abajo.

Contradictoriamente, la misma cultura sindical de las organizaciones de empleados públicos, al defender estrechamente intereses por lo demás legítimos, puede operar como factor de esa resistencia al cambio.

En resumen: a menos que se constituya como parte de un proceso de reforma del sistema político y de los sistemas de reproducción económica y cultural, la reorganización de las instancias de gobierno con jurisdicción en la metrópolis pueden impedir pensar y operar estratégicamente como se requiere. Creemos que el gobierno de ciudades como Buenos Aires sólo cambiar  cualitativamente cuando se haya producido una profunda transformación cultural cuyo sentido y eficacia deberá pasar, entre otras, la prueba de su coherencia con el desarrollo de una economía popular, base de la autonomía política de las mayorías. Esa transformación cultural no podría ser ajena a una lucha cultural para que valores y relaciones económicas se refuercen reproduciendo y ampliando estructuras materiales no subordinadas a la lógica del capital global.

**José Luis Coraggio**

Director del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina).

## Notas

\* Ponencia presentada en el Simposium sobre "Metrópolis, desigualdades socio-espaciales y gobernanza urbana: reflexiones comparativas", XXI Encuentro Anual de ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 21-25 de octubre de 1997.

1. Incluye la Capital Federal (aproximadamente 200 km<sup>2</sup>) más lo que en el uso argentino se denomina el Conurbano o Gran Buenos Aires, es decir el complemento territorial contiguo que junto con la Capital Federal conforma una mancha urbana contínua cuyas 25 jurisdicciones municipales cubren aproximadamente 3.900 km<sup>2</sup>. Para un examen riguroso de las diversas definiciones que tienen como referente esta gran aglomeración, podrá verse Passalacqua, Gobierno y Administración del Area Metropolitana de Buenos Aires (manuscrito en preparación). El proceso de conurbación tiene larga data: "Entre 1914 y 1970, la extensión desborda límites jurisdiccionales y anexa asentamientos urbanos periféricos que refuerzan el capitalino, generando una unidad funcional que pasa de un radio teórico de 13,5 km a 30,7 km". "... en 1915 casi el 80% de la población metropolitana residía dentro de la actual ciudad de Buenos Aires, y ya en 1947 ese porcentaje bajaría al 60%. A fines del siglo, apenas el 25% de la población metropolitana estará dentro del territorio de la Capital Federal." La extensión de transporte urbano y "la venta de lotes a plazos accesibles a la población de bajos recursos" llevaron a que en la zona central predominaran los sectores medios mientras que los sectores de más bajos ingresos se concentraron en la periferia, "característica que diferenciar  marcadamente a Buenos Aires de otras metrópolis latinoamericanas". (Comisión Nacional Area Metropolitana de Buenos Aires, 1995). Recientemente comenzó a darse el fenómeno de las urbanizaciones cerradas o countries situados en la periferia, conectados con el centro a través de la autopistas privatizadas, marcando la existencia de dos ciudades, una, "la de arriba" y de mayor accesibilidad y velocidad, y otra, la de abajo. Ver Suárez, 1997.

2. La alternativa de constituirse en un centro financiero intermediario internacional supondría atraer el capital financiero con seguridades adicionales de un paraíso de desregulación. Abierta la competencia por cuál el centro financiero del Mercosur, la ciudad y el país que lo logren quedarán cautivos de las prebendas fiscales y de una política de convertibilidad garantizada, que es lo menos que reclamará el capital financiero para asentar sus inversiones inmobiliarias y fuentes de empleo.
3. Un claro ejemplo de esto es el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (ver más adelante).
4. En parte impulsada por ONGs internacionales y movimientos ecologistas de países centrales afectados por lo que consideran un dumping social o ecológico desde la periferia.
5. Alternativamente, podría ser inscripta en la contraposición entre "el interior y el puerto", algo que puede apoyarse en el origen migratorio de una proporción importante de los habitantes del Conurbano, pero esto no coincidiría con la apreciación histórica que contraponía la región pampeana (incluida la Provincia de Buenos Aires) al interior del país. Para un análisis cuestiones vinculadas, ver Néstor Lavergne, 1995.
6. La población de la RMBA puede verse como compuesta por la Capital Federal y varios cinturones que fueron extendiendo la mancha urbana y que datan de comienzos de siglo (primer cinturón), 1940-1950a (segundo cinturón) y 1960-198s (tercer cordón). Ver. Rodríguez, 1997. Sobre las desigualdades socio-territoriales de Buenos Aires, ver: Kohan, "Transformaciones de la estructura socio-ocupacional de la Región Metropolitana de Buenos Aires. 1991-1996", ponencia presentada no Encontro ANPOCS, de 1998. GT - "Cidade e Metropolização".
7. Para una mejor comprensión de dicho Fondo, escasamente estudiado, ver Danani, Chiara y Filc (1997).
8. Las secciones que siguen se apoyan en diversos trabajos previos del autor.
9. Sobre las diferencias de valores dentro de los mismos sectores populares, ver Martínez y Palados (1996).
10. En el caso de Buenos Aires, se han desarrollado redes de trueque que permiten el intercambio de servicios y bienes utilizando cuasi-dinero local, un sistema que ya comienza a tomar un alcance regional y a incidir en la producción colectiva de bienes, abarcando cien mil "prosumidores" (Clarín, p. 48, 22 de setiembre de 1997).
11. Por ejemplo, supone anticipar que una economía popular metropolitana debe nacer equitativamente articulada con la economía popular de su región de influencia inmediata, en particular la rural, por las necesidades complementarias que pueden resolver en su articulación y para regular la competencia por recursos no renovables.
12. En esta misma línea, ver Unger, 1990.

## Refer ncias bibliográficas

- CASTELLS, Manuel (1989). *The informational city*. Oxford, Blackwell.
- COMISIÓN NACIONAL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (1995). Ministerio del Interior. *El conurbano bonaerense. Relevamiento y análisis*, Buenos Aires.
- CORAGGIO, José Luiz (1997). "La agenda de desarrollo local". In: CORAGGIO, J. L. *Descentralización: el día después...* Cuadernos de Postgrado. Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- DANANI, Claudia; CHIARA, Magdalena e FILC, Judith (1997). "El fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación macroinstitucional". Colección Investigación, Serie Informes de Investigación n. 2, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel.
- GARCIA CANCLINI, Néstor (1989). *Las culturas populares en el capitalismo*. México, Ed. Nueva Imagem.
- HELLER, Agnes (1977). *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona, Ediciones Península.
- KOHAN, Gustavo A. (1997). *Transformaciones de la estructura socio-ocupacional de la Región Metropolitana de Buenos Aires, 1991-1996*. Texto presentado na ANPOCS, de 1998 (mimeo).
- LAVERGNE, Nestor (1995). *El escamoteo de Buenos Aires. La cuestión de la autonomía*. Buenos Aires, Prendergast Editores.
- MARTÍNEZ, Javier y PALACIOS, Margarita (1996). *Informe sobre la decencia*. Santiago de Chile, Ediciones SUR.
- MARSHALL, Sahlins (1972). *Stone Age Economics*. Londres, Tavistock Publications.
- PASSALACQUA, Eduardo (s/d). *Gobierno y administración del  rea Metropolitana de Buenos Aires* (manuscrito).
- RODRÍGUEZ, Carlos (1997). *Buenos Aires: looking for the light metropolitan authority*. University College London (manuscrito).
- SASSEN, Saskia (1994). *Cities in a world economy*. Thousand Oaks, Pine Forge Press.
- SUÁREZ, Francisco (1997). Nuevas tendencias residenciales en la ciudad de Buenos Aires. *Carta Económica*, Año 9, n. 52. México, Universidad de Guadalajara, enero-febrero.
- UNGER, Roberto Mangabeira (1990). *A alternativa transformadora. Como democratizar o Brasil*. Rio de Janeiro, Guanabara Koogan.