

# La Gestión Urbano-Regional en un escenario globalizado: nuevos retos para su enseñanza<sup>1</sup>

## Urban-regional administration in a globalized scenery: New challenges for its teaching

*Arq. Carlos A. De Mattos*

### Resumen

Se revisa la situación y el papel de los programas de formación de recursos humanos para la gestión del desarrollo urbano y regional de América Latina, a la luz de las transformaciones ocasionadas en las últimas décadas por los avances de la reestructuración productiva y la globalización. Con tal propósito considera su impacto sobre las condiciones que encuadran a este tipo de gestión, tratando de identificar sus principales efectos en la orientación, el contenido y la efectividad de dichos programas. En esa dirección analiza las implicancias de dichas transformaciones, tanto sobre el propio escenario de la acción social, como sobre las explicaciones teóricas sobre la generación del crecimiento económico, tratando de mostrar como ello altera las coordenadas básicas tanto de la gestión, como de los respectivos programas de formación urbano-regionales.

**Palabras claves:** Formación de recursos humanos / Gestión del desarrollo urbano / Globalización.

### Abstract

In this lecture Dr. Carlos De Mattos checks the situation and the role of the human resources formation programmes for the administration of Latin America's urban and regional development. He considers the impact that this reality has over administration, trying to identify its main effects on the orientation, content and the implemented programmes effectiveness. To the light of the changes caused in the last decades by the productive restructuring advances and the globalization, he analyzes these changes implications in the social action scenery, as well as over the theoretical explanations regarding economic growth generation, trying to show how it alters the basic coordinates of both the administration as much as the respective urban-regional formation programmes .

**Keywords:** Urban development administration / Globalization / Human resources programme.

<sup>1</sup> Versión de la exposición en la Mesa Redonda inaugural del IV Encuentro de Posgrados sobre Desarrollo y Políticas Territoriales y Urbanas de los Países del Mercosur, realizado como parte de la IX Encuentro Nacional de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), llevado a cabo en Rio de Janeiro, del 28 de mayo al 1 de junio de 2001

*“El intelectual propone y el político dispone; y dispone no porque desprecie el trabajo del intelectual, sino muchas veces porque no sabe que hacer, consciente como es de que su papel es fundamentalmente el de tapar agujeros para evitar ir a pique, más que el pilotar la nave hacia metas maravillosas. Creo que el buen político ya ha aprendido que la nave que él dirige en una sociedad democrática, con todas las servidumbres que las reglas democráticas le imponen, es un barquito de pequeño cabotaje que si se aventurase en alta mar correría el peligro de ser destrozado por la primer tormenta” (Bobbio, 1986: 162).*

En esta intervención nos proponemos revisar la situación y el papel de los programas de formación de recursos humanos para la gestión del desarrollo urbano y regional en América Latina, a la luz de las transformaciones ocasionadas en las últimas décadas por los avances de la reestructuración productiva y la globalización. Con tal propósito, consideraremos su impacto sobre las condiciones que encuadran a este tipo de gestión, tratando de identificar sus principales efectos en la orientación, el contenido y la efectividad de dichos programas. En esa dirección, analizaremos las implicancias de dichas transformaciones, tanto sobre el propio escenario de la acción social<sup>2</sup>, como sobre las concepciones de gestión pública y sobre las explicaciones teóricas sobre la generación del crecimiento económico, tratando de mostrar como ello altera las coordenadas básicas tanto de la gestión, como de los respectivos programas de formación urbano–regionales.

Para esto, mostraremos en primer lugar como el nacimiento de las actividades de enseñanza en el área urbano–regional en América Latina estuvo estrechamente asociado al auge de una concepción de planificación que se impuso en los años de la segunda posguerra; al respecto, plantearemos que esta concepción incidió decisivamente en la orientación y el contenido que entonces se otorgó a esas actividades, sin que hasta ahora hayan podido desprenderse totalmente de tal impronta. En segundo lugar, observaremos como en la salida a la crisis de mediados de la década de los años 70 se produjeron cambios de tal profundidad, que se han traducido en la conformación de un escenario socio–económico sustantivamente diferente al que se había configurado con posterioridad a la Gran Depresión de 1929. En tercer lugar, observaremos como al mismo tiempo, también se han operado drásticos cambios en las concepciones sobre gestión público–privada en ese nuevo escenario y en las explicaciones sobre la generación del crecimiento económico en el capitalismo contemporáneo. Por último, a partir de este conjunto de transformaciones, plantearemos una breve reflexión sobre el esfuerzo que es necesario realizar para que los programas de enseñanza referidos a la cuestión urbano–regional puedan terminar de desprenderse de sus nostalgias por su escenario original y adecuarse a las condiciones que impone la nueva dinámica capitalista.

## **I. La planificación, idea dominante en el siglo XX**

### **1. Las concepciones y las señas de identidad**

Cabe recordar, que si bien las ideas y los intentos de planificar el desarrollo económico y social comenzaron a ganar predicamento desde la década de los años 30, fue en la segunda posguerra cuando se generalizaron y adquirieron su mayor desarrollo. Observado este proceso ahora con una razonable perspectiva, podría afirmarse que la planificación fue una de las ideas medulares que marcan las peculiaridades del Siglo XX, en la medida que fue la primera ocasión a lo largo de la historia de la humanidad, en la que se generalizó la creencia en que el ser humano tenía la plena capacidad para

<sup>2</sup> Utilizaremos la expresión escenario de la acción social, como equivalente a sistema de acción social, tal como lo consideran Crozier y Friedberg (1977: 246), esto es, como un “conjunto humano estructurado que coordina las acciones de sus participantes por mecanismos de juego relativamente estables y que mantienen su estructura [...]”.

emprender y lograr construir un futuro diseñado anticipadamente por él. En su momento, esta idea despertó gran entusiasmo y enormes expectativas.

Fue entonces cuando la planificación comenzó a ser observada como un fenómeno no sólo necesario, sino también, inevitable. Mannheim<sup>3</sup>, ya desde mediados de la década de los años treinta preconizaba la necesidad de la planificación, considerándola como el camino que necesariamente había que transitar para lograr “el dominio racional de lo irracional” (1934: 268). Esta concepción, que representaba la culminación de una corriente de pensamiento que había venido evolucionando desde el Siglo de las Luces, se sustentaba en una sólida confianza en el poder de la razón humana para encauzar las prácticas sociales y en la certeza de que así era posible emprender un camino aras de un progreso continuado.

Más aún, Mannheim consideraba que el avance hacia una sociedad planificada era la consecuencia lógica del desarrollo científico-técnico de la época y que, por lo tanto, la planificación era inevitable: “allí donde se pueda disponer de bombas, aviones y de un ejército mecanizado, del teléfono, el telégrafo y la radio como medios de comunicación, de técnicas industriales en gran escala y de un aparato burocrático jerarquizado para la producción y distribución de bienes y para la dirección de los asuntos humanos, las decisiones fundamentales pueden tomarse desde determinadas posiciones clave. El establecimiento gradual de posiciones clave dentro de la sociedad moderna ha hecho a la planificación no sólo posible, sino inevitable” (Mannheim, 1943: 11). Bajo estas circunstancias, Mannheim pensaba que la única incertidumbre era si ello iba a avanzar por el camino de una buena planificación (democrática) o por el de la mala planificación (totalitaria).

De hecho, los primeros ejemplos de aplicación concreta de la voluntad de planificar estuvieron asociados a experiencias no democráticas –la planificación soviética y la planificación en tiempo de paz para una economía de guerra en la Alemania nazi– que podrían considerarse como ilustración de lo que Mannheim consideraba como mala planificación. Si bien las ideas sobre planificación democrática en el ámbito de sociedades capitalistas estuvieron presentes en las discusiones de la década de los años 30, fue recién luego de la Segunda Guerra Mundial cuando alcanzaron su mayor difusión, respaldo teórico y aceptación; y también, cuando se terminaron de perfilar sus señas de identidad y cobraron impulso los intentos de aplicarla a un número creciente de países.

De hecho, fue entonces cuando se impuso la convicción de que era factible impulsar una planificación holística, normativa y centralizada, concepción que corresponde a lo que Faludi (1973) caracteriza como *planificación racional-comprehensiva*. Esta concepción, que reposaba en la convicción de que era posible el manejo de sistemas y procesos complejos conforme a una ingeniería social holística, requería de la formalización previa de un plan comprensivo, diseñado en función de la situación deseada (o imagen-objetivo), de igual forma a como un ingeniero plasma en un plano (*blueprint*) la obra que se propone construir. Concebida de esta forma, la planificación se constituyó en una de las grandes utopías del Siglo XX, cuya propagación por el mundo entero adquirió prontamente carácter epidémico, siendo América Latina una de las áreas más afectadas.

Las circunstancias prevalecientes en los años posteriores a la II Segunda Guerra Mundial estimularon aún más esta actitud y estas convicciones; en efecto, la tres décadas que la siguieron, los denominados “treinta gloriosos”, fueron años de crecimiento y prosperidad, en los que se afirmó aún más la confianza en la capacidad humana para manejar racional y voluntariamente los procesos sociales, esto es, la certeza en la posibilidad de concretar una racionalidad sustantiva mediante el ejercicio de una racionalidad formal.

<sup>3</sup> Las ideas de Mannheim tuvieron una amplia difusión en los países latinoamericanos, cuyos libros sobre planificación fueron tempranamente traducidos al castellano por Fondo de Cultura Económica de México.

Fue este un período en el que como consecuencia de la continuidad y fortaleza del crecimiento observable, ganaron amplia aceptación diversas creencias que, en cierta forma, dieron pie a una especie de anticipado primer "fin de la historia": "la regularidad de este funcionamiento se apoyaba en unas cuantas creencias, más o menos elevadas al plano de teorías: creencia en el progreso tecnológico ininterrumpido y en una preponderancia duradera de la economía; creencia que el ser más grande proporcionaba más eficacia; creencia en el carácter inagotable de los recursos proporcionados por el medio natural; creencia que la descomposición extrema del proceso de trabajo proporcionaría ganancias de productividad crecientes; creencia que los consumidores seguirían comprando siempre más objetos estandarizados y volverían a comprar estimulados por las modificaciones ínfimas en su función o su aspecto. Estas creencias eran tanto más fuertes que habían sido refrendadas por los hechos durante más de treinta años." (Aït-El-Hadj, 1989:19-20)

En este ambiente francamente optimista, se afirmó una clara tendencia a idealizar las posibilidades transformadoras de la planificación. Sin duda, esta idealización alcanzó su máxima expresión en el caso de la planificación socialista, a la cual durante muchos años se le asignaron funciones teleológicas prácticamente ilimitadas. Un solo ejemplo, escogido entre muchos otros de la literatura soviética que por esos años llegó a tener una amplia difusión, permite documentar esa incuestionable confianza en la capacidad humana para doblegar los procesos sociales: "la acción de la ley económica del desarrollo planificado y proporcional significa que el avance de la economía nacional en la economía socialista se realiza sin crisis, proporcionalmente, según tendencias y ritmos de crecimiento determinados por la sociedad, que esta proporcionalidad es mantenida, constante y concientemente, por la sociedad. Esta ley regula el desarrollo de la economía socialista, la distribución de los medios de producción y de la mano de obra entre las ramas de la economía nacional y las zonas económicas del país." (Kadishev y Sorokin, 1967: 76)

Aún cuando en el mundo capitalista no se llegó a tales extremos de soberbia tecnocrática, no es menos cierto que se cometieron muchas exageraciones sobre el papel de una planificación racional-comprensiva y que, como consecuencia de ello, se despertaron infundadas expectativas sobre el alcance de los resultados esperados con la aplicación de este instrumento. Esto, sin desconocer que muchos de sus más lúcidos teóricos fueron conscientes de las limitaciones del instrumento que preconizaban. En todo caso, más allá de las exageraciones o de las precauciones sobre sus posibilidades, la planificación del desarrollo formó parte de un discurso que se hizo dominante en aquellos tiempos en que el predicamento de las ideas keynesianas logró su mayor gravitación.

### **La planificación del desarrollo en América Latina**

En el caso latinoamericano, la difusión y auge de la planificación alcanzó su máxima expresión en la década de los años 60. Si bien es posible encontrar algunas experiencias aisladas con anterioridad a esta fecha, (como es el caso, por ejemplo, de los planes quinquenales impulsados en los gobiernos del General Perón entre 1945 y 1955 en Argentina), fue en la posguerra cuando estas ideas lograron imponerse en forma generalizada. En este momento, el impulso provino básicamente de dos vertientes:

- a) la concepción y metodología de la planificación centralizada socialista, de orientación y fundamento teleológico (Carr, 1979) y alcance holístico, que se había comenzado a aplicar a partir de 1929 en la URSS y que en la posguerra

se extendió a todos los países de Europa Oriental que quedaron bajo la órbita soviética<sup>4</sup>.

b) las ideas sobre planificación indicativa que habían adquirido sólido ascendente en Europa Occidental, especialmente en los años de la posguerra, donde tuvo creciente influencia la convicción de que con la aplicación de una racionalidad formal (la de la planificación) era factible lograr una mayor racionalidad sustantiva<sup>5</sup>.

En ciertos ámbitos tecnocráticos y académicos latinoamericanos, se observó una clara tendencia a idealizar la capacidad de la planificación como instrumento para promover el desarrollo económico y social, tendencia que se puede calificar como desmesurada si la observa a la luz de los resultados logrados con su aplicación. De esa idealización da fehaciente testimonio una amplia literatura económica y sociológica de la época y, en particular, muchos documentos elaborados bajo el alero de organizaciones internacionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), estos dos últimos del ámbito de las Naciones Unidas. Así, en un Seminario organizado por el ILPES en 1965, en el que participaron muchos de los más destacados expertos en la materia, hubo consenso en que: “como en otras áreas en desarrollo, en el caso latinoamericano la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundos [...]” (ILPES, 1965: 13).

De hecho, este párrafo sintetiza, en términos generales, las convicciones y las señas de identidad de la planificación del desarrollo económico y social, tal como entonces ella fue concebida y pregonada, fundamentalmente a partir de la década de los años 60, que fue cuando logró su mayor ascendente político. En efecto, su periplo latinoamericano está marcado por un momento particularmente relevante, cual es aquel en que, en una reunión de cancilleres realizada en Punta del Este en 1961, los representantes de los gobiernos de la región recomendaron su aplicación, como camino para superar los problemas que entonces enfrentaban sus países. En esa oportunidad, se aprobó un documento conocido como la “Carta de Punta del Este”, que constituye la partida de nacimiento de la denominada “Alianza para el Progreso” y una suerte de legitimación política de la planificación. En ese documento, publicado bajo el ampuloso título de la “Declaración de los Pueblos de América”, se consignaba que los “Representantes de las Repúblicas Americanas” al acordar constituir la Alianza para el Progreso, se comprometían a que, “los países de la América Latina formularán programas nacionales amplios y debidamente estudiados para el desarrollo de sus economías, como contribución de cada uno a la Alianza para el Progreso. Expertos independientes y altamente capacitados estarán a disposición de los países latinoamericanos, para ayudar en la formulación y examen de los planes nacionales de desarrollo” (Unión Panamericana, 1961: 4)

Basta una rápida revisión de los documentos suscritos en esa oportunidad para comprobar que en los hechos, más que el compromiso de promover experiencias concretas de planificación, lo que se acordó fue que era necesario que los países

<sup>4</sup> En esta época comenzaron a difundirse diversos textos que analizaban la experiencia soviética, los que tuvieron una fuerte influencia entre quienes se interesaban por las cuestiones de la planificación. En particular, la temprana publicación en España en 1962 de una traducción del libro de Bettelheim sobre problemas teóricos y prácticos de la planificación, tuvo gran repercusión en este medio.

<sup>5</sup> En esta dirección, debe destacarse que buena parte de los economistas más importantes de la época fueron creyentes en y partidarios de la planificación. Muchas de sus contribuciones fueron traducidas y publicadas en lengua castellana, especialmente en las décadas de los 60 y 70, y lograron amplia difusión e influencia en los medios especializados latinoamericanos; entre ellos, cabe mencionar los textos de economistas tan importantes como Jan Tinbergen, Gunnar Myrdal, François Perroux, Vittorio Maramba, Pierre Massé, etc.

involucrados elaborasen “programas” o planes nacionales de desarrollo lo que, como es fácil inferir, es mucho menos relevante que comprometerse a planificar (de Mattos, 1979). La concepción que sustentó este esfuerzo por elaborar planes, fue la de una planificación comprensiva y centralizada, al servicio de un modelo normativo de “desarrollo económico y social” propuesto por la CEPAL, de innegable fundamento keynesiano, para cuya aplicación se propugnaba un fuerte intervencionismo del Estado y que preconizaba una estrategia de crecimiento hacia dentro, dinamizada por la industrialización sustitutiva. Este modelo tuvo una decisiva influencia en la conformación de las ideas dominantes en el ámbito de las ciencias sociales en esta época, influencia que también terminó por alcanzar a importantes partidos políticos de algunos de los países de la región y, a la larga, a los respectivos medios gubernamentales.

Para que no hubiese dudas, sobre la paternidad de estas ideas, fue el propio Prebisch quien se encargó de reivindicarla, al afirmar, “en verdad, las ideas fundamentales de este documento [la Carta de Punta del Este] se gestaron y tomaron forma gradualmente en América Latina. De tiempo atrás hemos sostenido constantemente que un movimiento vigoroso de industrialización era ineludible en el proceso de desarrollo. [...] Finalmente, y frente a una gran oposición, fuimos nosotros, los latinoamericanos, quienes lanzamos la idea de la planificación sistemática para obrar en forma consciente y deliberada sobre las fuerzas económicas y sociales, a fin de conseguir los grandes objetivos del desarrollo en forma ordenada y progresiva” (Prebisch, 1962: 60).

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

Al ponerse en marcha este proceso, también se consideró que, complementariamente, era importante realizar un esfuerzo destinado a formar los recursos humanos que se iban a requerir para apoyar y guiar los trabajos de elaboración de los planes, dado que ésta era una actividad nueva, para la que por lo general las diferentes administraciones públicas nacionales carecían de personal idóneo. En esta dirección, tanto la OEA, como la CEPAL y más tarde, el ILPES, se constituyeron en los principales impulsores de esta tarea.

Aún cuando inicialmente los programas de capacitación en planificación del desarrollo estuvieron dirigidos principalmente a los funcionarios públicos involucrados, pronto esta actividad se generalizó e irrumpió en los recintos universitarios. Allí tanto las concepciones cepalinas sobre desarrollo y planificación, como los textos y manuales elaborados por la CEPAL y por el ILPES, constituyeron por buen tiempo la guía básica de las actividades emergentes.

En el caso de los cursos realizados por la CEPAL y el ILPES, éstos se iniciaron hacia fines de los años 50 y se prolongaron hasta fines de la década de los años 90, logrando en su momento de mayor apogeo una muy fuerte influencia en prácticamente todo el ámbito técnico–profesional latinoamericano. Su influencia se prolongó a los medios gubernamentales, donde terminaron por aparecer momentos desarrollistas en varios importantes partidos políticos de la región.

### 3. Lo urbano–regional entra en escena

A medida que las ideas y actividades relacionadas con la planificación fueron cobrando impulso, los diagnósticos que se realizaban como etapa ineludible de la rutina de formular

planes, comenzaron a destacar la importancia de los problemas regionales y urbanos y, consecuentemente, a recomendar la necesidad de incorporar a dichos planes las correspondientes medidas para hacerles frente. Por consiguiente, con el andar del tiempo, si bien en un plano más declamativo que efectivo, se afirmó la convicción de que como parte de estas actividades también era necesario considerar esfuerzos a favor del desarrollo urbano y regional, donde la orientación y el contenido respectivos estuvieron fuertemente marcados por las ideas racional–desarrollistas que prevalecían en la corriente principal.

Hasta entonces, en América Latina sólo se registraban algunos intentos aislados en el campo de la planificación regional y urbana. En lo regional, lo que había alcanzado mayor difusión habían sido ciertos infructuosos esfuerzos por impulsar el desarrollo de cuencas hidrográficas, con los que se había intentado replicar en estas latitudes la experiencia desarrollada por la Tennessee Valley Authority en la década de los años 30 en los Estados Unidos, como parte de las políticas del New Deal del Presidente Roosevelt. En el área urbana, lo más destacable eran algunos ejercicios de planificación que, en lo esencial, seguían principios del urbanismo funcional–racionalista, cuyos principales antecedentes eran, por una parte, los criterios teóricos establecidos por Le Corbusier y La Carta de Atenas y, por otra parte, las experiencias británica y norteamericana de "town and country planning". Asociados a experiencias de esta naturaleza, ya habían comenzado a plantearse en la década de los años 50, algunas actividades en materia de formación de recursos humanos para apoyar esas actividades, principalmente como complemento a los estudios de arquitectura y/o de ingeniería.

Sin embargo, fue a partir de la década siguiente cuando los estudios urbano–regionales lograron su mayor impulso, ahora acompañando las actividades de planificación del desarrollo económico y social que, como ya hemos señalado, entonces se imponían ampliamente en el ámbito latinoamericano. En ese momento, nuevas influencias cobraron importancia en la definición del enfoque de la gestión regional y urbano: en particular, algunas de las medidas adoptadas en el marco de la política francesa de "aménagement du territoire" lograron importante difusión e influencia, tal como es el caso de las propuestas de regionalización de los territorios nacionales y, especialmente, de las estrategias basadas en el establecimiento de polos de crecimiento, que terminaron por adquirir una amplia popularidad en estos países.

Con el despertar del interés por adicionar las dimensiones urbana y regional a los planes de desarrollo, también empezaron a desarrollarse diversas iniciativas orientadas a incorporar esta temática a los programas de enseñanza de la planificación del desarrollo. De esta forma, comenzaron a surgir programas, especialmente en capacitación en planificación regional del desarrollo, las que vinieron a sumarse a los cursos preexistentes en algunos países de la región, sobre los que terminaron por imponer su sesgo ideológico, marcado por la creciente gravitación lograda entonces por el pensamiento keynesiano–desarrollista, especialmente en el campo de la economía y de la sociología. De hecho, esta vertiente que logró su mayor influencia en la década de los 70, rápidamente tendió a superponerse y, finalmente, a imponerse a las actividades preexistentes.

Esto es, las concepciones sobre planificación normativa centralizada y la filosofía desarrollista que la acompañaba, terminaron por marcar el rumbo a la gran mayoría de las actividades formativas que se desarrollaron desde aquí en adelante. Como consecuencia de ello, asignaturas como teoría, práctica y técnicas de planificación, concebidas según los criterios establecidos en los manuales elaborados principalmente por la CEPAL y el ILPES, ingresaron o se fortalecieron en las curriculas de los cursos preexistentes y de los que entonces se iniciaron.

Si bien la dimensión territorial y urbana siempre fue marginal para quienes impulsaban las actividades de planificación del desarrollo económico y social, y nunca fue plenamente

integrada al tronco central de las mismas, un tanto a regañadientes se terminó por aceptar su existencia lateral y siempre con un alcance más bien retórico. Como señala acertadamente Hardoy, “la búsqueda de una mayor integración entre disciplinas se tradujo en la formación de los equipos y en la enseñanza, pero no llegó a concretarse en la práctica ya que la incipiente planificación nacional y regional continuó dominada por economistas, con escasa visión del impacto social y espacial que podrían llegar a tener los planes que preparaban” (Hardoy, 1990: 11).

Tanto en el caso de la planificación del desarrollo regional o urbano, como en los correspondientes programas de capacitación, las actividades involucradas estaban perfectamente definidas y encuadradas por ciertos criterios, dogmas, rutinas y ritos, que habían ido siendo consignados en un conjunto de documentos elaborados a medida que el propio proceso planificador evolucionaba. En ese ámbito, los programas de formación de planificadores se movían en un plano marcado básicamente por un conjunto de certezas: ante todo, se trataba de transmitir las bondades de un instrumento sobre cuyas virtudes, especialmente al comienzo del proceso, no se albergaban mayores dudas; por otra parte, se tenía la convicción de que se sabía lo que había que hacer (en lo esencial se trataba de enseñar como debía ser un plan) y que se sabía como había que hacerlo; además, para todo ello había procedimientos claros y precisos, todo lo cual estaba consignado en un conjunto de textos y manuales elaborados al efecto<sup>6</sup>.

#### 4. Fracaso de la planificación y amenaza de obsolescencia

Paradójicamente, cuando la capacitación urbano–regional de postgrado comenzó a cobrar impulso, la fe en la planificación ya se encontraba en franca declinación. En efecto, hacia mediados de la década de los años 70 la confianza en la viabilidad y en las posibilidades de la planificación se habían esfumado con la misma velocidad a la que habían llegado. Para entonces, la inoperancia de la planificación normativa racionalista ya se había hecho evidente y la palabra planificación rápidamente había perdido su atractivo y su poder de convocatoria.

Los pobres o, en la mayor parte de los casos, nulos resultados obtenidos en la aplicación de diversos tipos de planes y de programas fue, sin duda, el detonador de esta situación. El abandono generalizado de la planificación en los países capitalistas europeos que la habían intentado utilizar en los primeros años de la posguerra, fue una de las expresiones más evidentes de la inexorable decadencia de la idea planificadora. Algunos años más tarde, el generalizado reconocimiento del fracaso absoluto de la planificación centralizada socialista, cuyo punto de cierre estuvo marcado por la caída del Muro de Berlín en 1989, significó el postrer y definitivo golpe de gracia a toda esta historia.

Con la convicción de que esta peripecia estaba llegando a su fin, comenzó a afirmarse la voluntad de dismantelar la mayor parte de los organismos que habían sido establecidos en función y al servicio de la planificación, de manera de lograr el definitivo abandono de las actividades que hasta entonces habían venido cumpliendo. Solamente la tradicional rigidez burocrática pudo impedir que, tanto a nivel nacional como internacional, el desmontaje de muchas de esas entidades llevase más tiempo del deseado. Así, en pocos años, los organismos nacionales de planificación fueron pasando a un discreto segundo plano, como paso previo a su progresiva e inevitable extinción. Por otra parte, el mismo fenómeno se concretaba en el plano internacional: el ILPES, creado bajo el alero de la CEPAL para ocuparse de esta materia, comenzó una lenta y progresiva agonía, la que se ha prolongado por varias décadas, sin que su existencia actual tenga mayor relación con la actividad a la que alude su nombre; en análoga historia, la Sociedad Interamericana de

<sup>6</sup> Si se tienen dudas sobre la pertinencia de esta afirmación, veáanse por ejemplo los diversos textos sobre métodos y técnicas de planificación elaborados para servir de base a los cursos de la CEPAL y del ILPES o, entre otros, el libro de Vittorio Marrama (1963, publicado en castellano en 1970) preparado como apoyo a las actividades de planificación en el ámbito europeo.

Planificación (SIAP) terminó por extinguirse lenta y silenciosamente. Estos y otros casos ilustran sobre el fatal destino de unas instituciones cuya existencia marcó aquel singular momento del Siglo XX, en el que llegó a su apogeo la fe en que la voluntad del hombre era capaz de doblegar la realidad conforme a sus sueños.

Sin embargo, por encima de todas estas desventuras, los programas de formación de postgrado para la gestión urbano–regional no solamente lograron mantener, sino aún aumentar, sus niveles de actividad, especialmente en el ámbito universitario y, también, en el de numerosas ONG. Frente a este hecho, cabe plantear algunas interrogantes en cuanto a su significado, a su contenido y a su papel *vis-a-vis* las transformaciones que han afectado al escenario de acción social en las últimas décadas: ¿cómo han sido afectadas estas actividades por esas transformaciones?; ¿cuál debería ser su orientación en las actuales circunstancias?; ¿qué tipo de gestión urbana podría desarrollarse en el nuevo escenario?; ¿qué papel podría cumplir la formación en esta materia teniendo presente las nuevas tendencias y el nuevo escenario?

## II. Crisis, rupturas, mutaciones: hacia un nuevo escenario

Para intentar dar respuesta a interrogantes de este tenor, resulta necesario considerar el alcance de las transformaciones recientes, identificar sus correspondientes efectos territoriales y urbanos y analizar sus implicancias en términos de gestión pública y privada. Para comenzar, hay que tener presente los efectos ocasionados por dos grandes crisis, que derivaron en sendas rupturas históricas fundamentales:

- i) la crisis del modelo de desarrollo fordista que se había ido perfilando desde la Gran Depresión del 29, dando lugar a un período de singular crecimiento en los países centrales en los años de la posguerra y que se había constituido en el referente obligado para los intentos de acortar la brecha para los países capitalistas de la periferia;
- ii) la crisis y desaparición de los regímenes socialistas y comunistas, que culminó con la caída del Muro de Berlín y significó el descrédito y abandono de la planificación centralizada y, de hecho, la desaparición de alternativas viables al desarrollo capitalista.

Estas rupturas han tenido una importante incidencia en el procesamiento de algunos cambios que afectan sustantivamente al problema que se discute en este trabajo: en primer lugar, el cambio ocasionado por el desencadenamiento de nuevas tendencias en la dinámica socio–económica mundial, que está llevando a la conformación de un escenario que presenta significativas diferencias con el del período fordista, en el que se han modificado algunos de los condicionamientos básicos para la acción social; en segundo lugar, las mutaciones que se derivan de la afirmación de nuevas convicciones y propuestas sobre el procesamiento, manejo y gestión de la acción social en sociedades capitalistas consolidadas y, por último, los cambios en la explicación sobre los factores relacionados con la generación y difusión del crecimiento económico en este tipo de sociedad.

### 1. Cambios en el escenario de la acción social

De hecho, al culminar la crisis del régimen de acumulación fordista, dos fenómenos que terminaron asumiendo el carácter de verdaderos movimientos revolucionarios, influyeron decisivamente en la definición de la salida que entonces comenzó a ser adoptada: por

una parte, un movimiento de contenido esencialmente antikeynesiano, que atribuía a una "desmesurada" intervención del Estado la mayor responsabilidad en la generación de la crisis de valorización privada del capital y de acumulación y crecimiento y que preconizó una drástica liberalización económica y desregulación, como camino para permitir al capital privado recuperar su papel de protagonista central de la dinámica económica; por otra parte, una revolución científico-técnica, que permitió sustituir por un nuevo paradigma tecno-económico (Carlota Perez, 1986) al que, asociado al sistema electro-mecánico-químico, había sustentado por varias décadas al régimen fordista. A medida que los efectos de estos movimientos se fueron consolidando en las décadas siguientes, se observó una importante recuperación de las tasas de inversión, acumulación y crecimiento.

Bajo el impulso de estas dos ondas revolucionarias, la acción conjugada de la intensificación de las políticas de liberalización y desregulación (que incluye la apertura externa de un número cada vez mayor de economías nacionales) y la generalización de la utilización de las nuevas tecnologías de la información (NTI), hicieron posible y estimularon la movilidad cotidiana supranacional de capital, productos, tecnología, información, trabajadores, etc. De esta forma, comenzó a perfilarse una nueva fase o modelo de desarrollo capitalista, cuyos elementos básicos Castells (1987:261-262) sintetiza en la forma siguiente: "[...] En su esencia, el nuevo modelo de desarrollo que se impone paulatinamente durante los años ochenta, tiende a reforzar el carácter estrictamente capitalista de la lógica económica, imponiendo más rigurosamente la exigencia de rentabilidad de las inversiones como principio regulador de la economía, aunque ello excluya del circuito de acumulación y de redistribución a amplios sectores sociales y regiones del planeta".

En el escenario emergente, la amplia difusión de las NTI, que permitieron una mejor articulación en tiempo real de los mecanismos y corrientes financieras y de los procesos productivos a escala mundial, estableció condiciones propicias para la intensificación de la interdependencia estructural de la economía a escala planetaria. De tal suerte, más allá del hecho de que efectivamente las políticas nacionales adoptadas en las respuestas a la crisis contribuyeron decisivamente a ampliar y profundizar esta tendencia, la globalización de la economía mundial puede ser observada como la profundización de un rasgo estructural que había estado presente en la evolución del capitalismo desde sus orígenes<sup>7</sup>. Esto es, en definitiva, lo que reafirma Mike Moore, Director General de la Organización Mundial de Comercio, cuando sostiene que "la globalización no es una ideología, no es una teoría política, sino una evolución económica" (Bangkok Post, febrero 12/2000)

Así, en esta economía donde la globalización avanza implacablemente<sup>8</sup>, se puede observar la irrupción y/o intensificación de algunas tendencias que, en su conjunto, están contribuyendo a materializar un nuevo escenario socio-económico; en su mayoría, estas tendencias resultan de la profundización de rasgos que ya se habían venido esbozando en las etapas anteriores del desarrollo capitalista de los países respectivos. Dada la significativa incidencia que algunas de ellas están teniendo en la conformación de la nueva geografía de la globalización, deseamos destacar especialmente los siguientes fenómenos:

- i) el aumento de la movilidad y autonomización del capital, donde este segundo rasgo se manifiesta por lo menos en tres planos: en primer lugar, en el de las indicaciones públicas, desde que se ha producido una progresiva pérdida de la capacidad de los Estados

<sup>7</sup> Poniendo en tela de juicio la supuesta novedad de la globalización, Wallerstein destaca que "[...] La división del trabajo siempre ha atravesado las fronteras para formar eso que denomino cadenas de mercancías, que responden exactamente a la descripción hecha actualmente de los productos globales. Cadenas que se pueden observar desde el Siglo XVI" (Wallerstein, 1998:137).

<sup>8</sup> Sobre la inexorabilidad de la globalización, un personaje político tan poco comprometido con ella como Fidel Castro, ha llegado a afirmar: "Gritar abajo la globalización equivale a gritar abajo la ley de la gravedad. Como se trata de un fenómeno ineludible, conviene por lo tanto prepararse para ello e interrogarse sobre el tipo de mundialización que se impone. ¿Una mundialización neoliberal? Muy probablemente." (*Le Monde*, París, 17-18/mayo/1998).

nacionales para regular sus movimientos; en segundo lugar, en el de su relación con el comercio de mercancías, como consecuencia de que el mercado del dinero se ha ido divorciando paulatinamente del mercado de bienes y servicios, lo que se ha traducido en que el flujo internacional de capitales haya ido perdiendo relación con el volumen del comercio mercantil (Menzel, 1995: 8-12); finalmente, autonomía en lo relativo a sus raíces territoriales, en tanto y en cuanto la dirección y el destino de los capitales tiende, cada vez en mayor grado, a responder a las diferencias sectoriales y territoriales de las condiciones para su valorización privada, en detrimento de las consideraciones sobre sus orígenes o vinculaciones nacionales, regionales o locales.

ii) creciente importancia de la competitividad como motor de la dinámica económica globalizada, por lo que ella pasa a constituirse en el factor clave que condiciona el éxito de las naciones, de las empresas, de las regiones y de las ciudades; bajo esta dinámica, estas entidades pugnan entre sí por mejorar sus niveles de competitividad, como condición básica para la atracción de capitales y, por ende, para asegurar su crecimiento y supervivencia.

iii) consolidación de una nueva forma de producir, en la medida que cada vez en mayor grado el valor y la competitividad de los productos están condicionados por la capacidad de los productores respectivos para incorporarles información, componente que desplaza en importancia a los insumos materiales, lo que a la larga opera en detrimento de los productores de commodities.

iv) aumento de la conglomeración empresarial del capital, que bajo las favorables condiciones que suministran las NTI para el manejo en tiempo real de diversas actividades con distinta localización, empuja a las empresas a que, por el camino de las fusiones, alianzas estratégicas, asociaciones virtuales, etc., logren mejorar su competitividad y ampliar sus mercados. Así, este tipo de estrategia está llevando a que hoy más que nunca antes, un número creciente de grandes empresas multinacionales se transformen en los protagonistas centrales de la nueva dinámica económica, haciendo que las perspectivas de acumulación y crecimiento dependan en mayor grado de las estrategias y decisiones de esas estructuras empresariales organizadas jerárquicamente a escala mundial.

v) el establecimiento de una nueva arquitectura productiva en la que, sustentada por la difusión de las NTI, la reorganización de los procesos productivos y de las relaciones entre las empresas han llevado a la generalización de la conformación de empresas-red; por esta vía las empresas han logrado conformar estructuras más flexibles, más adecuadas para enfrentar los incesantes cambios del mercado y la mayor incertidumbre y riesgo imperante en el escenario globalizado y, al mismo tiempo, incrementar su productividad, competitividad y rentabilidad. De esa dinámica, en la que se multiplican las estrategias de desintegración vertical, emerge una compleja vertebración industria-servicios, donde la frontera entre estos dos componentes resulta cada vez más difícil de establecer y donde el peso de los servicios tiende a ser creciente.

vi) emergencia de una nueva economía de carácter global, que privilegia los objetos inmateriales y que está intensamente interconectada; en ella, la materia prima es la información (generalmente bajo forma numérica), la energía utilizada para tratar, transformar, organizar esta materia prima es la electrónica y el medio de transporte que permite dirigir la información bajo todas sus formas (comprendido el sonido y la imagen) son las redes numéricas, al centro de las cuales está Internet (Maître y Aladjidi, 1999). En este escenario la concurrencia acrecentada por la presencia de Internet está llevando a un número creciente de empresas a una profunda mutación de sus estructuras, sus modelos económicos y sus estrategias.

vii) la terciarización del aparato productivo, donde los servicios a la producción requeridos por las empresas para reorganizar su estructura productiva y para facilitar su acceso a los mercados, entre los cuales los servicios financieros asumen un papel preponderante, aparecen como uno de los motores del crecimiento del sector; esto se complementa con el

crecimiento de los servicios a las familias, impulsados por la transformación del consumo final derivado de un conjunto de mutaciones sociales (aumento de los ingresos de ciertos grupos de la población, aumento de los tiempos para el esparcimiento, cambios demográficos y sociales, transformación de los estilos de vida y de valores, etc.). Con la terciarización del empleo, se consolida el proceso de urbanización de la economía y, en particular, el de metropolización, habida cuenta de la preferencia locacional de los servicios.

viii) un persistente aumento de la polarización social, que redundará en la formación de sociedades duales, producto de una profunda transformación de los mercados de trabajo, donde se atenúa la demanda de ocupaciones de ingresos medios, en tanto aumenta significativamente la demanda de personal altamente calificado, con elevadas remuneraciones que permiten sofisticados niveles y pautas de consumo, como consecuencia de la expansión de nuevas actividades líderes, en coexistencia con un aumento de diversos servicios caracterizados por empleos de baja remuneración y a menudo precarios (Sassen, 1991); esto es, se observa el crecimiento, por una parte, del segmento de salarios elevados y gran seguridad del empleo, donde existe una movilidad social ascendente y, por otra parte, de un segmento que presenta las características inversas, formado por desocupados, subempleados, grupos marginales, jubilados y otros sectores que padecen los efectos del repliegue de la asistencia social del Estado.

La intensificación y afirmación de estas tendencias está incidiendo en la conformación de un nuevo escenario para la acción social, cuyas propiedades y rasgos han influido decisivamente en la consolidación de significativos cambios de perspectiva en las explicaciones sobre como se desenvuelven las prácticas sociales en el seno de sociedades capitalistas, democráticas, abiertas y de creciente complejidad. Si bien, como veremos, estos cambios de perspectiva teórica ya se habían venido gestando desde el período anterior, en correspondencia con la propia evolución del aumento de la complejidad sistémica de este tipo de sociedad, es bajo las actuales condiciones del desarrollo capitalista que ello se materializa en la aparición de nuevas corrientes teóricas. De igual forma, complementariamente, también se observan cambios de fundamental importancia en las explicaciones acerca de como se genera y difunde el crecimiento económico en ese nuevo escenario.

Frente a estos cambios, importa destacar que ellos no están formulados desde una perspectiva voluntarista o teleológica, esto es, no se refieren a como deberían ser las prácticas sociales, sino a cómo ellas se desarrollan efectivamente en éste tipo de organización social y a como es previsible que continúen procesándose mientras este escenario continúe existiendo. Vale decir, y este es un punto de fundamental importancia, se refieren a como se manifiestan los procesos y prácticas sociales en la realidad observable, a medida que estas sociedades han ido incrementando su complejidad.

Es frecuente encontrar alegatos que, muchas veces guiados por altruistas y bien intencionadas motivaciones, todavía insisten en preconizar la posibilidad y la necesidad de restablecer una parafernalia planificadora racional-compreensiva y, en consecuencia, se resisten a discutir los argumentos de los cambios de perspectiva que vamos a analizar, escudándose no pocas veces en un rechazo a las raíces ideológicas de los autores que las han presentado. Sin embargo, aún desde una postura de desacuerdo ideológico con cualquiera de los autores y corrientes a las que haremos referencia, que son considerablemente diversas, parece difícil poder estructurar un discurso que fundamente la factibilidad de una planificación de tal naturaleza en un escenario de acción social como el que se ha construido en esta etapa de la historia de la humanidad.

## **2. Una nueva concepción sobre gobierno y políticas públicas**

Uno de los cambios más trascendentes producidos a lo largo de esta evolución es que, tanto desde el punto de vista teórico como desde el de la práctica gubernamental, se ha llegado a la conclusión de que una planificación centralizada, normativa y basada en una racionalidad sustantiva, como la que estuvo asociada a la denominada "planificación del desarrollo económico y social" y a todas sus derivaciones, son inaplicables y carecen de toda operatividad en las sociedades capitalistas actuales.

Estrictamente desde el punto de vista de la teoría económica, el fracaso de los distintos intentos de planificación normativa centralizada aportaron decisivos elementos de juicio en respaldo a las conclusiones sobre la inviabilidad y/o inoperancia de un tipo de una planificación de las políticas públicas basada en una racionalidad sustantiva; de esta forma, recuperaron fuerza muchos de los argumentos esgrimidos durante las décadas de los 20 y los 30 por von Mises, Robbins, Hayek y otros economistas liberales, que habían discutido la factibilidad de una planificación centralizada socialista<sup>9</sup>.

Desde una perspectiva diferente, al plantear su crítica al historicismo –y, por extensión, al utopismo y a la ingeniería social holística o utópica– que aparecían asociadas a la idea de 'modelos para un nuevo orden' y a la 'planificación centralizada', Popper aportó argumentos fundamentales sobre la inviabilidad de cualquier ejercicio de esta naturaleza muchos años antes de que se comprobara el fracaso de aquella forma de concebir la planificación. A la idea de una ingeniería social utópica u holística (*social ingeneering*), Popper contrapuso lo que denominó ingeniería o tecnología social fragmentaria (*piecemeal ingeneering*), en la que la tarea consistía en "proyectar instituciones sociales y reconstruir y manejar aquellas que ya existen" (Popper, 1944:79). Según este método, que también denominó como de "composturas parciales", planteó que el "ingeniero fragmentario" sabe que sólo podemos aprender de nuestros errores y, "por tanto, avanzará paso a paso, comparando cuidadosamente los resultados esperados con los resultados conseguidos, y siempre alerta ante las inevitables consecuencias indeseadas de cualquier reforma; y evitará el comenzar reformas de tal complejidad y alcance que le hagan imposible desenmarañar causas y efectos, y saber lo que en realidad está haciendo" (Idem: 81).

Básicamente Popper pensaba que "es esencial darse cuenta de que cualquier acción que emprendamos puede tener consecuencias inesperadas y que este simple hecho está cargado de consecuencias para la política, la administración y cualquier forma de planificación" (Magee, 1974: 102), lo que lleva a la convicción de que "una política determinada es una hipótesis que debe ser confrontada con la realidad y corregida a la luz de la experiencia" (Magee, 1974: 101). Lo que por otra parte, podemos comprobar que ocurre cada día, frente a casi toda política pública.

En esta dirección, Popper destacó que "el planificador holístico pasa por alto el hecho de que, si es fácil centralizar el poder, es imposible centralizar todos los conocimientos distribuidos en muchas mentes individuales, cuya centralización sería necesaria para el sabio ejercicio de ese poder centralizado" (Popper, 1944: 103-4). Como señala Baudouin, la idea matriz del pensamiento popperiano es que si "no es posible jamás reconstruir globalmente un orden social por razones a la vez intelectuales, materiales y morales, siempre es posible a los hombres políticos reformarlo gradualmente" (Baudouin, 1989:109). Al definir esta modalidad de acción social, Popper reivindicó el "espíritu de 'salir del paso'" y afirmó que "el método de ensayo y error se aproxima más al método de la ciencia que cualquiera de los otros 'niveles'<sup>10</sup> [invención y planificación]. Y agregó: "una

<sup>9</sup> Aún cuando la revisión de los argumentos esgrimidos por los economistas que cuestionaron la viabilidad de una planificación normativa centralizada en la década de los años 20 excede los límites de este trabajo, creemos que se justifica mencionar su aporte en este análisis.

<sup>10</sup> Como veremos enseguida, Popper también anticipó la idea de que las acciones de la gestión pública se procesan como intentos de "muddling through" (salir del paso a duras penas) o de "incrementalismo inconexo", como mostraría Lindblom más de una década más tarde..

vez que nos damos cuenta [...] de que no podemos traer el cielo a la tierra, sino sólo mejorar las cosas un poco, también vemos que sólo podemos mejorarla poco a poco" (Popper, 1944: 89).

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

En contraposición, Popper defendió el método de la ingeniería social fragmentaria que, en la medida que asegura una mayor posibilidad de intervención social en los procesos políticos, resulta más democrática; en este sentido, piensa que "[...] progresar es avanzar hacia un fin determinado, hacia un fin que existe para nosotros en nuestro carácter de seres humanos. La 'historia' no puede hacer eso; sólo nosotros, individuos humanos, podemos hacerlo; y podemos hacerlo defendiendo y fortaleciendo aquellas instituciones democráticas de las que depende la libertad y, con ella, el progreso" (Popper, 1945:440). En ello funda Popper su defensa de la *sociedad abierta* entendida como "aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales" (Idem, 1945: 171).

En lo fundamental, a mediados de la década de los años 40, Popper anticipó lo que ocurriría casi cinco décadas después y, lo que parece todavía más importante, también las razones por lo que ello iba a ocurrir. Desde este punto de vista, lo que importa tener presente, más allá de la discusión ideológica sobre la obra de Popper, es su aporte a la comprensión del funcionamiento de sistemas sociales abiertos y complejos, como los que caracterizan al capitalismo contemporáneo. De Popper en adelante, las cosas ya no volverían a ser como antes.

Otro hito fundamental en esta dirección, se encuentra en el cuestionamiento realizado por Herbert Simon a la posibilidad de actuar en función de una racionalidad sustantiva en sistemas sociales complejos, marcados por altos niveles de incertidumbre. Según Simon en ellos impera una racionalidad limitada y los avances de los procesos sociales sólo parecen posibles a través de la práctica de una racionalidad procesal; en este planteamiento subyace, como idea fundamental, que "un cuerpo de teoría para la racionalidad procesal es consistente con un mundo donde los seres humanos continúen pensando e inventando; en cambio, una teoría de la racionalidad sustantiva no es consistente con ese mundo" (Simon, 1979: 167)

Posteriormente, muchos aspectos de esta línea argumental fue reforzada y ampliada por diversas investigaciones y análisis procedentes del área de las políticas públicas, donde destacan, entre otros, los planteos de Lindblom (1959), quien a partir del análisis de los procesos observables de políticas públicas concluyó que en ellos los decisores sólo pueden aspirar a "salir del paso a duras penas" ("muddling through"), lo que se materializa en cursos de acción basados en decisiones incrementales e inconexas. No es difícil comprobar que es de esta manera como funcionan los procesos de producción de políticas públicas en la mayoría, por no decir la totalidad, de los gobiernos nacionales existentes.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> El clásico ejemplo del proceso de toma de decisiones durante la crisis de los misiles soviéticos en Cuba durante el Gobierno del Presidente Kennedy en los Estados Unidos, rigurosamente estudiado por Allison (1972) en un libro clásico sobre políticas públicas, documenta ampliamente esta perspectiva.

Pero este análisis todavía requiere de una perspectiva complementaria, cual es el que se deriva de la lógica imperante en una sociedad capitalista. En esta dirección, en su fundamental estudio sobre los “problemas de legitimación en el capitalismo tardío”, Habermas analizó las razones últimas de la imposibilidad de una planificación establecida en función de una racionalidad sustantivamente diferente a la que impone la lógica del capital en una formación social de esta naturaleza: “[...] por más que el ámbito del intercambio entre los poseedores de mercancías, en cuanto particulares autónomos, se restrinja administrativamente, no podrá hablarse de planificación política de los recursos escasos mientras las prioridades de la sociedad global se establezcan de manera espontánea, es decir como efecto secundario de las estrategias adoptadas por las empresas privadas” (Habermas, 1973: 50)

En lo esencial, la conclusión apunta a que en sociedades capitalistas consolidadas, resulta dudosa la capacidad efectiva que se puede tener para establecer políticamente las prioridades en materia de asignación de los recursos escasos cuando, de hecho, las prioridades efectivas resultan implícitamente de las estrategias adoptadas por las empresas privadas; vale decir, dada la intransferible potestad y creciente autonomía de los propietarios y administradores del capital para adoptar las decisiones de inversión o no inversión, son ellos quienes de hecho establecen espontáneamente dichas prioridades.

Sin duda, el tiempo transcurrido desde que Habermas analizó la esencia del “capitalismo tardío”, en los años en que el fordismo estaba llegando a su ocaso, ha contribuido a incrementar la vigencia de esta afirmación en el ámbito de un capitalismo globalizado, donde los propietarios y administradores del capital han logrado incrementar poder y autonomía para sus decisiones de inversión. Como han señalado Przeworski y Wallerstein (1986), a medida que las relaciones capitalistas se han ido consolidando, la dependencia estructural de la sociedad con respecto al capital se ha hecho mucho más intensa y amplia; en esta situación, al ir consolidando e incrementando su poder económico, estos actores –que, a semejanza de ciertos actores de la rebelión en la granja de Orwell, podrían considerarse como “más iguales que los otros”– logran imponer su poder en la actividad humana de su ámbito de acción; esto implica reconocer que ellos están investidos de mayor poder económico en lo que concierne al funcionamiento y a la organización del sistema social, que el que tienen los otros actores con los que conviven.

A lo largo de este sintético recuento, se puede observar un esfuerzo por explicar como se procesan y configuran según lo que muestra la realidad observable, los cursos de acción social y, en particular, los de gestión pública, a cualquier nivel (nacional, regional, urbano, local). La fuerza de las argumentaciones esgrimidas por los autores revisados, validadas por las conclusiones que pueden extraerse del fracaso de los experimentos de planificación normativa, justifican plenamente que se haya esfumado la confianza en la posibilidad de un manejo holístico, racional y centralizado en sistemas sociales complejos y abiertos. A la larga, todo este proceso ha desembocado en una visión mucho más humilde y limitada sobre nuestra verdadera capacidad para intervenir y modelar los procesos sociales.

En definitiva, lo que se impuso al cabo de este periplo, es la convicción de la inviabilidad de una ingeniería holística y de la posibilidad de poder aspirar al óptimo social en sociedades de complejidad creciente. La idea fundamental emergente es que en estas sociedades, los cursos de acción social son modulados por una multiplicidad de actores, que deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas, recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí. Con ello, se ha terminado por aceptar que la capacidad humana para decidir y actuar en este tipo de sistema, es limitada y sólo puede desenvolverse conforme a una racionalidad procesal, que se manifiesta básicamente en aproximaciones por prueba y error de resultado incierto.

Frente a ello, ciertos alegatos que proclaman la necesidad de un retorno a la planificación, pueden ser interpretados como expresión de una explicable nostalgia hacia ciertas ideas –ya que no realidades– que tuvieron mucha fuerza en el siglo pasado, pero que hoy como ayer carecen de toda viabilidad. De ello, podemos desprender que los esfuerzos para la formación de recursos humanos para estas actividades, deberán apoyarse en vertientes muy distintas a las que imperaron en el momento en que comenzaron a establecerse.

### 3. Nuevas explicaciones sobre crecimiento económico<sup>12</sup>

Un segundo cambio de fundamental importancia, que afecta profundamente a todo lo relativo a gestión y políticas públicas, es el que se produjo en el plano del análisis estrictamente económico, donde los aportes de las “nuevas teorías del crecimiento” –así como también los de los evolucionistas y neoinstitucionalistas– introdujeron cambios relevantes en las explicaciones sobre la dinámica del crecimiento económico y, consecuentemente, sobre la forma de encarar la gestión del crecimiento en el ámbito de sociedades capitalistas. Si se considera que, en última instancia, la política económica, directa o indirectamente, siempre busca impulsar el crecimiento de las sociedades involucradas (entendido como condición necesaria, aún cuando no suficiente, para lograr un mayor desarrollo), su fundamento siempre reposa en una determinada teoría o discurso sobre los factores que explican un proceso de esa naturaleza.

El cambio que se produjo en las últimas décadas tiene relación con mutaciones en las hipótesis básicas aceptadas sobre la generación del crecimiento económico. En lo fundamental, en ese período se pasó del predominio de un discurso de ascendencia keynesiana impuesto con posterioridad a la Gran Depresión, que sostenía que el funcionamiento espontáneo de las economías de mercado no aseguraba el crecimiento y desembocaba casi inevitablemente en el desempleo, hacia otro de fundamento neoclásico, que postula que es el juego de las fuerzas del mercado lo que permite asegurar un mayor crecimiento y, por ese camino, una mayor convergencia.

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

En otras palabras, lo que cambió fue la importancia relativa que se asignaba al Estado y al mercado respectivamente. De todas formas, el énfasis sobre la relación entre Estado y mercado, todavía se iba a volver a modificar en los años siguientes. En efecto, algunas tendencias o regularidades que comenzaron a ser verificadas empíricamente en cuanto a la evolución de diversas variables en situación de mayor libertad económica, mostraron importantes divergencias con las previsiones básicas de los modelos neoclásicos ortodoxos. Lo que estimuló que hacia fines del decenio de los 80, irrumpieran nuevas hipótesis y explicaciones que aceptaban la existencia de rendimientos crecientes y, por lo tanto, de divergencias en la evolución de economías de desigual nivel de desarrollo.

<sup>12</sup> Esta apartado ha sido elaborado sobre la base de un capítulo de un trabajo anterior del autor (de Mattos, 1999).

En esa dirección, en la que se destacan contribuciones como las de Romer (1986 y 1990) y Lucas (1988), hacen su aparición los denominados “nuevos modelos de crecimiento” o “modelos de crecimiento endógeno” los que, dentro del mismo cuerpo teórico neoclásico, buscaron establecer hipótesis más consistentes con la dinámica de crecimiento observable en el ámbito del capitalismo globalizado. Estableciendo importantes diferencias con los modelos más ortodoxos de esa vertiente, frente a la existencia de tasas positivas de crecimiento económico a largo plazo, estos modelos propusieron una explicación teórica que no tenía necesidad de recurrir al supuesto de que el crecimiento de algunos de los factores básicos del modelo, como el capital humano o los conocimientos, se explicaba exógenamente.

*En lo esencial, estos modelos se mueven en torno a una línea central común: la tasa de crecimiento a largo plazo depende básicamente del stock de capital físico, capital humano y conocimientos (o progreso técnico), factores que pueden ser objeto de acumulación y, además, generan externalidades. Al asumir la posibilidad de existencia de externalidades positivas, sustituyeron los supuestos neoclásicos tradicionales sobre rendimientos constantes a escala y competencia perfecta, por los de rendimientos crecientes y competencia imperfecta, con lo que sus conclusiones se alejaron de la predicción de convergencia<sup>13</sup>. Por consiguiente, "las nuevas teorías del crecimiento reposan sobre mecanismos de competencia monopólica, en tanto que el modelo neoclásico suponía la competencia perfecta" (Guellec y Ralle, 1995: 70).*

En este contexto, aparece como un eje central el supuesto de que "el crecimiento [...] es impulsado por el cambio tecnológico que procede de decisiones intencionales de inversión tomadas por agentes maximizadores de ganancias" (Romer, 1990: 71). En la misma dirección, Lucas (1996:22), cuyo énfasis tiende a focalizarse en el capital humano (concepto en el que incluye tecnología y conocimientos) y en los procesos de aprendizaje (learning by doing), al destacar el efecto de retroalimentación en el proceso de generación de capital humano, señala que “aquello que hace aumentar la rentabilidad del capital humano estimula una mayor acumulación, la que provocará a su vez una rentabilidad mayor, que incentivará una acumulación aún mayor, y así sucesivamente”.

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

En consecuencia, en un mundo globalizado, donde distintos territorios (nacionales o subnacionales) se embarcan en una competencia generalizada por ser más atractivos para la inversión en capital físico, capital humano y conocimientos, sus perspectivas de crecimiento de largo plazo estará acotada fundamentalmente por la situación para la valorización privada del capital que cada uno de ellos sea capaz de ofrecer a los potenciales inversores. En estas circunstancias, la gestión pública debería tener como propósito prioritario establecer las condiciones de rentabilidad más favorables en esos ámbitos

<sup>13</sup> No todos los autores relacionados con esta corriente comparten este punto de vista. Así, por ejemplo, Lucas en varios trabajos recientes sostiene que en el futuro se seguirán observando procesos de convergencia en los que se irán igualando los niveles y las tasas de crecimiento entre los países.

territoriales; esto es, la idea básica que emerge de este nuevo cuerpo teórico es que la política económica debe tener como función principal, contribuir a generar un ambiente atractivo para la inversión privada. De donde, se puede inferir que para el caso de los territorios de menor desarrollo relativo, la posibilidad de promover allí procesos de crecimiento endógeno, dependerá básicamente de la capacidad de la política económica aplicada para generar las condiciones requeridas de rentabilidad y atractividad.

¿Cuáles serían las condiciones para asegurar adecuados niveles de rentabilidad y de atractividad? A este respecto, los autores vinculados a esta corriente de pensamiento parecen haber llegado a un cierto consenso en el sentido de que “[...] el Gobierno tiene una serie de funciones clave, sobre todo a la hora de definir y proteger los derechos de propiedad. Esto implica la seguridad nacional y privada y la creación y mantenimiento de un sistema de leyes y contratos. Otras actividades públicas importantes incluyen garantizar (aunque no producir) un nivel mínimo de educación, un nivel mínimo de calidad de vida y la participación en forma limitada en las inversiones en infraestructuras como carreteras y aeropuertos” (Barro, 1996:13). Esta forma de concebir la gestión pública que, como es natural, está más próxima a las concepciones neoclásicas tradicionales, descarta la utilización de políticas que impliquen una intervención directa del Estado en la vida económica, como lo postulaban las recetas keynesianas.

En concordancia con esta concepción general, al tiempo que se tiende a valorizar el papel de ciertas políticas públicas en la promoción del crecimiento, los nuevos modelos han dado pie para introducir la idea de gestión endógena como medio para activar el potencial de cada territorio (nacional o subnacional) y, de esta manera, estimular su crecimiento. En este enfoque subyace la consideración de que, en el ámbito de una economía globalizada, el objetivo básico de una gestión endógena debería ser aumentar la competitividad de los productos nacionales, regionales o locales, de manera de maximizar sus posibilidades exógenas.

A medida que estas ideas han ido ganando influencia, se ha venido estructurando un nuevo enfoque de política regional y urbana, que se puede considerar como una modalidad de regulación intermedia con respecto a las dos anteriores, cuyo propósito es establecer las condiciones favorables para estimular un mayor crecimiento endógeno. Es en este sentido que se ha señalado que “los modernos enfoques del desarrollo regional, tales como los del desarrollo endógeno y el de redes, indican que los obstáculos más importantes para el desarrollo deberían buscarse en las bajas capacidades empresariales y de innovación, la escasez de un saber hacer específico y la baja internacionalización de las economías regionales poco desarrolladas” (Capellin, 1992: 37). En este enunciado están claramente perfiladas las falencias que deberían ser superadas por la nueva política regional y urbana que, en lo esencial, estaría orientada a configurar ámbitos más atractivos para la valorización del capital, de manera de promover en ellos el desarrollo de empresas más innovadoras y competitivas.

Todo esto significa otro importante cambio, que tiene consecuencias fundamentales en las concepciones sobre gestión y políticas públicas: en la medida que la gestión tiene que estar orientada a mejorar la atractividad de cada territorio para estimular el respectivo crecimiento endógeno, la aproximación de la gestión cambia de una que era concebida desde arriba hacia abajo (top-down) a otra que la encara desde abajo hacia arriba (bottom-up). Desde esta perspectiva, se reivindica la gestión local como un medio para activar el potencial endógeno. Es evidente, que esta modalidad de gestión y políticas públicas es radicalmente diferente a la que había imperado en la época de la planificación centralizada, lo que, a su vez, impone desafíos también radicalmente diferentes para los programas de formación de recursos humanos para esta área de conocimiento.

#### 4. Mutaciones y confluencias

El conjunto de transformaciones a las que hemos hecho referencia, muestra una evolución hacia nuevos enfoques con respecto a las modalidades y estilos de gobierno que, en lo fundamental, confluyen en la comprobación de que en las sociedades capitalistas complejas, abiertas y democráticas, la gestión social solamente puede desarrollarse según una racionalidad limitada y procesal, que generalmente se materializa en dificultosos procesos de prueba y error, para los que el éxito nunca está asegurado. En ese contexto, donde coexisten control jerárquico y autorregulación social, se acepta que el Estado y los respectivos gobiernos nacionales tienen una función mucho más limitada que la que se les había reconocido en el período de auge de la planificación.

Siendo ello así, como afirma Giddens (1990: 143–144), “no importa lo bien que se diseñe un sistema y lo eficiente que sean sus operadores, que nunca pueden predecirse enteramente las consecuencias de su introducción y funcionamiento en el contexto de la operación de otros sistemas, y de la actividad humana en general; una de las razones de esta imposibilidad, radica en la complejidad de los sistemas y acciones que configuran la sociedad mundial. Pero incluso si fuera concebible –que en la práctica no lo es– que ese mundo (la acción humana y el entorno físico) pudiera convertirse en un sistema sencillo, aún persistirían las consecuencias imprevistas”.

Es en el marco de estas convicciones que se han desarrollado dos nuevas líneas de exploración teórica -la teoría de la regulación en el mundo de habla francesa y la teoría de la governance en el de lengua inglesa- que se han preocupado de las modalidades de operación de la acción social, en la que el Estado tiene un papel mucho menos poderoso que el que se le reconocía en el pasado y en el que otros actores e instituciones cobran una importancia creciente en el establecimiento de la dirección y contenido de la misma. Así, en lo esencial, el concepto de governance, que ha venido ganando una singular importancia en los últimos años, sitúa a estos procesos, como “procesos de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones, para lograr objetivos propios y discutidos y definidos colectivamente en ámbitos fragmentados e inciertos” (Le Gales, 1997: 38).

De hecho, ha sido a la luz del marco de referencia aportado por estas nuevas líneas teóricas que se ha venido desarrollando un conjunto de trabajos en relación al tema del gobierno de la economía mundial y de cada una de sus partes, donde numerosas contribuciones comienzan a proponer nuevas direcciones de investigación, entre las que aparecen como temas sustantivos las modalidades de constitución del poder y de formación de autoridad en el ámbito de sistemas en proceso de continua complejización. En esa dirección, queda mucho por avanzar, especialmente cuando cada avance tiene que considerar las transformaciones que se van produciendo de día en día.

### III. Nostalgias, Certezas y Retos

La revisión realizada hasta aquí nos indica que no solamente ha cambiado radicalmente el escenario de la acción social, sino que igualmente se han modificado muchas de las concepciones sobre Estado, gobierno, gestión pública, crecimiento económico, etc., que prevalecieron durante un largo período del Siglo XX. Frente a esta constelación de cambios, se impone reconocer que –superando algunos alegatos fundados en una fuerte nostalgia hacia algo que quizás nunca existió– el discurso racional–compreensivo ha perdido toda su vigencia. En cierta forma fue la caída del Muro de Berlín, el hecho político que marcó el cierre final de los ejercicios de racionalidad iluminista que marcaron el rumbo, las aspiraciones y las ansiedades, de varias generaciones y que dieron lugar a variados y fracasados experimentos voluntaristas, mientras la realidad continuó transformándose.

En el escenario de acción social emergente, caracterizado por diferentes dinámica social y distribución del poder entre actores sociales, pierden de todo sentido los intentos por resucitar las antiguas concepciones sobre planificación holística del desarrollo. Es posible seguir soñando con realidades diferentes y seguramente es necesario seguir haciéndolo,

así como también parece importante aceptar que el futuro que nos aguarda no está cerrado, ni predeterminado. Pero, en cualquier caso, para lograr las transformaciones que anhelamos es ineludible partir de un análisis realista de las sociedades realmente existentes. Y reconocer que su transformación no puede ser concebida en base a concepciones utópicas, sino como fruto de cuidadosos esfuerzos encaminados a ir logrando poco a poco la corrección de los principales problemas que afectan la evolución de las sociedades actuales y, por ese camino, tratar de perfeccionar el mundo en que vivimos.

Sin duda este conjunto de cambios obliga a repensar a fondo el contenido y la orientación de los programas formativos y redefinir lo que en ellos se enseña. Si es cierto que las transformaciones de estos años han invalidado definitivamente buena parte de los fundamentos de los caminos concebidos en el momento de auge de la planificación, desde ahora nuestros esfuerzos formativos para la gestión tendrán que ser concebidos en función de la realidad que ahora tenemos y no de la que caracterizó al siglo que acaba de terminar. Los cambios que hemos vivido y que estamos viviendo, nos obligan a mirar el mundo tal como realmente funciona, único punto de partida posible para tratar de imaginar los cambios a los que aspiramos.

Si queremos que lo que investigamos, analizamos, discutimos y enseñamos tenga alguna utilidad es imprescindible mirar la realidad tal como ella es, buscar profundizar la comprensión acerca de cómo funciona y, desde allí, tratar de desbrozar los caminos posibles, para tratar de procesar cambios que permitan ir avanzando hacia un mundo mejor. Creo que es en esta dirección que se ubican los retos a los que tendremos que hacer frente en nuestros esfuerzos por adecuar la enseñanza de la gestión urbano-regional a la realidad actual.

Santiago de Chile, julio-agosto 2001

## REFERENCIAS

- AÏT-EL-HADJ, Smaïl (1989) – Gestión de la tecnología. La empresa ante la mutación tecnológica. Barcelona, Ediciones Gestión 2000.
- ALLISON, G. T. (1972) – The Essence of the Decision: Exploding de Cuban Missile Crisis. Boston, Little Brown.
- LE GALES, Patrick (1997) – "Les villes européennes comme société et comme acteur". En BAGNASCO, Arnaldo y Patrick LE GALES (Dir.), Villes en Europe. Société locales et acteurs, Paris, Editions La Decouverte.
- BARRO, Robert J. (1996) – El poder del razonamiento económico. Como entender la economía. Madrid, Colegio de Economistas de Madrid – Ediciones Celeste, 1997.
- BAUDOUIN, Jean - Karl Popper. Paris, Presses Universitaires de France, 1989.
- BETTELHEIM, Charles (1962) – Problemas teóricos y prácticos de la planificación. Madrid, Editorial Tecnos.
- BOBBIO, Norberto (1986) – "Reformismo, socialismo, igualdad". Leviatán, Madrid, núm. 23/24, primavera-verano.
- CAPPELLIN, Ricardo (1992) - "Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los 90". Revista de Estudios Regionales, Málaga, núm. 33.
- CARR, Edward Hallett (1979) – La revolución rusa. De Lenin a Stalin, 1917–1929. Madrid, Alianza Editorial, 1981.
- CASTELLS, Manuel (1987) - "El nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista y el proyecto socialista". En Alfonso Guerra y otros, Nuevos horizontes teóricos para el socialismo. Madrid, Sistema.
- CROZIER, Michel y Erhard FRIEDBERG (1977) – L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective. Paris, Editions du Seuil.
- DE MATTOS, Carlos A. (1999) – "Nuevas teorías del crecimiento económico: lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia". Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos, Bogotá, núm. 3, agosto 1999–enero 2000.
- DE MATTOS, Carlos A. (1979) – "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana". Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 8, abril.
- FALUDI, Andreas (1973) - Planning Theory. Exeter, U.K., Pergamon Press.
- GIDDENS, Anthony (1990) – Consecuencias de la modernidad. Madrid, Alianza Editorial, 1993.
- GUELLEC, Dominique y Pierre RALLE (1995) - Les nouvelles théories de la croissance. Paris, La Decouverte.
- HABERMAS, Jürgen (1973) – Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1975.
- HARDOY, Jorge Enrique (1990) – "La investigación urbana en América Latina durante las últimas décadas". En, José Luis CORAGGIO (Ed.), La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Quito, Ed. Ciudad.
- ILPES (1966) – Discusiones sobre planificación. México, Siglo Veintiuno Editores.
- KADISHEV, L. A. y SOROKIN, G. M. (1970) – Leyes económicas y planificación socialista. México, Editorial Grijalbo.
- KRUGMAN, Paul (1992) - Geografía y comercio. Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- KRUGMAN, Paul (1995) - "Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico. Desarrollo Económico, Buenos Aires, núm. 143, octubre-diciembre 1996.

- LINDBLON, Charles E. (1959) - "The Science of Muddling Through". Public Administration Review, vol. 19.
- LUCAS Jr., Robert (1988) - "On the Mechanics of Economic Development". Journal of Monetary Economics, núm. 22, julio.
- LUCAS Jr., Robert (1996) – "La revolución industrial. Pasado y futuro". Estudios Públicos, Santiago de Chile, número 64, primavera.
- MAGEE, Bryan - Popper. Barcelona, Ediciones Grijalbo, 1974.
- MAÎTRE, Bernard y Grégoire ALADJIDI (1999) – Les Business Models de la nouvelle économie. Paris, Dunod.
- MANNHEIM, Karl (1943) – Diagnóstico de nuestro tiempo. México, Fondo de Cultura Económica, (1944)
- MANNHEIM, Karl (1940) – Libertad y planificación. México, Fondo de Cultura Económica, 1946.
- MARRAMA, Vittorio (1963) - Problemi e tecniche di programmazione economica. Bologna, Editrice Licinio Cappelli. (Traducción al castellano: Madrid, Editorial Aguilar, 1970).
- MENZEL, Ulrich (1995) – "La revolución post-industrial. Terciarización y desmaterialización de la economía posmoderna". Desarrollo+Cooperación, núm. 5.
- PEREZ, Carlota (1986) - "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto". En Carlos Ominami (Ed.), La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.
- POPPER, Karl R. (1944) - La miseria del historicismo. Madrid, Alianza Editorial, 1973.
- POPPER, Karl R. (1945) – La sociedad abierta y sus enemigos. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1981.
- PREBISCH, Raúl (1962) – "Aspectos económicos de la Alianza". En John C. DREIER (Comp.), La Alianza para el Progreso. Problemas y perspectivas. México, Editorial Novaro, 1962.
- PRZEWORSKI, Adam y Michael WALLERSTEIN (1986) – "Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada". En EURAL, Crisis y regulación estatal; problemas de política en América Latina y Europa. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- ROMER, Paul (1986) - "Increasing Returns and Long Run Growth". Journal of Political Economy, vol. 94, núm.5, octubre.
- ROMER, Paul (1990) - "Endogenous Technological Change". Journal of Political Economy, vol. 98, núm. 5, octubre.
- SASSEN, Saskia (1991) – The Global City. New York, London, Tokyo. Priceton, New Jersey, Princeton University Press.
- SIMON, Herbert A. (1979) - "De la racionalidad sustantiva a la procesal". En, Frank HAHN y Martin HOLLIS (Eds.), Filosofía y teoría económica. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- UNION PANAMERICANA (1961) – "Declaración de los Pueblos de América. Carta de Punta del Este". En, John C. DREIER (Comp.), La Alianza para el Progreso. Problemas y perspectivas. México, Editorial Novaro, 1962.