

TEXTOS URBANOS

VOLUMEN IV

Carlos A. De Mattos

# Globalización y metamorfosis urbana en América Latina



**OLACCHI**

Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Centros Históricos

**Quito**

DISTRITO  
METROPOLITANO

**Entidades Gestoras**

Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI)  
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

**Editor General**

Fernando Carrión

**Coordinador Editorial**

Marco Córdova

**Comité Editorial**

Jordi Borja

Fernando Carrión

Marco Córdova

Manuel Dammert G.

Carlos de Mattos

Alicia Ziccardi

**Autor**

Carlos A. De Mattos

**Diseño y diagramación**

Antonio Mena

**Corrección de estilo**

Paola Carvajal Ron

**Impresión**

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-11-7

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Telf: (593-2) 2462739

[olacchi@olacchi.org](mailto:olacchi@olacchi.org)

[www.olacchi.org](http://www.olacchi.org)

Quito, Ecuador

Primera edición: junio 2010



# Indice

|                        |    |
|------------------------|----|
| Presentación. ....     | 7  |
| Prólogo . . . . .      | 9  |
| Introducción . . . . . | 19 |

## **Primera parte:**

### **Dinámica territorial y gestión urbana**

|  |     |
|--|-----|
| 1. La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano . . . . .                         | 31  |
| 2. La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? . . . . .                               | 69  |
| 3. De la planificación a la gobernanza. Hacia una nueva forma de gestión urbana . . . . .                              | 97  |
| 4. Reestructuración económica, nuevas estrategias empresariales y mutaciones territoriales en América Latina . . . . . | 167 |

**Segunda Parte:**  
**Globalización y transformación**  
**territorial y urbana**

|   |     |
|---|-----|
| 5. Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano . . . . .             | 203 |
| 6. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. Hacia una nueva forma urbana . . . . . | 229 |
| 7. Santiago de Chile en la globalización: reestructuración productiva y metamorfosis urbana . . . . .   | 279 |
| Bibliografía . . . . .  | 335 |
| Publicaciones del Autor . . . . .   | 363 |

## Presentación

Lo urbano entendido como una forma específica de organización socio-territorial, adquiere en la sociedad contemporánea una especial relevancia en tanto, a inicios del presente siglo, más de la mitad de la población mundial habita en las ciudades. Por su parte, las tendencias en las que actualmente se enmarca el proceso urbano, en donde las lógicas de la globalización condicionadas, entre otros factores, por la consolidación de una nueva fase de acumulación territorial del capital, de una realidad mediatizada a través de cada vez más sofisticadas tecnologías de la comunicación, y de un paradigma cultural de impronta posmoderna estructurado alrededor de la dicotomía global-local, ha determinado que el sentido de lo urbano se redefina desde una noción de concentración, tanto demográfica como de urbanización, hacia la idea de estructuras socio-espaciales dispersas y fragmentadas.

Esta nueva concepción implica entender que, si bien la dinámica de las ciudades se genera a partir de un conjunto de interrelaciones de carácter endógeno entre los diferentes sistemas que la conforman, no es menos cierto que los flujos informacionales a los que es inherente la denominada sociedad de la información, determina una serie de articulaciones externas que van configurando la emergencia de una organización suprafísica, sobre la cual se redefinen los procesos sociales, políticos, económicos y culturales donde converge y se reproduce lo urbano.

En esta perspectiva, se vuelve necesario identificar desde el debate académico las distintas entradas teóricas del campo disciplinar de los estudios de la ciudad, con el objeto de precisamente entender esta suerte de re-escalamiento conceptual de la condición urbana, incorporando además una

lectura transversal de carácter interdisciplinario que más allá del hecho espacial *per se* permita dar cuenta de la complejidad de estos procesos. El análisis de la problemática urbana, en otrora enmarcado en el aspecto morfológico-funcional de las ciudades, ha incorporado –tanto teórica como metodológicamente– temáticas relacionadas por ejemplo a la interacción Estado-sociedad en los procesos de democratización y sus consecuencias en el gobierno de la ciudad, la dialéctica cultural del espacio a través de la comprensión de los imaginarios urbanos, las implicaciones socio-políticas de la seguridad ciudadana frente a la violencia urbana, la movilidad sustentable y la gestión del riesgo como respuesta a los impactos ambientales en las estructuras urbanas, entre otros temas, cuya interpelación permiten sobre todo construir una visión de conjunto del fenómeno urbano.

Es en este contexto que la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) y el Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), presentan la colección *Textos Urbanos*, programa editorial cuyo objetivo es constituirse en un acervo bibliográfico que contribuya al conocimiento y debate de la problemática urbana a nivel mundial, de América Latina y El Caribe, y contextos locales más específicos. Es importante señalar, además, el valioso aporte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador) en la realización de este proyecto.

Los 12 tomos que conforman la presente colección compilan –a manera de antología– los trabajos de distintos autores y autoras internacionales de reconocida trayectoria en la investigación urbana. Se pretende que la colección en su conjunto permita, a partir de las distintas entradas de los autores seleccionados, ensayar una lectura interdisciplinar de los procesos urbanos contemporáneos, constituyéndose en una herramienta de consulta para la investigación académica, así como también en material de referencia para el desarrollo de políticas públicas en el contexto de las ciudades.

Fernando Carrión M.  
Presidente

Organización Latinoamericana y  
del Caribe de Centros Históricos

## Prólogo<sup>1</sup>

**E**l profesor Carlos A. de Mattos es uno de los científicos más relevantes del mundo iberoamericano. De nacionalidad uruguaya, reside desde 1968 en Chile, donde es profesor del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).

Su formación inicial fue de arquitecto, obteniendo dicho título en 1963 en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de la República, en Montevideo. En seguida realizó un Postgrado de Desarrollo Económico y Planificación, en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES, ONU). Tras finalizar sus estudios, fue investigador y coordinador de programas de planificación regional en Uruguay entre 1965 y 1968. En este último año se trasladó a Santiago de Chile, primero como experto en planificación nacional y regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), vinculado a las Naciones Unidas, organismo al que se mantuvo unido hasta 1989, y en el que ha sido director de programas de capacitación. Posteriormente se vinculó al Instituto de Estudios

1 Texto extraído del portal de Geocrítica: <http://www.ub.es/geocrit/pig-10.htm>, el mismo que sintetiza la trayectoria académica y científica del profesor Carlos A. de Mattos, con motivo del Premio Internacional Geocrítica 2010 que le fue otorgado como reconocimiento a sus aportaciones a la construcción de una teoría urbana crítica y su contribución al pensamiento urbano iberoamericano.

Urbanos de la PUC, en Santiago de Chile, institución de la que ha sido subdirector, y secretario académico.

Ha sido también profesor visitante en un amplio número de universidades e instituciones de planificación y desarrollo de diferentes países (Italia, Israel, Brasil, Holanda, Francia, Argentina, Bolivia, España, entre otros). Ha tenido una amplia dimensión iberoamericana por sus trabajos, su docencia y su labor organizativa, especialmente. Además, se ha desempeñado como coordinador general (1994-1999) y luego presidente (desde 1999 hasta la actualidad) del comité científico de la *Red Iberoamericana de Investigación sobre Globalización y Territorio*.

Desde 1966 ha dictado cursos sobre teoría y práctica de la planificación, gestión de obras públicas, planificación territorial, crecimiento regional, políticas de integración económica, gestión de áreas metropolitanas, descentralización y organización del territorio, impacto de la globalización a escalas regional y local, economía urbana, evolución de la ciudad, desarrollo urbano, modernización capitalista y políticas urbanas. Ha impartido, además, gran número de seminarios y conferencias, y participado en congresos nacionales e internacionales, ya sea como ponente o como invitado.

Entre sus actividades se encuentran la organización y la dirección de diversas maestrías en desarrollo y gestión territorial, entre ellas la que se realiza rotativamente desde el año 2002 en la Universidad Nacional de Rosario, en la Universidad Nacional de Río Cuarto y en la Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca), centros de estudio ubicados todos en la República Argentina. Es muy conocido también en España donde ha sido codirector del curso sobre *Reestructuración económica y transformaciones territoriales en América Latina y España* (Universidad Hispanoamericana de Santa María de La Rábida y Universidad de Sevilla) y consejero científico del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, entre otros. En relación con todo ello, ha dirigido tesis de maestría en los diferentes centros en que ha sido profesor, y diversas tesis de doctorado en el Programa Arquitectura y Estudios de la Ciudad, de la PUC de Chile.

Como experto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha colaborado en numerosos estudios, informes y proyectos elaborados

para esta organización y sus organismos especializados, en particular sobre América Latina. Ha dirigido y participado en varios programas de investigación financiados o encargados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) de Chile, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros.

Las investigaciones del profesor Carlos A. de Mattos han tenido una amplia repercusión y han representado aportaciones significativas a algunos problemas de desarrollo regional y local. Sus temas de estudio han tenido una gran continuidad y coherencia desde sus primeros trabajos, realizados a comienzos de la década de 1970, y se dirigieron, en un primer momento, hacia la planificación regional y la movilidad de los recursos. Ha trabajado a diversas escalas; frecuentemente, a la del conjunto de América Latina, considerando las diferentes modalidades de la planificación regional en los distintos países, pero también en problemas que afectan a naciones concretas como Chile, México, Bolivia, España, Argentina, Ecuador, entre otras.

En sus primeros artículos, su interés se dirigió hacia las estrategias aplicadas de desarrollo polarizado en el crecimiento regional y nacional, así como a las consecuencias de la concentración espacial y, en particular, los efectos de las dinámicas concentradoras y centralizadoras sobre la formación de estructuras territoriales. Eran los años en que bajo el impulso de la CEPAL y de la "Alianza para el Progreso", las políticas de desarrollo se presentaban como el camino necesario para salir de las situaciones de atraso económico y social. La atención a los problemas regionales y urbanos adquiría en ese contexto un gran relieve.

La crisis de 1973 afectó profundamente al crecimiento económico en todo el mundo y, en concreto, a los países de América Latina. Puso en conflicto toda una época de desarrollo y valoración optimista del mismo. Chile, específicamente, fue un país que adoptó tempranamente las políticas neoliberales y los principios de la escuela monetarista de Chicago. Frente a las políticas keynesianas que habían dominado en los decenios anteriores, se pusieron en marcha ahora otras que perseguían la liberalización, la desregulación, la privatización y el carácter subsidiario de la acción

del Estado. Estos principios inspiraron la política seguida desde los años de la Dictadura Militar chilena. A pesar del cambio que más tarde supondría la democratización, un cierto número de esos principios se mantuvo en los años correspondientes a las décadas de 1980 y 1990, lo que, en conjunto, permitió una nueva fase en la modernización capitalista del país, que dio lugar a una fuerte tasa de crecimiento, aunque con grandes desequilibrios internos.

El profesor Carlos A. de Mattos atendió a los efectos de esas políticas neoliberales sobre el territorio, y -durante los años de la década de los ochenta- se interesó por la reconsideración de las teorías sobre el crecimiento. En esos años colaboró en una reflexión sobre “las teorías en busca de una práctica”, sobre los paradigmas, los modelos y las estrategias en la práctica de la planificación regional, o sobre los mitos y las realidades de dicha planificación. Percibió lúcidamente los límites de ésta (“los límites de lo posible en la planificación regional”, como escribió en un trabajo), y examinó el problema de si la concentración territorial era un obstáculo o un factor positivo para el desarrollo económico. De ahí el interés por las ciudades medias en la desconcentración territorial, cuestión que aparece en sus trabajos ya desde el año 1984, así como la preocupación por los procesos de concentración territorial del capital en la formación de los sistemas nacionales latinoamericanos.

A fines de los años ochenta, Carlos A. de Mattos empezó a considerar la planificación desde la perspectiva de la toma de decisiones por parte de las instancias políticas, prestando atención al papel del Estado en la modernización y reestructuración productiva y, de forma más amplia, en la organización económica del sistema capitalista. En sus estudios aparece de forma explícita el papel de los grupos económicos y la desterritorialización del capital, en relación con la revolución tecnológica y la necesidad de realizar una reestructuración productiva. Las cuestiones de la mencionada desterritorialización del capital, y de las estrategias de movilidad en el Cono Sur, pasaron a aparecer como destacadas en esos años finales de los ochenta. Todo ello imponía nuevos desafíos territoriales.

Su atención se dirigió hacia los asentamientos humanos en América Latina desde fines de la década de 1980, una cuestión a la que podía echar

una mirada lúcida por su formación de arquitecto. Llegó a esta cuestión desde el desarrollo regional, desde la crítica de la concentración de las grandes capitales y la renovada atención al papel de las ciudades medias, así como desde la constatación de las falsas expectativas que se habían creado y de las contradicciones en el interior del movimiento neoliberal.

Los temas de la industria, la localización industrial y los procesos de reestructuración se convirtieron en cuestiones relevantes en sus estudios. Esto se hizo evidente sobre todo a partir de su participación y dirección de sendos proyectos de investigación sobre el *Impacto Territorial del Crecimiento Industrial Manufacturero en Chile durante el período 1985-1991*, y acerca de *Factores de Localización Predominantes en las Decisiones Empresariales sobre Inversión en el Proceso de Reindustrialización y Terciarización en Chile* (1985-93).

Los años de la década del noventa fueron de búsqueda de nuevas estrategias para el desarrollo regional y local. La innovación aparecía ahora como una dimensión fundamental, y la creación de parques tecnológicos como una vía válida para impulsarla. En ese sentido, la experiencia francesa -que pudo conocer directamente- le permitió difundir esas iniciativas en el medio iberoamericano, a través de ILPES.

El caso de Chile le preocupó de forma especial. La modernización y reestructuración global impulsada por las transformaciones económicas a escala mundial y los cambios democráticos en Chile, fueron objeto de su atención, durante la primera mitad de los años de la década iniciada en 1990, cuando Chile aparecía como una economía en expansión.

El profesor De Mattos fustigó el énfasis en las políticas macroeconómicas e insistió en la necesidad de poner énfasis en las políticas de desarrollo y estructuración territorial. En el año 1993 percibió el despertar de las regiones como resultado de los impactos territoriales de la modernización capitalista en Chile. Así mismo, empezó a examinar cuestiones como las consecuencias de la concentración territorial, la movilidad territorial de la población, sus efectos sobre el desarrollo humano, o el dilema entre dispersión o concentración como aspectos fundamentales de las políticas en América Meridional. También le interesaron la reestructuración de la economía, las consecuencias en la organización política de los estados y los nuevos poderes territoriales en América.

La crisis económica en América Latina a fines de los años noventa se convirtió inmediatamente en un tema de preocupación para Carlos A. de Mattos. La reestructuración productiva parecía ser necesaria para una nueva fase de desarrollo capitalista en Latinoamérica. Las nuevas estrategias empresariales y los procesos de reestructuración en América Latina produjeron mutaciones territoriales, y –acorde con las circunstancias– el profesor De Mattos ha estado siempre muy atento a todas las innovaciones teóricas y conceptuales que se han ido produciendo; por ello, desde 1993, se preguntaba si la planificación era simplemente un instrumento necesario para la transición a la nueva fase del desarrollo capitalista que algunos empezaron a denominar como postfordismo.

Le han interesado de forma especial las nuevas dinámicas metropolitanas de las capitales americanas, generadas en relación con los procesos de globalización. Con referencia a Santiago de Chile, específicamente, pasó a investigar cómo afectaban a esta capital metropolitana los procesos de reestructuración y globalización y las continuidades y los cambios en las políticas y en los desarrollos efectivos que se iban produciendo.

Los nuevos procesos de globalización y la reestructuración económica dieron lugar a renovadas tendencias de localización productiva en Chile y otros países. Las políticas tradicionales de desarrollo regional llegaron a un callejón sin salida: no solo no disminuían las disparidades, sino que, en ocasiones, éstas parecían incluso aumentar. Frente a los modelos tradicionales de desarrollo regional, apoyados en la inversión de capitales exteriores, aparecieron nuevos marcos teóricos, que pusieron énfasis en el desarrollo endógeno, lo cual podía –paradójicamente– acrecentar otra vez las disparidades regionales. La globalización y los movimientos de capitales tenían incidencia en el mercado de trabajo, y daban lugar a lo que califico como una “*concentración territorial expandida*”.

La búsqueda de nuevas políticas de desarrollo condujo también a la toma de conciencia de la necesidad de un desarrollo sostenible. Algo que aparecía como una nueva utopía en los territorios afectados por la globalización y la competitividad a escala mundial. Todos esos cambios teóricos, y en las políticas territoriales, tuvieron que afectar necesariamente, y de forma profunda, a los modelos de enseñanza urbana y territorial. A ello

prestó también atención el profesor Carlos A. de Mattos, que -a comienzos de 2000- reflexionó sobre la necesidad de situar sobre nuevas fases teóricas dichas enseñanzas.

También planteó la cuestión de si los cambios que se producían en Santiago de Chile durante los años finales de los noventa, y que él observaba atentamente, y en particular los cambios sociales y ocupacionales, provocaban una fragmentación del mercado de trabajo a escala metropolitana, y conducían a acentuar las desigualdades y a la formación de una ciudad dual. Igualmente, prestó atención al problema de si la continuidad era mayor que el cambio, y si -en realidad- la globalización y todos los cambios económicos asociados a ella no estaban produciendo una nueva ciudad. Así como, en relación con todo ello, puso atención al tema de las nuevas formas de gestión metropolitana -y su necesidad- y las realidades concretas que se han ido poniendo a punto para ello, en especial el problema de la gobernanza y sus implicaciones para la gestión territorial y urbana.

El proyecto de investigación que ha coordinado en 2003-2004, sobre *Factores en el posicionamiento internacional de Santiago como ciudad de clase mundial*, elaborado para el Gobierno de la Región Metropolitana de Santiago, le llevó a preguntarse si ésta era una ciudad de clase mundial, a la vez que hizo aparecer en sus investigaciones la cuestión de la organización empresarial en red y el papel de los nodos urbanos.

En los últimos años otros proyectos de investigación le han permitido profundizar en estos problemas. Concretamente el titulado *Globalización y reestructuración del mercado metropolitano de trabajo: impactos socio-territoriales en el Gran Santiago* (2004-2005), el dedicado a *Competitividad, innovación y territorio en Chile. El rol de las regiones centrales en el desarrollo de clusters tecnológicos* (2006-2007), y el que lleva por título *Santiago de Chile: una ciudad atractiva para un país competitivo. Hacia una estrategia para su posicionamiento en la red mundial de ciudades transfronterizas*.

En relación con dichos proyectos, sus investigaciones se han dirigido hacia el impacto de la globalización en los negocios inmobiliarios y sus consecuencias sobre la transformación urbana, así como -de manera más general- hacia la mercantilización del desarrollo urbano. Ha denunciado

los grandes negocios inmobiliarios a los que ha dado lugar el crecimiento de las grandes ciudades, y el hecho de que la maximización de las plusvalías urbanas se haya convertido en el principal criterio urbanístico.

Muchos de los trabajos que ha realizado el profesor De Mattos han contado con una amplia difusión al ser editados en diferentes medios de comunicación. Las revistas científicas en las que ha publicado artículos son muy numerosas, entre ellas podemos citar la *Revista de la CEPAL*, de Santiago de Chile; *Trimestre Económico*, y la *Revista Interamericana de Planificación*, ambas de México; *Revista Económica do Nordeste*, de Fortaleza; *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid; *Revista Interamericana de Planificación*, Guatemala; *ES-Economía y Sociedad (Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid)*, Madrid; *Cuadernos de Economía*, Bogotá; *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo; *Estudios Territoriales*, Madrid; *Revista LIDER*, Osorno, Chile; *Revista Rábida*, Huelva; *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción; *Boletín Económico ICE (Información Económica Española)*, Madrid; *Nova Economia. Revista do Departamento de Ciências Económicas da UFMG*, Belo Horizonte; *Revista de Estudios Regionales*, Málaga; *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, México; *Revista de Sociología e Política*, Curitiba, y *Cardenos IPPUR*, Río de Janeiro.

Sus trabajos se han editado en numerosas ciudades de América y Europa. Ha editado libros con autores de formación muy amplia, desde economistas y sociólogos a geógrafos y arquitectos, como Ricardo Cibotti, Mariano Valle, Francisco Alburquerque, Ricardo Jordan Fuchs, Pedro Talavera Deniz, Margarita Guerra, Fernando Riveros, José Luis Curbelo, Juan Ramón Cuadrado, Fernando Soler Rioseco, Francisco Sabatini, Verónica Silva, Luis Riffo Pérez, Rodrigo Hidalgo o Federico Arenas. Es también miembro del Comité Asesor de diversas revistas iberoamericanas: *Cadernos do IPPUR* (Río de Janeiro), *Cadernos Metropole* (Sao Paulo), *Íconos* (Quito), *UR(B)ES* (Lima), *Revista de Estudios Regionales* (Málaga), entre otras.

Un aspecto muy importante de la labor intelectual del profesor De Mattos ha sido también su función como redactor y luego, desde 2003, director de una de las revistas más importantes sobre cuestiones territoriales de todo el mundo iberoamericano, la *Revista Latinoamericana de*

*Estudios Urbano-Regionales/EURE*, fundada en 1970 dentro del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con el objetivo de constituirse en órgano de los centros de estudios urbanos y regionales de la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional del Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales (CLACSO).

La vinculación a una institución internacional, CLACSO, y el patrocinio de una universidad católica, la PUC de Chile, le permitió mantener su actividad durante los años de las dictaduras chilena y argentina, realizando una útil tarea en ese dramático contexto, y sirviendo en aquellos años como instrumento para la difusión de algunas de las ideas que se iban desarrollando internacionalmente. Con la recuperación de la democracia, la discusión de los problemas sociales existentes pudo hacerse más libremente, y la revista continuó su desarrollo como órgano del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la PUC. *EURE* es en la actualidad una de las revistas de mayor antigüedad publicada regularmente y con continuidad de todo el ámbito iberoamericano, además de ser una de las más prestigiosas, en la que se han publicado más de 500 artículos desarrollados por investigadores de numerosos países. Con su labor directora, el profesor De Mattos ha contribuido a mantenerla y mejorarla en esa posición relevante.

En los últimos años su actividad editora ha sido muy importante, así como su apoyo a iniciativas de colaboración entre diferentes países iberoamericanos de un lado y otro del Océano Atlántico. Como el grupo Rideal, en cuyos encuentros no ha dejado de participar activamente, haciendo escuchar su autorizada voz sobre cuestiones como la gestión de las ciudades en el siglo XXI, la gobernanza, la competitividad y las redes -tema del encuentro de Barcelona en 2005-, o los recientes libros que ha publicado con Rodrigo Hidalgo y Federico Arenas sobre Santiago de Chile y la evolución urbana de ese país: *Santiago de Chile: reconfiguración metropolitana y movilidad espacial* (Santiago, EURE Libros/GEO Libros, 2007) y *Chile: del país urbano al país metropolitano* (Santiago, EURE Libros/GEO Libros, 2009). En estas obras, como en otras, el profesor De Mattos y sus colaboradores han tratado de facilitar el diálogo entre mira-

das múltiples y diversas acerca de la realidad territorial y urbana latinoamericana, estimulando a la vez una reflexión crítica sobre la realidad económica, sobre las políticas aplicadas y sobre las implicaciones sociales y territoriales de las mismas.

Parafraseando el título de un artículo suyo, podríamos decir que los estudios del profesor Carlos A. de Mattos sobre las realidades regionales y la planificación en América Latina han ayudado a recorrer el difícil camino de lo utópico a lo posible.

## Introducción

Este libro contiene una selección de textos escritos con el propósito de analizar y discutir diversos temas relativos al desarrollo así como a la gestión territorial y urbana en América Latina. Los mismos fueron elaborados entre 1990 y 2010, período que corresponde al de mi retorno al ámbito universitario, luego de más de veinte años de haber estado vinculado laboralmente a un organismo de asistencia técnica en el área de planificación del desarrollo económico y social de las Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Aun cuando estos trabajos expresan mis preocupaciones y puntos de vista sobre los temas tratados en cada uno de ellos, su contenido está fuertemente influido por el diálogo mantenido, por más de cuatro décadas, con un muy amplio y cambiante número de interlocutores interesado y/o especializado en estos temas. Este diálogo fue posible en virtud del tipo de trabajo que pude desarrollar en los ámbitos laborales a los que entonces estuve vinculado, ámbitos que me permitieron generar y mantener un permanente intercambio de ideas en torno al contenido y a los planteamientos de estos trabajos en el momento en que ellos estaban siendo elaborados. Al volver a publicarlos ahora, se impone reconocer la importancia que este proceso llegó a tener para la producción de los resultados que aquí se presentan.

En este sentido, creo importante destacar que entre los interlocutores partícipes de ese diálogo, ante todo jugaron un papel fundamental los muy numerosos integrantes de una gran cantidad de cursos de capacitación y de posgrado que me correspondió dictar, como parte de mis obligaciones

laborales, desde fines de la década de los años setenta hasta ahora en diferentes países latinoamericanos, principalmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Ecuador, Perú y Uruguay; lo cual tuvo una incidencia sustantiva en la evolución de las ideas y reflexiones contenidas en estos trabajos, dado que los temas que en ellos se planteaban fueron parte del contenido de esos cursos y, por lo tanto, de los análisis y las discusiones que allí se desarrollaban. Fue así que esa interacción permanente resultó de gran importancia para lograr una mejor aproximación a la realidad latinoamericana, en tiempos en los que en esta parte del mundo comenzó a vivir una etapa extremadamente conflictiva. En muchos casos, los cuestionamientos y las argumentaciones realizadas por los alumnos de esos cursos, tanto en sus intervenciones en clases como en los trabajos que presentaron para cumplir con los correspondientes requisitos de evaluación, me llevaron no solamente a revisar y/o ajustar mis planteamientos, sino también –en ciertos casos– a reformular algunas de mis hipótesis y propuestas.

A este proceso de discusión y reflexión también contribuyó de manera no menos importante el diálogo que pude mantener con mis colegas y compañeros de trabajo, primero, en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en el que luego de realizar estudios de postgrado, trabajé desde fines de la década de los años sesenta, hasta los últimos meses de la de los ochenta y –posteriormente– a partir de 1990, en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde actualmente continúo desarrollando actividades de docencia e investigación. En muchos casos, estos textos fueron objeto de comentarios, críticas y sugerencias en ese ámbito, que también contribuyeron a enriquecer el enfoque y el desarrollo de los mismos.

Finalmente, una última circunstancia que incidió de manera no menos importante en el contenido de este conjunto de escritos se deriva del hecho de que, en su mayor parte, estos textos fueron elaborados para ser presentados en seminarios y coloquios, en los cuales, al ser sometidos a discusión, recibieron comentarios, observaciones y sugerencias, que también aportaron muy valiosos elementos de juicio para su revisión y ajuste.

De tal forma, este ininterrumpido intercambio de ideas y opiniones, me brindó una oportunidad excepcional para poder confrontar mis análisis, reflexiones y propuestas, con los aportes de este cambiante conjunto de actores especializados en esta materia; sus planteamientos, basados en el conocimiento y en las vivencias de la situación y de los problemas de sus países, me llevaron en muchos casos a revisar y ampliar mis puntos de vista, tanto sobre los aspectos comunes, como también sobre las múltiples peculiaridades y diferencias existentes en esta región. Todo esto me obligó, hasta donde ello estuvo a mi alcance, a mejorar el contenido de estos artículos.

Elaborados conforme a esta dinámica, los trabajos incluidos en este libro responden al propósito principal de analizar y discutir diversos aspectos relacionados con la gestión pública y con la formación territorial y urbana en un escenario socio-económico constreñido por las propiedades de una dinámica capitalista que ha venido evolucionando desde la independencia en la mayor parte de estos países. El marco conceptual adoptado para el desarrollo de los temas que aquí se plantean y discuten, considera que, al ser observados con una perspectiva de largo plazo, se puede concluir que la mayoría de los proyectos políticos propuestos e impulsados por las élites dominantes en las distintas sociedades nacionales latinoamericanas fueron concebidos con el propósito, enunciado en forma más o menos clara, de impulsar la construcción de formaciones sociales capitalistas. A lo largo de esos procesos, la evolución urbano-territorial de las respectivas formaciones nacionales tendió a ser funcional a esta dinámica capitalista, donde tanto la configuración territorial, como el desarrollo de los correspondientes ámbitos urbanos, siguieron una dirección compatible con el tipo de desarrollo escogido.

A la luz de estas consideraciones, tanto en sus análisis de carácter descriptivo-explicativo, como en los que tienen un enfoque propositivo-normativo, en estos trabajos se tuvieron en cuenta los condicionamientos impuestos por el marco estructural producido a lo largo del proceso de formación capitalista de los países latinoamericanos, particularmente en lo que respecta a la acción social territorial y urbana así como a la elaboración y aplicación de políticas destinadas a modificar la situación emergen-

te. Desde esta perspectiva, la línea argumental adoptada para el desarrollo de estos trabajos rehúye los planteamientos extremadamente voluntaristas que proliferaron en estos países, sobre todo en los años de auge de la planificación del desarrollo, cuando se creyó que mediante su ejercicio era posible materializar procesos de ingeniería social que permitirían el cumplimiento pleno de los objetivos establecidos previamente.

En lo esencial, en estos trabajos incluidos en este libro subyace la convicción de que cualquier proceso de acción social en formaciones sociales de esta naturaleza, está condicionado y acotado, por una parte, por la racionalidad imperante en la construcción social en la que esa acción conjunta busca materializarse (nación, región, ciudad), la cual se tiene que desarrollar en el marco de las relaciones de producción establecidas a lo largo de su historia; y, por otra parte, por la ideología, los intereses y las demandas de los actores sociales que conforman la matriz de poder dominante en cada momento de esa entidad. Se supone, por consiguiente, que es esto lo que establece los límites de lo posible para la acción social en cada circunstancia histórica, la cual solamente se podría evadir con otros parámetros estructurales.

A partir de este marco general de referencia, esta obra se ha estructurado en dos secciones: la primera incluye un conjunto de trabajos orientados a plantear y discutir algunos problemas relacionados con la gestión territorial en estos países desde el momento en que comenzaron a acelerarse los respectivos procesos de urbanización, se agudizó la concentración territorial productiva y demográfica en unos pocos lugares y se acentuaron desigualdades inter-regionales. La segunda, está orientada –principalmente– a plantear y analizar a los problemas urbanos y metropolitanos emergentes en la nueva fase de modernización capitalista que evoluciona desde las últimas décadas del siglo pasado, bajo el impacto de los avances de los procesos de liberalización económica y de informatización en una dinámica crecientemente globalizada.

Conforme a esta organización, el primer trabajo incluido en la primera sección –publicado originalmente en 1993– como su título lo indica, analiza la naturaleza marginal que tuvieron frente a las políticas de carácter nacional, las políticas territoriales orientadas a corregir los pro-

blemas relativos a las desigualdades interregionales y a la acentuada concentración productiva y demográfica existente en la mayor parte de los países latinoamericanos. Al respecto, la tesis básica de este trabajo es que en cada período histórico de estos países, las grandes transformaciones territoriales han sido consecuencia ante todo de la dinámica de acumulación y crecimiento desencadenada por el modelo de desarrollo capitalista adoptado en cada uno de esos períodos. Para ello, se muestra cómo las políticas de desarrollo regional propuestas en el período industrial-desarrollista, nunca llegaron realmente a su fase ejecución, en razón de que en los hechos no fueron consideradas funcionales a los objetivos prioritarios de modernización y crecimiento capitalista. Por otra parte, se señala cómo el nuevo discurso de corte neoliberal postuló en forma explícita que no es necesario tener una gestión específicamente regional, en la medida que en él se supone que el libre juego de las fuerzas del mercado corregirá naturalmente los desequilibrios en el crecimiento inter-regional.

El trabajo incluido en segundo término en esta sección, publicado originalmente en 1990, fue elaborado con el propósito de discutir el posible alcance y efectividad de los distintos tipos de propuestas sobre descentralización político-administrativa que comenzaron a ganar predicamento en estos países hacia segunda mitad de la década de los años ochenta, siendo entonces postuladas como el camino idóneo para promover el desarrollo a escala local. Frente a ello, este trabajo argumenta que resulta discutible presumir que una reforma de carácter político-institucional sea capaz –por sí sola– de lograr concretar los cambios estructurales postulados por sus promotores. Nuevamente aquí, la argumentación desarrollada en este trabajo es que la dinámica capitalista imperante está afectada por condicionamientos que no pueden ser removidos mediante la simple reorganización territorial de la administración del poder, como se ha encargado de demostrar la propia praxis en los 20 años que siguieron a la publicación de este artículo.

El texto siguiente, es una versión ampliada y actualizada para su publicación en este libro de un trabajo que fue preparado inicialmente como notas de clase, del cual se publicó una versión sintética en el año 2004; el mismo tiene el propósito de analizar la evolución de las ideas sobre ges-

ción pública en América Latina, desde el momento en que durante la segunda posguerra ganaron popularidad y adhesión las propuestas sobre la utilización de una modalidad de planificación normativa centralizada, como procedimiento para promover el desarrollo económico y social. Frente a ello, se muestra cómo ante la inoperancia de los intentos por llevar a cabo experimentos de este tipo de planificación, y frente al agotamiento de los esfuerzos orientados a promover el crecimiento en base a la industrialización sustitutiva, se abrió paso un tipo de gestión pública sustentada en un discurso teórico-ideológico que postuló la necesidad de proceder a una generalizada liberalización económica. En este contexto, se analiza cómo en el nuevo escenario que se conformó luego de la crisis del fordismo, se evolucionó desde una gestión pública de corte gerencial, donde la intervención directa del Estado se consideraba esencial, hacia una de enfoque empresarial, en la que se busca devolver a las fuerzas del mercado su papel medular en la regulación de la vida económica y se asigna un papel subsidiario al Estado. Este periplo, en el cual se transitó desde una planificación racionalista centralizada hacia lo que ahora se conoce genéricamente bajo la denominación de gobernanza, se fundamenta en la convicción de que la acción social en sistemas de creciente complejidad -como los que se han formado en la mayor parte de estos países- solamente se puede avanzar hacia la realización de objetivos socialmente consensuados, mediante laboriosos procesos de aproximación por prueba y error, en los cuales es necesario contemplar e incorporar la participación de los principales actores sociales involucrados.

El último artículo incluido en esta primera sección del libro, está orientado a analizar cómo, en la dinámica económica desencadenada bajo los efectos de los procesos de liberalización y reestructuración económica que comenzaron a cristalizar en la mayor parte de estos países durante las últimas décadas del siglo pasado, se produjeron importantes cambios en la percepción de los inversores privados sobre el mapa económico-territorial de diferencias de rentabilidad (y de riesgos) que inciden en sus estrategias de valorización del capital, lo cual explica en gran parte la dinámica actual de inversión/acumulación territorialmente localizada. Frente a la situación así configurada, este trabajo analiza las propuestas

alternativas de gestión territorial que fueron puestas en discusión en ese momento, como instrumentos para enfrentar los problemas territoriales que entonces eran percibidos como más importantes, y se esbozan algunos elementos de juicio para cuestionar su supuesta eficacia.

Los escritos recopilados para la segunda sección, que son de elaboración más reciente, corresponden de forma más nítida al vuelco que significó mi retorno al ámbito universitario y, en ese contexto, a una investigación en la que he privilegiado el análisis y la evaluación de los cambios urbanos y metropolitanos observables en la realidad latinoamericana y, en particular, en la chilena. En esta parte, hay un cambio de énfasis, desde los problemas territoriales en general, hacia las cuestiones urbanas y metropolitanas.

El primero de los textos que se incluyen en esta sección, fue elaborado con el propósito de analizar y discutir un aspecto que considero crucial para explicar la evolución urbana actual: la creciente mercantilización del desarrollo urbano. En esta dirección, se discute la incidencia en este proceso de tres tipos de cambios constitutivos de la nueva dinámica económica: i) la incontenible intensificación de los flujos de capital en el marco de la globalización financiera, en la que los mismos se manejan con una creciente autonomía con respecto a los lugares; ii) la adopción de un enfoque de gobernanza que se apoya en los criterios de subsidiaridad del Estado y en el restablecimiento del papel central del mercado en la regulación económica, que estableció condiciones más favorables para los negocios inmobiliarios en las grandes áreas urbanas; y iii) la utilización de estrategias de competitividad urbana para atraer capitales externos, lo cual incrementó la importancia de la inversión inmobiliaria privada en la transformación urbana y metropolitana. Con este análisis, este trabajo busca mostrar cómo se ha generado una dinámica urbana sustantivamente diferente a la que había caracterizado al crecimiento de las ciudades en los períodos anteriores, en la que se ha reforzado la vigencia de una lógica estrictamente capitalista en los respectivos procesos de desarrollo urbano.

El segundo trabajo de esta sección, fue preparado con el propósito de identificar y caracterizar la vigencia y las particularidades para el caso de las grandes áreas urbanas latinoamericanas, de la metamorfosis urbana que se está procesando actualmente en el mundo entero, bajo los efectos com-

binados y simultáneos de la reestructuración económica, la informatización y la globalización. Como punto de partida para el desarrollo de este análisis, se sustenta la tesis de que los cambios que han tenido mayor relevancia en esta metamorfosis han evolucionado siguiendo algunas tendencias genéricas, cuya irrupción y/o fortalecimiento solamente pueden explicarse como consecuencia de las transformaciones constitutivas de esta fase de modernización capitalista; y, que estas tendencias están marcando su presencia en todas las ciudades que se han involucrado estructuralmente en la nueva dinámica económica global, aun cuando pueden presentar expresiones y alcances específicos según las particularidades y el nivel de desarrollo de los países respectivos, así como de la identidad y/o idiosincrasia de cada ciudad. La conclusión para la que este trabajo se propuso aportar elementos de juicio es que -como en el resto del mundo- las grandes aglomeraciones urbanas latinoamericanas han estado evolucionando desde una forma urbana autocentrada, relativamente compacta y con límites bastante precisos, hacia un patrón de urbanización disperso y difuso, policéntrico y fragmentado.

El tercer y último trabajo incluido en esta segunda sección, cuya versión actual fue especialmente preparada para este libro a partir de una comunicación presentada en un coloquio realizado pocos años atrás, tiene el propósito de ejemplificar y documentar cómo el tipo de transformación mostrada en el texto anterior se ha procesado en el caso particular de la ciudad de Santiago de Chile. Se ha considerado, que este caso tiene un interés particular, habida cuenta de que el proceso de reestructuración productiva comenzó en Chile muy tempranamente, de una manera radical e integral y con la peculiaridad de que los lineamientos básicos que sustentaron ese experimento se han mantenido desde entonces, incluso con diversas rectificaciones. En este sentido, aquí se considera que los cambios ocurridos en el caso de Santiago pueden considerarse como un ejemplo apropiado para analizar las transformaciones urbanas que un proceso de esta naturaleza tiende a provocar en un área urbana de la periferia capitalista. En la metamorfosis de Santiago, la evidencia correspondiente al período de modernización capitalista que se inició a mediados de la década de los años setenta, muestra el progresivo avance de un pro-

ceso de metropolización expandida, que está dando lugar a la formación de una mega-región urbana de límites difusos y estructura policéntrica, cuyo crecimiento descontrolado tiende a articular funcionalmente al conjunto de la macrozona central del país.

Para concluir la presentación de esta obra, quiero agradecer muy especialmente la cordial y generosa invitación recibida de Fernando Carrión, Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), para preparar este libro, que pasará a formar parte de una de las colecciones de Textos Urbanos. En mi opinión estas colecciones, debidas a la iniciativa y al esfuerzo de Fernando Carrión, son parte, sin lugar a dudas, de las experiencias más notables de acumulación y difusión de conocimientos en torno a la cuestión urbana llevadas a cabo en América Latina.

Y también quiero expresar mi reconocimiento a Marco Córdova quien, desde Quito, ha coordinado paciente y eficientemente, los trabajos que han hecho posible la materialización de este libro. Y, finalmente, a quienes se han encargado de la revisión editorial de los textos, una laboriosa tarea que sin duda ha mejorado su presentación.

Carlos A. de Mattos  
Santiago de Chile, febrero 2010

**Primera parte:  
Dinámica territorial  
y gestión urbana**

# 1 La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano<sup>1</sup>

## Introducción

Luego de la Gran Crisis Mundial de 1929 y, en particular, durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, un número creciente de países de la periferia capitalista comenzó a orientar sus procesos de gestión pública conforme a una nueva estrategia de desarrollo económico y social que entonces, bajo la influencia del pensamiento keynesiano, se estaba imponiendo en los países centrales.

Esta estrategia se sustentaba en la convicción de que mediante una mayor y más racional intervención estatal, sería posible corregir los principales problemas que el propio crecimiento estaba generando. En el marco de estas convicciones, también se impuso la creencia en la planificación y se generalizó una firme confianza en la factibilidad y la potencialidad de este procedimiento. En el mundo periférico, estas ideas ganaron predicamento a partir de la convicción de que ellas ofrecían un camino efectivo para superar el subdesarrollo.

1 Este trabajo fue preparado para ser presentado en el *United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution and Migration*, realizado en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, entre el 18 y el 22 de enero de 1993. Esta versión, elaborada a partir de documento original, fue publicada originalmente en la *Revista de Estudios Regionales*, Málaga, España, número 35, octubre 1993.

Allí donde fue posible su aplicación, las políticas respectivas contribuyeron a impulsar profundos cambios estructurales, acelerando la industrialización y profundizando la integración económico-territorial de los países respectivos. Con la evolución de estos procesos se produjo una progresiva intensificación de las migraciones internas y de los ritmos de urbanización, lo que dio lugar a importantes cambios en la distribución territorial de las actividades productivas y de la población. En muchos casos, estos cambios fueron percibidos como efectos negativos de dichos procesos.

En concordancia con la convicción de que una intervención estatal planificada permitiría erradicar o corregir esos efectos negativos, se diseñaron y aplicaron diversos tipos de políticas públicas con el específico propósito de lograr una más equilibrada distribución de las actividades productivas, del empleo y de la población en los respectivos territorios nacionales; a estos efectos, en lo esencial, se pretendía difundir el crecimiento desde las regiones más desarrolladas hacia las regiones menos desarrolladas (Stöhr y Todtling 1978:16).

Luego de varias décadas de intentos de aplicación de este tipo de políticas territoriales, la confianza en su efectividad se fue debilitando en forma paulatina. En esa situación, desde mediados de la década de años setenta, en todo el mundo capitalista un discurso teórico-ideológico basado en los presupuestos del pensamiento neoclásico, comenzó a desplazar a las ideas keynesianas como fundamento para definir las estrategias y políticas públicas. Este hecho, que provocó cambios fundamentales en la orientación y en el contenido del modelo de desarrollo y, por lo tanto, en el modo de regulación que había prevaecido en los años precedentes, también aportó un nuevo enfoque para el tratamiento de la cuestión territorial.

Frente a este panorama, el presente trabajo se propone analizar las características, el alcance y la efectividad de las políticas territoriales, propuestas y aplicadas tanto en el período keynesiano, como en el que se ha comenzado a definir luego de la crisis de los años setenta. Dado que el objeto de estudio es un tipo particular de política pública, se entiende que a estos efectos es esencial analizar su ubicación, compatibilidad y funcio-

nalidad con el modelo de acumulación y crecimiento vigente en cada uno de esos períodos históricos.

Con este propósito, se estudiarán las políticas públicas concebidas para enfrentar los problemas territoriales en los países latinoamericanos más industrializados, considerando su relación con las características esenciales de los modelos vigentes en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, incluidas las modalidades de regulación que les fueron inherentes. Cabe advertir, sin embargo, que dada la creciente diversidad que caracteriza a este conjunto de naciones, todo intento de generalización deberá ser discutido y relativizado a la luz de las distintas situaciones particulares, pues las conclusiones que pueden obtenerse del análisis para los países de mayor y mediana dimensión, y más industrializados (como serían los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela), no siempre pueden extenderse a la de los menores y menos industrializados, como algunos de los del área centroamericana y del Caribe.

## El territorio en la gestión pública fordista

### *La implantación del modelo desarrollista en América Latina*

Fue bajo el impulso de la propia dinámica económica que se desencadenó en el mundo capitalista durante los años posteriores a la crisis de 1929 —condicionado por los cambios en la división internacional del trabajo que desde entonces se fueron imponiendo— que un abanico cada vez más amplio de países comenzó a concebir sus procesos de modernización conforme a un nuevo tipo de proyecto nacional, de nítido fundamento keynesiano.

De hecho, esta fase modernizadora, tuvo como referente fundamental al sistema productivo fordista que se había ido perfilando en los países centrales en los años que siguieron a la Gran Depresión. Considerado en su configuración macro-organizacional, en lo esencial, el fordismo se caracterizó como un régimen de acumulación intensiva, basado en: i) los principios tayloristas de la organización científica del trabajo (mayor división del trabajo, control del proceso a cargo de gerentes, gestión como

tarea diferente de la propiedad, etc.), aunado a un sistema mecanizado, como camino para aumentar la productividad; ii) una regulación estable de las relaciones entre capital y trabajo, como instrumento para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo y dinamizar los mercados internos; y iii) la consolidación de la gran empresa manufacturera, apta para la producción en gran escala de bienes estandarizados para el consumo de masas, como núcleo dinámico del sistema económico. La intención de replicar estos rasgos en estos países estuvo presente reiteradamente en las propuestas de ciertas fuerzas políticas en ascenso, que entonces aparecieron comprometidas con las banderas de la modernización.

Por otra parte, en la formalización de los proyectos nacionales respectivos, jugaron un papel fundamental las teorías del desarrollo económico de cuño keynesiano que —asociadas a nombres como los de Myrdal, Hirschmann, Nurkse, Joan Robinson y Rosenstein-Rodan, entre otros— lograron un gran predicamento en este período. En la América Latina, este tipo de teoría tuvo su más destacada e influyente expresión, en la interpretación, el diagnóstico y el modelo normativo propuestos por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, que adquirieron una fuerte influencia política durante las décadas de los años 50 y 60.

Fue entonces, además, cuando la irrupción de nuevas fuerzas sociales en el escenario socio-político latinoamericano (clases medias urbanas, burguesía industrial, sectores obreros urbanos, etc.), reivindicando nuevos intereses y demandas, comenzó a otorgar viabilidad política a las iniciativas modernizadoras. En este contexto, comenzó a abrirse paso una estrategia de acumulación y crecimiento en la que se impuso la preocupación por compatibilizar crecimiento con justicia social.

Tres lineamientos básicos conformaron la médula en torno a la que se articuló la estrategia de estos nuevos proyectos nacionales:

- crecimiento predominantemente hacia adentro, donde los mercados internos deberían constituirse en el principal soporte de la actividad productiva;

- industrialización sustitutiva de importaciones como núcleo dinámico del crecimiento;
- establecimiento de un nuevo modo de regulación basado, por una parte, en un creciente intervencionismo estatal —en el que se encuadraban las ideas sobre planificación del desarrollo— y, por otra parte, en un conjunto de arreglos institucionales orientados a estabilizar las relaciones entre capital y trabajo.

Esta estrategia comenzó a ser ensayada —obviamente con diferente consistencia e intensidad— en numerosos países del Tercer Mundo a partir de la crisis mundial del 29 y, con mucha mayor fuerza, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial; como tal, constituyó la base de los proyectos políticos populistas y desarrollistas que prevalecieron en América Latina en este concreto período histórico.

La ya aludida intención de lograr simultáneamente crecimiento y justicia social, presente en la mayoría de estos proyectos, configuró uno de los dilemas básicos que entonces debió enfrentar la gestión pública en la mayor parte de estas realidades. En efecto, en una situación en la que la escasez de recursos para formación de capital obstaculizaba la dinámica de acumulación, el objetivo de maximizar crecimiento resultaba difícil de conciliar con el de avanzar hacia una mayor equidad social. Al enfrentar esta contradicción, en la práctica concreta los decisores públicos tendieron a priorizar los objetivos y las políticas que consideraron como de mayor y más directa incidencia en la dinámica de acumulación y crecimiento escogida y, por lo tanto, en la industrialización. Al priorizar estos objetivos, fueron las políticas globales y sectoriales, requeridas para su cumplimiento, las que realmente concitaron la mayor voluntad política efectiva.

En ese contexto, por lo general las políticas públicas específicas para enfrentar las áreas consideradas como no prioritarias, solamente tuvieron un carácter marginal, y carecieron de la efectividad requerida para cumplir con los objetivos que las motivaban; por consiguiente, las transformaciones en estas áreas aparecieron principalmente como resultado residual

—y, muchas veces, no buscado— de la aplicación de las políticas globales y sectoriales destinadas a enfrentar cuestiones ubicadas como prioritarias.

Con las políticas desarrollistas, algunos de los rasgos del fordismo (acumulación intensiva con creciente mecanización, aplicación de los principios tayloristas, relativo crecimiento del consumo de masas de bienes duraderos, avances en la regulación de la relación salarial), lograron ser replicados en muchos de los países latinoamericanos que más avanzaron en su industrialización; pero ello ocurrió en forma incompleta y fragmentaria, por lo que se ha utilizado la expresión “fordismo periférico” para calificar la situación emergente (Lipietz 1986). Este sistema productivo, que avanzó en forma desigual en los diversos países, conformó el marco socio-económico global en el que se ubicaron los intentos de una gestión pública orientada a enfrentar los “problemas territoriales”, que la propia dinámica del “fordismo periférico” había contribuido a acentuar.

#### *La dinámica territorial del “fordismo periférico”*

Como ya se ha señalado, las políticas desarrollistas produjeron significativos avances en la industrialización y contribuyeron decisivamente a profundizar la integración económico-territorial capitalista allí donde pudieron aplicarse en forma efectiva. Más allá de los juicios críticos de que ha sido objeto la industrialización latinoamericana, que le han merecido la calificación de “industrialización trunca” (Fajnzylber 1983), cabe reconocer que su ritmo de crecimiento fue indudablemente elevado en este período. Es así que entre los años 1950 y 1977, la industria latinoamericana creció a una tasa acumulativa anual de 6,77 %, superior a la mundial (5,9 %), a la de Estados Unidos y Canadá (3,6 %) y a la de Europa Occidental (5,2%), aunque fue inferior al 10,2 % de los países socialistas europeos y al 12,7 % de Japón (CEPAL 1981:20).

Con estos ritmos de industrialización, combinados con el concomitante avance de la integración económico-territorial, que redundó en una progresiva penetración de las relaciones capitalistas de producción en las áreas rurales, se aceleró la transición de una base económica predominan-

temente rural a otra predominantemente urbana y se intensificaron las migraciones internas y la urbanización. Es así que, en los treinta años comprendidos entre 1960 y 1990, el nivel de urbanización en América Latina pasó del 49,2 al 72 % (Lattes 1989).

Con las transformaciones acaecidas en los países que más se industrializaron en esta etapa, se afirmó un patrón de asentamientos humanos, cuyos rasgos básicos —que ya habían comenzado a esbozarse en el período precedente— ahora se profundizaron y consolidaron. Este patrón es la expresión territorial de la peculiar dinámica socio-económica desencadenada por las políticas desarrollistas, cuyas tendencias fundamentales podrían resumirse en la forma siguiente:

- al iniciarse los procesos de industrialización sustitutiva, los centros urbanos que contaban con mayores ventajas en términos de dimensión del mercado accesible, disponibilidad de fuerza de trabajo, dotación de infraestructura urbana y de sistemas de comunicaciones y de transportes y, eventualmente, con la proximidad física del poder político nacional, fueron los que ejercieron mayor atracción para las nuevas actividades productivas y para la población.

De hecho, este conjunto de elementos constitutivos de las ciudades principales de cada país, sentó las condiciones iniciales para el desencadenamiento y la retroalimentación de una persistente tendencia a la concentración territorial. La propia aglomeración de industrias en esas ciudades, generó efectos de retroalimentación entre economías externas de aglomeración e industrialización.<sup>2</sup>

2 Al estudiar este fenómeno para el caso mexicano, Hernández Laos sustenta la hipótesis de que “la vía de industrialización adoptada por México, junto con la política de creación de infraestructura y la de subsidios [...], generó un proceso de economías internas y externas a las plantas industriales que tendió a consolidar y hacer autosostenido el proceso de concentración regional de las manufacturas. Lo que importa destacar en esta hipótesis es cómo el proceso se vuelve acumulativo en la medida en que genera sus propios mecanismos que lo perpetúan: la creación y expansión de circunstancias favorables en los centros industriales por efecto de reducciones sustantivas en los costos unitarios dada la presencia de mayores economías internas y, principalmente, externas” (Hernández Laos 1980:124). Esta hipótesis es generalizable a la mayoría de los países latinoamericanos en proceso de industrialización.

- la conjunción de estos factores con externalidades emergentes de la conexión territorial de las actividades productivas –bienes y servicios– que allí se desarrollaron, configuraron “una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas” (Topalov 1979:20) que, desde el punto de vista de las estrategias de valorización privada del capital, fue percibida como un paquete de ventajas comparativas superior al que podían ofrecer los centros menores.

En esta situación, con la evolución del proceso de formación capitalista, las estrategias y políticas de valorización privada del capital se constituyeron en el elemento decisivo en el desencadenamiento y en la retroalimentación de la dinámica de concentración y de acumulación territorialmente desigual. Como concluye Topalov, en esa dinámica, “el llamado subdesarrollo no es sino una de las caras de la acumulación desigual. La otra es la hiperconcentración del capital en las zonas que le aseguran sobreganancias de localización” (Topalov 1979:33)

- más allá de determinados umbrales, el propio aumento de los niveles de industrialización y de urbanización –que, en las condiciones arriba indicadas, se tradujo en un incesante crecimiento de la ciudad principal– comenzó a generar “deseconomías” de aglomeración. Con esto, muchas industrias nuevas –y, aun, industrias ya localizadas en estas ciudades– empezaron a considerar localizaciones alternativas; sin embargo, en la mayor parte de los casos, estas alternativas fueron buscadas en centros urbanos aledaños a la ciudad principal, lo que derivó en procesos de suburbanización, que generalmente se manifestaron finalmente en la forma de una expansión tentacular de la misma, dando origen a extensos y complejos sub-sistemas centrales (SSC).<sup>3</sup>

3 Con diferentes magnitudes, estos procesos de suburbanización y expansión tentacular en torno a las ciudades principales se pueden observar tanto en los países de mayor dimensión geográfica (Brasil, México, Argentina), como en los de dimensión intermedia (Chile, Venezuela), y aún, en los de pequeño tamaño (Costa Rica, Uruguay). Estudios realizados para el caso de San Pablo en Brasil (Azzoni 1982, 1986 y 1989) y para el de la Ciudad de México (Unikel 1976), ilustran sobre la forma en que se con-

- la concentración territorial de la industria y de los servicios en aglomeraciones en persistente expansión, al estimular el aumento de las escalas de producción, la adopción de nuevas formas de organización empresarial y la continua incorporación de progreso técnico, generó condiciones favorables para el desencadenamiento de procesos de retroalimentación entre la concentración empresarial del capital y la concentración territorial. En lo fundamental, la aglomeración territorial propició la intensificación de la concentración económica<sup>4</sup> y esta, a su vez, a través de los efectos desencadenados por la transmisión horizontal y vertical de externalidades, estimuló la tendencia a la concentración territorial. Como ha señalado Singer (1973:35), en el capitalismo, la concentración del capital y la concentración territorial de las actividades poseen un nexo causal común.
- el avance del proceso de integración económico-territorial se tradujo en una paulatina e inexorable propagación de las relaciones de producción capitalistas hacia el medio rural; de esta manera, las nuevas formas de organización social del trabajo impulsaron la asalarización de importantes contingentes de fuerza de trabajo rural, la introducción de nuevas técnicas productivas, más intensivas en capital, en las actividades agrícolas y la ampliación de la extensión física de las propiedades de las empresas capitalistas rurales.

Estos fenómenos, redundaron en un sustantivo incremento de los flujos migratorios hacia las ciudades (Singer 1973); en esa situación, los migran-

---

figuran estos subsistemas centrales. Incluso en países más avanzados en sus niveles de industrialización, como es el caso de Corea, esta tendencia ha mostrado su persistencia; es así que el proceso de suburbanización en torno a Seúl ha continuado, no obstante que el gobierno ha aplicado en forma sistemática diversas políticas de redistribución territorial de la población (Kim 1988; Choi 1990).

- 4 Este aspecto ya había sido anotado por Perroux en su clásico trabajo sobre los polos de crecimiento (Perroux 1955) donde, al analizar los "de intensificación económica" derivados de la aglomeración territorial de un complejo de industrias, destacó su significativa incidencia en la retroalimentación de su propia expansión y, al mismo tiempo, en la oligopolización de la gran industria moderna.

tes expulsados se dirigieron principalmente hacia los SSC, a los que sus mayores niveles de empleo e ingreso les otorgaban una fuerza de atracción superior a la de las ciudades pequeñas o intermedias.

Con la evolución de estos procesos, los SSC se fueron convirtiendo en los centros principales de acumulación capitalista de cada entidad nacional; en esta calidad, han cumplido históricamente la función de articular en torno a sus actividades al resto del sistema nacional y, por lo tanto, de comandar el proceso de integración económico-territorial, en forma funcional a sus necesidades e intereses<sup>5</sup>, impulsando y caracterizando una persistente dinámica territorial de acumulación desigual.

#### *Creencias y opiniones en la identificación de los “problemas” territoriales*

Las tendencias indicadas han ido conformando un tipo de patrón de asentamientos humanos, en el que comenzaron a percibirse “problemas” a ser resueltos mediante la gestión pública. Pero, ¿cual es el fundamento que permite calificar a un determinado fenómeno como un “problema” territorial? A este respecto, se podría afirmar que, desde el punto de vista de la gestión pública, un “problema” territorial se configura como tal, cuando algún aspecto del patrón de asentamientos humanos es percibido como inconveniente por los decisores públicos que, de esta forma, manifiestan su voluntad de corregirlo o erradicarlo.

La identificación y calificación de tal aspecto como “problema” a resolver, surge de la confrontación que hacen dichos actores entre, por una parte, su percepción y evaluación del patrón de asentamientos humanos existente y, por otra parte, la visión acerca de cómo desean que esa realidad sea en el futuro, la que constituye —explícita o implícitamente— su referente. Ello quiere decir que, en última instancia, la calificación de

5 Wilson Cano investigó este fenómeno para el caso de Brasil, concluyendo que “desde la década de 1930, la acumulación de capital, con el comando a partir de San Pablo, estaba integrando el mercado nacional, condicionándolo, por lo tanto, a una complementariedad interregional ajustada a las necesidades dictadas por la acumulación de capital de aquel centro dominante” (Cano 1985:26).

esas cuestiones como “problemas” se realiza en función de los valores y de las creencias de los perceptores respectivos. Este “sesgo ideológico” sobre el que reposan las políticas públicas territoriales, justifica la afirmación de Richardson de que este “campo se encuentra acribillado por juicios extremos de valor, por posturas ideológicas y por afirmaciones inconsistentes, muchas de ellas mitos” (Richardson 1984:263).

En este período, el referente básico más frecuentemente utilizado como base para calificar a ciertos aspectos del patrón vigente de asentamientos humanos como “problemas”, fue la idealizada utopía del desarrollo equilibrado. Consecuentemente, por detrás de la ilusión de un desarrollo más equilibrado y, por lo tanto, de las posturas a favor de la redistribución de la producción, del empleo y de la población, se podían encontrar las argumentaciones pro-equidad de la controversia “equidad versus eficiencia”. Al predominar los planteamientos redistributivistas en las discusiones respectivas, con frecuencia se asumieron como verdaderos ciertos supuestos difícilmente compatibles con los condicionamientos estructurales inherentes a la dinámica capitalista.

De esta manera, se tendió a aceptar, por una parte, que una mejor distribución territorial de la población constituía un camino para aproximarse a una mayor equidad social y, por otra parte, que se disponía de los medios apropiados para lograrlo. Para poder desplegar las argumentaciones respectivas, se hizo necesario soslayar la gravitación de ciertas constricciones constitutivas del modelo vigente y, además, dejar de lado la consideración de que una mejor distribución interregional del ingreso no aseguraba su mejor distribución interpersonal.

Desde esta perspectiva, ¿cuales fueron los fenómenos territoriales calificados como negativos y que, por lo tanto, debían ser enfrentados mediante la acción pública? Los planes, estrategias y políticas elaborados en este período, muestran que habitualmente fueron categorizados como “problemas”, dos fenómenos inherentes a la dinámica del “fordismo periférico”:

- a) la tendencia a una progresiva concentración territorial del aparato productivo, del empleo y de la población, y el consecuente aumento de la primacía urbana;

- b) el “desequilibrio” o “desbalance” en la distribución territorial de: i) las fuerzas productivas; ii) su nivel de desarrollo; iii) los ritmos de acumulación y crecimiento y, iv) las condiciones de vida de las poblaciones respectivas.

Por lo general, los juicios sobre estas tendencias y sus consecuencias, se realizaron bajo la influencia de ciertos análisis teóricos que habían ganado gran prestigio intelectual y político hacia fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta; tal es el caso, en especial, de la contribución myrdaliana que, en contraposición a los supuestos y conclusiones de los análisis neoclásicos sobre las tendencias hacia el equilibrio interregional, sostenía que el libre juego de las fuerzas del mercado alimentaba procesos de causación circular acumulativa, que estimulaban un desarrollo mayor en los centros y menor en las periferias (Myrdal 1957).

Análoga influencia tuvieron los análisis sobre las consecuencias de la expansión de la gran industria oligopólica moderna —y de los complejos de industrias que se conformaban en torno a ella— que mostraban cómo su impacto sobre una economía nacional culminaba con la formación de polos de crecimiento, cuya gravitación también retroalimentaba procesos de crecimiento territorialmente desigual (Perroux 1955). A la luz de las conclusiones que podían inferirse de este tipo de análisis, la calificación de la tendencia a la concentración como un fenómeno con implicaciones desfavorables para el desarrollo económico y social, fue muy frecuente, tanto a nivel de estudios especializados, como de propuestas de acción.<sup>6</sup> Sin embargo, este tipo de argumentos fueron (y continúan, siendo) obje-

6 Una exposición en favor de una mayor desconcentración de la industria y de la población para el caso mexicano, sintetiza claramente las principales razones esgrimidas habitualmente para fundamentar la necesidad de políticas territoriales: “[...] consideramos que las desventajas de la elevada concentración urbana son evidentes: i) provoca un desaprovechamiento de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo; ii) produce fuertes desigualdades regionales que sientan las bases para conflictos político-sociales; iii) implica inversiones con muy altos costos de oportunidad en la principal concentración urbana; iv) conlleva fuertes costos sociales, y v) conduce a la multiplicación de la problemática urbanístico-social. Estos efectos negativos de la concentración espacial significan, en última instancia, un freno importante al proceso de desarrollo socioeconómico de México” (Garza 1980:101).

to de controversia. Es así que muchos autores han argüido que, en las condiciones en que deben desarrollarse los procesos de acumulación y crecimiento en los países en desarrollo, las externalidades que ofrecen las concentraciones principales constituyen —cuando menos en las fases iniciales de la industrialización— un elemento favorable para alcanzar mejores niveles de productividad.<sup>7</sup> En los hechos, fue esta la postura asumida por la mayor parte de los gobiernos desarrollistas cuando tuvieron que definir sus políticas para promover la industrialización de sus países.

Quizás los argumentos más sólidos desde el punto de vista económico en favor de la redistribución de la producción, el empleo y la población, se encuentren en los análisis sobre los “costos de urbanización”. A este respecto, Richardson, en una medición realizada para Bangladesh, Egipto, Indonesia y Pakistán, concluye que el costo marginal de absorber una persona adicional es aproximadamente tres veces mayor en un área urbana que en una rural y que esta relación crece cuando se trata de una ciudad con alta primacía (Richardson 1987). Ello sugeriría que un cambio en el patrón de asentamientos humanos podría ser un medio para utilizar los recursos escasos en una forma más eficiente (Hansen 1990:67). Estas divergencias de opiniones indican que esta es todavía una discusión abierta.

### *La marginalidad implícita de las políticas territoriales*

Más allá de los distintos argumentos esgrimidos en esta controversia, los hechos indican que existió cierto grado de consenso para calificar a la concentración territorial y a las disparidades regionales como “proble-

7 En este sentido, Mera concluye una investigación referida a un conjunto de países en desarrollo, afirmando que “el análisis empírico disponible [...] muestra que las ciudades grandes son más productivas y que es probable que las ciudades más grandes sean particularmente más productivas en relación a otras en un país menos desarrollado. Por lo tanto, una política de descentralización de la inversión y de distribución de la población en el país, no debería ser estimulada, particularmente para países menos desarrollados, si la meta nacional es maximizar la tasa de crecimiento del producto nacional” (Mera 1973:324).

mas” y, por lo tanto, para considerar necesaria su inclusión en la agenda pública de cuestiones a resolver. En esta situación, conforme a las indicaciones de la receta keynesiana, que predicaba la intervención exógena del Estado a fin de corregir los desequilibrios generados por el desarrollo capitalista, se propuso definir y aplicar políticas públicas territoriales, al margen de las prioridades macroeconómicas de la estrategia desarrollista.

En general, se entendió que estas políticas deberían cumplir el papel de difundir el crecimiento desde las regiones centrales hacia las regiones periféricas, para de esta manera mejorar la distribución territorial de la producción, el empleo y la población. A tales efectos, generalmente se adoptó una estrategia de “desconcentración concentrada” que, en lo esencial, contemplaba el establecimiento de polos y centros de desarrollo (y/o de parques industriales) en un número seleccionado de ciudades medias de las regiones de la periferia. Complementariamente, en muchos casos, se propusieron programas de expansión e interiorización de frontera, de colonización de nuevas áreas agrícolas y de desarrollo rural integrado.

Para la implementación de este tipo de estrategia se consideraba necesario generar economías externas en los nuevos focos de concentración, para así atraer corrientes de capital y, de esta forma, desencadenar procesos de acumulación y crecimiento en su ámbito de influencia. En definitiva, como han anotado Stöhr y Todtling (1978:17), “dado que la migración queda fuera de control político directo en la mayoría de las economías mixtas y de mercado, los instrumentos de política se han centrado en invertir los flujos de capital (y de tecnología, a menudo incorporados a ellos) y en crear economías externas mayores en las áreas periféricas a través de la inversión pública en infraestructura.”

Dadas las reglas de juego inherentes a las sociedades capitalistas, para estimular la generación de economías externas en las regiones periféricas y para que se desencadenasen procesos de acumulación y crecimiento en ellas, se recurrió a un conjunto de instrumentos de carácter indicativo, discriminatorios en lo territorial, buscando que el capital privado asumiese el comportamiento deseado. En lo fundamental, fueron utilizados a estos efectos diversos tipos de subsidios y de incentivos a la inversión privada y al trabajo, inversiones en infraestructura pública, restricciones y

controles a la localización industrial, tarifas diferenciales al desarrollo, entre otros. (Stöhr y Todtling 1978; Richardson 1984)

¿Cuál fue el impacto territorial de estas políticas? A este respecto, diversas evaluaciones realizadas sobre los efectos de las políticas territoriales aplicadas en este período, tienden a coincidir en que, en general, ellas resultaron poco efectivas y que los resultados logrados podrían considerarse, en el mejor de los casos, como extremadamente modestos.<sup>8</sup> En apoyo de este juicio podrían destacarse, entre otros, los hechos siguientes:

- a) Las políticas orientadas a promover la implantación de industrias en centros urbanos de regiones de la periferia en general no lograron los efectos buscados, principalmente en virtud de que:
  - i) la mayoría de las empresas que decidió “deslocalizarse” lo hizo hacia ciudades medias próximas al lugar del que salían y no hacia regiones más lejanas de la periferia, con lo que se terminó estimulando la tendencia al crecimiento y a la expansión del SSC que, en la mayor parte de los casos, ocasionó fuertes procesos de suburbanización.<sup>9</sup>
  - ii) una parte significativa de las industrias que decidieron localizarse en áreas periféricas eran subsidiarias de empresas y/o gru-

8 La mayor parte de las evaluaciones sobre los efectos de las políticas territoriales aplicadas en este período coinciden, con algunas diferencias de énfasis, sobre la modestia de los resultados logrados. Al respecto podrían mencionarse, entre otras, la de Stöhr y Todtling (1978) para economías mixtas y de mercado en general, las de Helmsing y Uribe-Echeverría (1981) y de Mattos (1989), para el caso latinoamericano, las de Jatobá y otros (1980) y de Cano (1985) para Brasil, la de Kruijt, *Maiguashca y Vellinga* y (1982) *para Colombia y las de Unikel* (1975) y *Lavell, Pirez y Unikel* (1978) para México.

9 Una evaluación sobre los resultados de las políticas de redistribución de la población para Corea, concluye que uno de sus efectos fue promover desde alrededor de 1970, un proceso de suburbanización, en el que se destaca el rápido crecimiento de seis ciudades satélites en los alrededores de Seúl durante la década de los años 70 y comienzos de los 80 (Kim 1988:62). Para el caso de Brasil, Azzoni (1986) comprobó que fueron las ciudades insertas en regiones con mayores potenciales aglomerativos las que experimentaron un mayor crecimiento industrial. El mismo fenómeno ha sido observado en la mayor parte de las aglomeraciones principales latinoamericanas.

pos económicos multirregionales y multinacionales, generalmente altamente intensivas de capital y, por lo tanto, con débil impacto en términos de aumento de los niveles locales o regionales de empleo.

- b) dado que las políticas territoriales no consiguieron revertir la persistente retroalimentación de condiciones favorables para la valorización privada del capital en los SSC, continuó produciéndose una importante transferencia de capital desde la periferia hacia estos. En muchos casos, las utilidades de industrias establecidas en regiones periféricas, constituyeron recursos adicionales para inversiones en los SSC, en la medida en que fueron atraídas por la percepción de perspectivas de mayores rentabilidades relativas.
- c) las políticas de integración territorial mediante la provisión de infraestructura de transportes y comunicaciones —en principio destinadas a favorecer una mayor dispersión territorial de las actividades productivas y de la población— al no ser acompañadas por un mayor crecimiento de la producción y del empleo en las regiones periféricas, terminaron estimulando flujos migratorios hacia los SSC.
- d) las políticas de estímulo a la industrialización de las regiones periféricas, si bien en algunos casos contribuyeron a que se produjese cierta atenuación de las desigualdades interregionales de ingreso, frecuentemente tuvieron como contrapartida importantes aumentos de las disparidades intrarregionales (Gilbert y Goodman 1976). Tal es el caso de aquellas regiones periféricas en las que se logró incrementar su ritmo de crecimiento por la vía de procesos de industrialización con elevado aprovechamiento de una abundante disponibilidad de mano de obra barata; en ellas, por lo general, los efectos de ese crecimiento no se difundieron hacia el ámbito regional en su conjunto y sus beneficios solamente alcanzaron a los grupos urbanos de ingresos altos y medios, acentuándose la desigualdad en la distribución interpersonal

del ingreso al interior de la región y, en especial, entre áreas urbanas y rurales.<sup>10</sup>

- e) las políticas de modernización capitalista de la agricultura, en lo fundamental, contribuyeron a intensificar las tendencias preexistentes, en cuanto a la penetración de las relaciones capitalistas en el medio rural, estimulando aún más el éxodo rural (Martine 1987). Incluso cuando, en muchos casos, se afirmó que su propósito era contribuir a mejorar las condiciones de la población rural y, de esa manera, estimular su permanencia en el campo, en los hechos se consolidaron los factores de expulsión y se acentuaron los movimientos migratorios ciudad-campo.<sup>11</sup> Por su parte, las políticas de colonización y de expansión de la frontera interna, también han operado con la misma lógica capitalista excluyente y concentradora.

En el mismo sentido, muchos programas de desarrollo regional rural, exitosos en cuanto a lograr aumentos significativos de la productividad agrícola, al funcionar en el marco de los mecanismos capitalistas tradicionales en materia de comercialización, crédito, arrendamientos, y demás, terminaron por provocar una mayor concentración del ingreso. En esta dinámica, los verdaderos “beneficiarios del desarrollo regional” fueron generalmente los grupos con acceso privilegiado a los mercados de capital, a los recursos educativos y a las nuevas oportunidades de inversión (Barkin 1972).

Estos elementos de juicio permiten sustentar la conclusión de que las políticas territoriales aplicadas en el período desarrollista solamente tuvie-

10 Un ejemplo clásico a este respecto, es el que muestran los resultados de las políticas aplicadas para promover el desarrollo en el Nordeste de Brasil, que si bien contribuyeron a la industrialización de algunas de sus principales capitales regionales (Fortaleza, Recife, Salvador), al mismo tiempo mantuvieron (y, aun, profundizaron) una aguda situación de pobreza al interior de la Región (Baer y Geiger 1978).

11 En la experiencia brasileña, se ha comprobado que “los procesos de modernización y tecnificación, de proletarización y de pecuarización, vienen actuando en sentido contrario a la fijación productiva de la población rural en el campo y a favor del aumento del grado de monopolio sobre la propiedad de la tierra” (Jatobá y otros 1980:298). Análogas conclusiones se han extraído para la mayoría de estos países.

ron un papel marginal y no lograron mejorar la distribución territorial de la producción, el empleo y la población. Es así, que en casi todos estos países, al tiempo que se intensificaron las migraciones internas hacia las regiones centrales, continuaron fortaleciéndose las tendencias a la concentración y a la primacía urbana, en especial en las décadas comprendidas entre 1950 y 1970 (Portes 1989, Lattes 1989).

### *El porqué de la modestia de los resultados de las políticas territoriales*

¿Por qué las políticas de reorganización territorial y de redistribución de la población no lograron los resultados buscados? Para intentar una esbozar una respuesta a esta pregunta, cabría analizar dos cuestiones fundamentales:

- en primer término, los criterios con que los decisores públicos asignaron sus prioridades a los distintos objetivos y, por lo tanto, a las políticas respectivas, y
- en segundo término, el tipo de respuesta que recibieron las indicaciones públicas de parte de los inversores privados.

Como ya se señaló, en este período, en los hechos, los decisores públicos tuvieron —explícita o implícitamente— una marcada preferencia por las políticas de carácter global y/o sectorial que consideraron necesarias para impulsar la dinámica de acumulación y crecimiento requerida por el proyecto desarrollista, en el que la industrialización sustitutiva jugaba un papel fundamental.

Al ser ello así, los objetivos concernientes a la redistribución territorial de las actividades productivas y de la población, en la mayor parte de los casos, no fueron mucho más que expresiones retóricas, necesarias principalmente por razones de legitimación política. Al no ser considerados como prioritarios por los decisores gubernamentales, estos objetivos quedaron de hecho excluidos de la agenda básica de la gestión pública y,

por consiguiente, tuvieron escasa concreción en términos de políticas públicas efectivas.

En contraposición, la aplicación de las políticas globales y sectoriales, en la medida que buscaron establecer condiciones más favorables para el desarrollo de la industria sustitutiva, colateralmente contribuyeron a acentuar la concentración de las plantas respectivas en los lugares que ofrecían ventajas en términos de eficiencia y productividad industrial. Además, frecuentemente, las políticas territoriales orientadas a impulsar una mayor integración económico-territorial, incidieron también en la misma dirección.

Por otra parte, incluso en aquellos países en los que efectivamente se llegó a definir y se intentó aplicar algunos instrumentos de política territorial con el propósito antes indicado, ellos no fueron capaces de alterar la percepción de los propietarios del capital acerca de supuestos cambios en el mapa de diferencias interregionales de rentabilidad, en favor de polos o centros de crecimiento ubicados en regiones de la periferia; por lo tanto, las inversiones respectivas continuaron orientándose predominantemente hacia los SSC.

Al analizar este punto, es necesario tener en cuenta que en las economías capitalistas, las políticas públicas solamente tienen alcance indicativo con respecto a las decisiones del sector privado; en estas condiciones, al avanzar los procesos de integración económico-territorial capitalista y acentuarse la dependencia estructural de estas sociedades con respecto al capital (Przeworski y Wallerstein 1986), la efectividad de las políticas pasó a depender básicamente de su capacidad para inducir a los inversores privados a adoptar decisiones conforme a las indicaciones públicas.

En esta situación, en la mayor parte de los casos, la "socialización capitalista de las fuerzas productivas" que ofrecían los SSC, continuó siendo percibida por los inversores privados como el ámbito que aseguraba la mejor valorización de sus capitales, lo que les llevó a descartar mayoritariamente las alternativas indicadas por las políticas públicas, por lo que las políticas de reorganización territorial y de redistribución de la población, tuvieron escasa eficacia. En consecuencia, los cambios en la distribución territorial de las actividades productivas y de la población aparecieron, en lo fundamental, como efectos colaterales de las políticas globales y secto-

riales. Una mayor aproximación a los resultados buscados, cuando estos significaban transformaciones de significativa importancia, solamente se pueden observar en aquellos casos en que la parte medular de la inversión en regiones periféricas estuvo a cargo del sector público.<sup>12</sup>

Podría concluirse entonces, que las transformaciones territoriales más relevantes comprobables en esta etapa, fueron ante todo consecuencia de los impactos de las políticas globales y sectoriales, implementadas en concordancia con los objetivos macroeconómicos del proyecto desarrollista. En términos generales, estas políticas parecen haber contribuido a fortalecer algunas tendencias que habían comenzado a manifestarse espontáneamente con el propio avance de la integración económico-territorial capitalista de estos países en este período. En contraposición, los objetivos y las políticas de distribución territorial de las actividades y de la población, aparecieron como intentos claramente marginales de revertir tales tendencias, lo que incidió en su escasa eficacia, así como en la baja prioridad que se les asignó.

## El territorio en la gestión pública posfordista

### *Un antiguo fundamento teórico-ideológico para una nueva estrategia de crecimiento*

Ya en los años sesenta, el modelo keynesiano había comenzado a mostrar signos inequívocos de agotamiento, tanto en los países desarrollados como en los de la periferia. Esta situación evolucionó hasta culminar en la década siguiente en una profunda crisis estructural, que se expresó en un encadenamiento causal entre la caída de la productividad, la elevación de los costos de producción, la baja de la rentabilidad, la disminución de los ritmos de acumulación y un sostenido aumento del desempleo (Lipietz 1986:39-40).

12 La implementación del polo de desarrollo de Ciudad Guayana en Venezuela y la mayor interiorización de la frontera productiva en Brasil, impulsada por la construcción de Brasilia, constituyen ejemplos relevantes a este respecto.

En una economía mundial cada día más interdependiente, esta crisis se propagó rápidamente hacia los países de la periferia, contribuyendo a agudizar el progresivo deterioro que venía afectando desde años atrás al “fordismo periférico”. Esta situación —que comenzó a ser percibida como una verdadera crisis terminal de este derrotero— impuso la convicción de que quienes insistiesen en seguir transitándolo, difícilmente podrían encontrar respuestas satisfactorias al conjunto de problemas económicos y sociales que allí se agravaban día a día. Así, los gobiernos respectivos terminaron por aceptar que era necesario emprender una profunda reestructuración, la que ha operado mediante la definición y la aplicación de las denominadas políticas de “ajuste estructural”.

Estas políticas, ahora en boga, responden a un nuevo discurso teórico-ideológico, en el que las ideas neoliberales marcan su ascendente influencia; este discurso se sustenta en una estrategia que, en lo fundamental, pugna por el (re)establecimiento de condiciones propicias para la valorización privada del capital, considerado este como el medio idóneo para recuperar el dinamismo de los respectivos procesos de acumulación y crecimiento.

En la fundamentación de esta estrategia se aduce que los cambios introducidos bajo la influencia de las ideas keynesianas, habrían terminado por obstaculizar los ritmos de acumulación, atenuando el crecimiento y, por ende, las posibilidades de desarrollo de los países respectivos. En ese alegato, se sostiene que la incesante expansión del Estado desarrollista —y, en especial, del Estado de Bienestar— habría conducido a un inaceptable aumento del déficit fiscal y, por ende, a incrementos de los ingresos públicos, los que terminaron por desincentivar la inversión, la acumulación y el crecimiento.

Partiendo de un diagnóstico de esta naturaleza, la nueva estrategia preconiza un intransigente respeto a la austeridad fiscal y al equilibrio presupuestario, como caminos para superar la crisis fiscal del Estado, restaurar los principales equilibrios macroeconómicos y recuperar ritmos adecuados de acumulación. Esto se imbrica naturalmente con una propuesta de reforma del Estado, verdadera piedra angular del discurso neoclásico, que preconiza un Estado neutral, más pequeño y más eficiente, aún cuando no

menos poderoso. De hecho, se busca desembarazar al Estado de todo lo que pudiese trabar su acción, para hacerlo más eficiente en lo que se considera su misión esencial: regular el funcionamiento del mercado y arbitrar los conflictos entre los diversos grupos sociales.

Complementariamente a la reducción del tamaño y de la intervención directa del Estado en la economía y, en especial, de su papel como inversor/productor, la estrategia se propone establecer formas más flexibles de regulación de las relaciones entre trabajo y capital, promoviendo una amplia apertura externa que permita profundizar las articulaciones con la economía-mundo, de forma que las exportaciones asuman el papel de impulsor principal del crecimiento. Con estas transformaciones, se pretende restaurar al mercado su papel de regulador principal del funcionamiento del sistema y al capital privado el de protagonista central de los procesos de acumulación y crecimiento.

En una situación caracterizada por la creciente globalización de la economía mundial y por las transformaciones que están imponiendo los avances de la revolución científico-técnica, la adopción de este tipo de políticas se ha ido imponiendo por doquier, en el entendido de que su aplicación efectiva permitirá impulsar las modernizaciones necesarias para hacer posible la inserción competitiva de cada economía nacional en la nueva división internacional del trabajo. Los procesos desencadenados bajo la égida de estas políticas públicas, acompañadas por un conjunto igualmente importante de políticas privadas, están produciendo profundas transformaciones en todos los niveles significativos de la economía-mundo: internacional, nacional, regional, local y —en particular— a nivel de la organización productiva y empresarial.

### *La marginalidad explícita de las políticas territoriales*

52 | Bajo los nuevos fundamentos teórico-ideológicos derivados del diagnóstico y de la receta neoclásica, la forma de concebir la gestión pública para enfrentar los problemas territoriales supone que el libre juego de las fuerzas del mercado es condición necesaria —y, hasta cierto punto, sufi-

ciente— para lograr una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y de la población. Como anota Hansen (1990:61-63), los autores neoclásicos consideran, por una parte, que la primacía urbana es un fenómeno inherente a las fases iniciales del desarrollo y, por otra parte, que es beneficioso en la medida que maximiza las economías de aglomeración.

Con esta concepción, algunas hipótesis procedentes principalmente de investigaciones empíricas referidas a la evolución de los países desarrollados, como las de Williamson y las de Berry, han vuelto a ser utilizadas como fundamento para las políticas que ahora se están imponiendo. Es así que ha recobrado predicamento la hipótesis que sostiene que con el tiempo, al aumentar el ingreso per cápita, las desigualdades interregionales tenderían a disminuir, siguiendo una evolución tipo U invertida (Williamson 1965) o, en la misma dirección, la que afirma que con un mayor desarrollo se alcanzaría una distribución más equilibrada de las ciudades conforme a su tamaño (Berry 1961).

Este tipo de estudios, hipótesis y conclusiones, supone que, una vez restablecidas las condiciones para el libre juego de las fuerzas del mercado, las políticas territoriales deberían tener en lo esencial el carácter de políticas “por defecto” lo que, en otras palabras, implica aceptar la conveniencia de su marginalidad. Esto es, a diferencia de lo que prescribía la receta keynesiano-desarrollista, ahora se sostiene explícitamente que serán las políticas globales, las que en su función regulatoria del juego de las fuerzas del mercado, permitirán asegurar la mejor distribución territorial de la producción, el empleo y la población. En ese contexto, conforme a los nuevos fundamentos teórico-ideológicos, sólo excepcionalmente se justifica un enfoque territorial de carácter discriminatorio para la gestión pública y, si ello ocurriese, los instrumentos utilizados deberían ser compatibles con un mercado libre.

Esta nueva forma de encarar la gestión pública lleva a la utilización de una nueva variedad de instrumentos, que guardan importantes diferencias con los empleados en el período anterior: incentivos, pero sometidos a criterios muy selectivos; infraestructura vial y tecnológica, con especial énfasis en redes de comunicación e información; servicios a

las empresas, como respuesta a las exigencias de competitividad impuestas por la globalización y apoyo sostenido a las pequeñas y medias empresas (PYMES). Como destacan del Río y Cuadrado (1991), se trata de un enfoque orientado a la integración de actores sociales, que requiere de una gran coordinación para no dispersar esfuerzos ni desperdiciar recursos.

¿En qué forma estos cambios en la estrategia y en las políticas públicas han afectado a la dinámica territorial y al correspondiente patrón de asentamientos humanos? A este respecto, podría afirmarse que han sido, por un lado, las políticas que modificaron la importancia relativa de la inversión pública frente a la inversión privada y, por otro lado, las que redujeron la importancia del mercado interno frente al mercado externo, las que han tenido mayor impacto en los cambios en el comportamiento territorial del capital. En la medida que estas políticas afectaron significativamente la conformación del núcleo dinámico de cada sistema, establecieron condiciones para la modificación del respectivo patrón territorial de acumulación y crecimiento.

### *Los territorios del capital privado*

La reforma del Estado propuesta por la nueva estrategia contempló al mismo tiempo, la reducción de la participación de la inversión pública en la inversión total nacional, del papel empresarial del Estado y de las indicaciones públicas de carácter discriminatorio. Con ello, se impuso el criterio de que, en materia de inversiones, el Estado solamente podría jugar un rol complementario, principalmente con el propósito de proveer infraestructura. Desde el momento en que este criterio comenzó a ser aplicado en forma efectiva, la responsabilidad de la inversión productiva regional o local —y, por lo tanto, de la dinámica de acumulación y crecimiento a esos niveles— quedó radicada, prácticamente en forma exclusiva, en las manos del sector privado.

54 Este hecho, aunado a los cambios que se produjeron en el comportamiento territorial de las grandes empresas integradas y/o diversificadas y

de los grupos económicos, tuvo importantes implicaciones regionales y locales. Por su parte, los cambios en el comportamiento territorial del capital privado derivan de un conjunto de fundamentales modificaciones en las estrategias empresariales, producidas bajo la incidencia mancomunada de varios procesos que avanzaron en forma prácticamente simultánea e interrelacionada: en primer lugar, la modernización, complejidad y expansión de los sistemas financieros, caracterizadas por la aparición de nuevas condiciones, mecanismos e instituciones, lo que estimuló la circulación de los capitales en su forma monetaria al interior de cada espacio nacional, atendiendo a las indicaciones del respectivo mapa sectorial-territorial de diferencias de rentabilidad. En segundo término, la introducción y difusión territorial de las nuevas tecnologías de la información (NTI), que fue otorgando viabilidad al manejo en tiempo real de los distintos componentes de las redes financiero-productivas, independientemente de cual fuese su localización. Finalmente, un significativo aumento del ingreso y expansión de capitales y grupos multinacionales, estimulados por el establecimiento generalizado de nuevas disposiciones, especialmente destinadas a atraer al capital extranjero.

En este cuadro, las condiciones establecidas por las políticas de liberalización económica que invariablemente acompañaron al proceso de reestructuración, al tiempo que contribuyeron a un mayor despliegue y cobertura nacional del manejo y la operación del capital, estimularon vigorosamente la tendencia a la concentración y centralización de este. Todo ello redundó en significativas modificaciones en las estrategias empresariales de valorización del capital de los grupos económicos y de las grandes empresas diversificadas y/o integradas; entre esas modificaciones cabe destacar en especial:

- la intensificación de la tendencia, a la diversificación y expansión horizontal, que originó amplias y complejas redes de empresas articuladas en conglomerados productivo-financieros, cuyos límites se hacen cada día más difíciles de establecer. Este proceso de diversificación, fuertemente estimulado por el nuevo núcleo dinámico exportador, se ha verificado tanto en términos sectoriales como territoriales, por lo que

los conglomerados emergentes se caracterizaron por su carácter plurisectorial y plurirregional;<sup>13</sup>

- la adopción, por parte de un número creciente de estos conglomerados, de formas más flexibles de organización y gestión, las que se han concretado en su mayor segmentación y desintegración vertical y, en ciertos casos, en su progresiva dispersión territorial,<sup>14</sup> como consecuencia de la deslocalización de ciertos procesos o subprocesos, sean estos propios o subcontratados (Gatto 1990);
- la generalización de una modalidad de organización y gestión empresarial que combina pragmáticamente centralización y descentralización. Por esta vía, los conglomerados empresariales, si bien definen y manejan centralizadamente su estrategia global de valorización del capital (incluyendo a este nivel las tareas concernientes a dirección general, planificación y control), al mismo tiempo —en la medida en que dicha estrategia se complementa con la deslocalización de determinadas inversiones y procesos productivos— descentralizan buena parte de la gestión de sus divisiones y plantas.

Estos cambios en las formas de organización y gestión, se manifestaron con mayor fuerza en aquellos países más industrializados en los que más avanzaron los procesos de reestructuración, como es el caso, especialmente, de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela. Con ello se inició un paulatino debilitamiento de la tradicional empresa fordista

13 En un estudio sobre los grupos económicos mexicanos, Cordero y Santín señalan que “[...] los grupos invierten y producen en múltiples actividades, obtienen sus recursos de capital más allá de una familia, y reúnen cuantiosos capitales que abarcan la mayor parte del sector moderno, financiero, comercial y de servicios.” (Cordero y Santín 1986:164).

14 Esto corresponde a lo que Lipietz y Leborgne han calificado como modelo neotaylorista de desarrollo, cuyos rasgos básicos serían, “por un lado, [...] la concentración de actividades financieras y servicios de alto nivel a las empresas en el centro de las grandes ciudades y, por otro lado, [...] la dispersión de plantas especializadas en áreas rurales o por la formación de áreas productivas especializadas de bajos salarios” (Lipietz y Leborgne 1987:33).

para la producción en gran escala, que había predominado desde los comienzos de la industrialización sustitutiva y cuyo crecimiento se realizaba apegado a determinados sectores y/o lugares del territorio. Así, de la misma manera que en el período anterior, algunos aspectos del modelo fordista fueron adoptados y coexistieron con formas anteriores, ahora ciertas prácticas posfordistas comienzan a establecerse y a convivir con las que se habían desarrollado en el período keynesiano.

Con el mejoramiento de las condiciones para una mayor movilidad territorial del capital, los grandes conglomerados —generalmente integrados por los eslabones más rentables de las cadenas productivas más dinámicas de exportación— han pasado a constituirse en la parte medular de los respectivos procesos nacionales (y también regionales y locales) de acumulación y crecimiento; allí, acompañando la tendencia a la desintegración vertical —en la que comienza a destacarse la creciente utilización del mecanismo de la subcontratación y la importancia de las PYMES vinculadas a esos procesos— tienen su origen los efectos de arrastre de mayor impacto sobre el resto del respectivo aparato productivo nacional.

¿Cuáles fueron los principales impactos territoriales de estas transformaciones? Ante todo, habría que destacar que, desde el momento en que estos conglomerados empresariales comienzan a percibir que su país, su región o su localidad, resultan estrechos para asegurar la continuidad de sus procesos de expansión, tienden a enfrentar este problema con estrategias que minimizan la consideración de pertenencias, adhesiones o intereses nacionales, regionales o locales. Vale decir, al aumentar la diversificación sectorial y territorial de los grupos empresariales, el capital monetario —imbicado en complejas e intrincadas mallas financieras— tiende a desplegarse por encima de cualquier tipo de frontera (nacional, regional, provincial, etc.) en busca de oportunidades para su mejor valorización, independientemente de que estas oportunidades se encuentren en su nación, en su región o fuera de ellas.

Con ello se desencadena un proceso de progresiva des-sectorialización y desterritorialización del capital, en el que este ha ido perdiendo sus raíces tanto sectoriales como territoriales (nacionales, regionales o locales)

(de Mattos 1990). Este comportamiento tampoco resulta ajeno a las empresas regionales o locales más dinámicas, cuyas estrategias de crecimiento también las obliga a diversificar (sectorial y territorialmente) sus inversiones para poder asegurar la continuidad de su expansión;<sup>15</sup> con la generalización de este tipo de estrategia, tiende a restringirse el papel del empresario regional como agente potencial del desarrollo de su lugar de origen.

El hecho es que desde entonces la parte medular de los procesos de acumulación y crecimiento regional o local, se vertebra cada vez más en las estrategias de grandes conglomerados empresariales nacionales o multinacionales, carentes de raíces territoriales concretas; siendo las actividades principales de estos conglomerados las que arrastran, en lo fundamental, al resto de las actividades productivas del sistema —sea vía cuasi-integración vertical<sup>16</sup> o mediante transmisión horizontal de externalidades— los procesos de acumulación y crecimiento en el territorio, derivan fundamentalmente de sus estrategias y decisiones.

En esta situación, aun cuando numerosas PYMES autónomas continúan desempeñando un papel fundamental en el apuntamiento y en la persistencia de la vida económica regional o local, sólo en circunstancias excepcionales pueden constituirse per se en impulsoras efectivas de procesos de crecimiento regional o local; ello, por cuanto, no son las PYMES las que dinamizan al aparato productivo, sino que son las grandes corporaciones y empresas las que lo hacen y arrastran a las PYMES.

15 Considérese a este respecto las nuevas estrategias de las empresas regiomontanas en México, que las han llevado a desplegar sus inversiones hacia otras partes del territorio mexicano y/o de los Estados Unidos. Esto también está ocurriendo en el caso chileno, donde además de diversificar inversiones en el territorio nacional, muchas empresas han comenzado a expandirse principalmente hacia Argentina, Brasil y Perú.

16 Lipietz y Leborgne introducen el concepto de cuasiintegración vertical para referirse a una situación en la que la empresa puede beneficiarse al mismo tiempo de las ventajas de la integración y de la desintegración vertical, en un proceso de recomposición de las relaciones económicas que opera fundamentalmente por la vía de los mecanismos de la subcontratación (Lipietz y Leborgne 1987).

*Los territorios de la apertura externa*

Por otra parte, como consecuencia del aumento de la importancia relativa del mercado externo provocado por la apertura de estas economías, la rentabilidad de las actividades exportadoras ha tendido a desplazar a la de las que producen principalmente para el mercado interno; en consecuencia, en el nuevo modelo las exportaciones han pasado a transformarse en el motor de la dinámica económica, tanto en términos sectoriales, como territoriales.

La evidencia empírica disponible indica que esta situación estaría comenzando a producir algunas mutaciones importantes en el patrón territorial de acumulación y crecimiento heredado del período anterior, las que se expresarían fundamentalmente en:<sup>17</sup> i) el desencadenamiento de procesos de acumulación/crecimiento en lugares hasta ahora relativamente inertes, como resultado de la activación de bases de exportación escasamente explotadas; ii) la disminución del ritmo de crecimiento de las aglomeraciones principales que, sin embargo, continúan (y continuarán) manteniendo su preeminencia territorial; iii) el rápido crecimiento productivo y demográfico de un número importante de ciudades medias vinculadas a áreas activadas por la producción para la exportación; y, iv) el estancamiento de muchas áreas cuyo crecimiento reposaba en industrias orientadas principalmente al mercado interno y/o en actividades protegidas por las políticas desarrollistas.

En el período precedente, en el que la producción estuvo fuertemente volcada hacia el mercado interno, las estrategias empresariales, tanto públicas como privadas, contemplaron mayoritariamente la localización de sus actividades productivas más dinámicas en la proximidad de los mercados principales de cada país, lo que estimuló la concentración productiva y de la población en un número reducido de grandes aglomeraciones. Este comportamiento ha comenzado a modificarse bajo el impacto de la apertura y el consecuente crecimiento de las exportaciones, en virtud de un

17 Al analizar los cambios territoriales operados bajo el influjo de la reestructuración en países desarrollados, Castells (1986) hace referencia a fenómenos de naturaleza similar a los que aquí se señalan para el caso de los países latinoamericanos con mayor nivel de industrialización.

mayor despliegue de las actividades exportadoras en el territorio, dado que ellas se estarían orientando hacia los lugares que les ofrecen mayores ventajas comparativas para satisfacer competitivamente dicha demanda externa. Varios factores parecen confluír en la explicación de este cambio en las decisiones sobre localización de los inversores privados:

- a) la ya mencionada intensificación de las estrategias de diversificación sectorial y territorial de los grandes conglomerados financieros y productivos hacia las actividades y las áreas vinculadas al sector exportador percibidas como más rentables;<sup>18</sup>
- b) la creciente difusión del tipo de gestión empresarial que combina centralización, deslocalización y descentralización, que ha hecho factible y ha estimulado ese despliegue territorial de las distintas plantas o divisiones de cada conglomerado, en función de las ventajas comparativas que ofrecen diferentes lugares en términos de recursos naturales y/o fuerza de trabajo barata, así como de facilidades de comunicación con los mercados externos;
- c) la modernización y la expansión territorial de las NTI que, al permitir el manejo en tiempo real de diversos procesos productivos de un mismo conglomerado, localizados en lugares diferentes, ha otorgado factibilidad a estas estrategias.

En este cuadro general, en los países que todavía son predominantemente exportadores de recursos naturales con escasa incorporación de valor agregado (como es, por ejemplo, el caso de Chile), las nuevas inversiones han tendido a localizarse preferentemente en la proximidad de los mismos y/o de los puntos de salida de las mercancías hacia el exterior (de Mattos 1991). Por el contrario, en los países donde las manufacturas cons-

18 Véase a este respecto, un ejemplo relevante sobre las nuevas estrategias adoptadas por los conglomerados empresariales de Monterrey en México, como respuesta a los efectos de la apertura externa, promovida desde los primeros años de la década de los ochenta (Pozas 1991).

tituyen un componente significativo de sus exportaciones, en la localización de las plantas respectivas han incidido además, aspectos tales como existencia de capacidad empresarial, ambiente laboral favorable, disponibilidad adecuada de fuerza de trabajo barata, acceso a vías de comunicación y vinculación expedita con los mercados importadores, como es el caso de algunos estados fronterizos del Norte de México (Quintanilla 1991; Hiernaux 1993).

Por otra parte, la explotación de nuevas bases de exportación, ubicadas en áreas y/o regiones hasta entonces con escasa actividad productiva, han impulsado en ellas una nueva dinámica de acumulación y estimulado el mayor crecimiento relativo de algunas de sus ciudades medias. Este fenómeno ilustra una de las principales modificaciones que han comenzado a afectar al patrón territorial de asentamientos humanos heredado del período de crecimiento hacia adentro. Como es obvio, en este caso, estas transformaciones son consecuencia de la nueva dinámica global y no de políticas territoriales específicas.<sup>19</sup>

Al mismo tiempo que ha comenzado a producirse la irrupción de estas nuevas áreas y ciudades, han entrado en una fase de estancamiento, muchas veces de carácter irreversible, algunos lugares que en el pasado habían crecido a base de actividades protegidas orientadas a la demanda externa (como siderurgia y carbón, por ejemplo) y/o de industrias sustitutivas de importaciones, que con la apertura han perdido competitividad. Esto resulta del hecho de que la integración al mercado mundial suele constituirse en un mecanismo depurador, que inflexiblemente excluye a aquellas actividades que no son capaces de modernizarse y competir externamente, o con los productos importados que ahora ingresan más libremente. Así,

19 Así, por ejemplo, en una investigación sobre el papel de las ciudades intermedias en el desarrollo regional en el Ecuador, se concluye que "durante los últimos 25 años las ciudades intermedias han estado moldeadas mayormente por el impacto difusor de los ciclos exportadores nacionales, más bien que por las políticas específicas de los gobiernos" (Lowder 1991:59). También para el caso de Corea, Kim destaca que los impactos de las políticas nacionales económicas y sectoriales han sido más importantes en la urbanización y en la transformación territorial de ese país, que el que tuvieron las políticas espaciales explícitas (Kim 1988:72).

muchas áreas hasta ayer relativamente prósperas, están pasando a engrosar el contingente de las deprimidas.

En esta misma dirección, aquellas áreas y/o regiones que carecen de algún tipo de ventaja para insertarse competitivamente en los mercados globalizados (bases de exportación con demanda externa, mercados estructurados de trabajo, mano de obra barata, capacidad empresarial capitalista, proximidad a mercados externos dinámicos, entre otras), están condenadas a ubicarse como los eslabones débiles y pobres de esta dinámica de acumulación, que continúa siendo territorialmente desigual. En este sentido, es posible hablar de la coexistencia en un mismo contexto nacional, de regiones ganadoras y de regiones perdedoras.

A su vez, el mayor despliegue territorial de la producción, no parece tener la fuerza necesaria para alterar la preeminencia de los SSC de cada país; en efecto, estos grandes conglomerados urbanos constituyen fenómenos altamente consolidados, cuyo crecimiento si bien puede hacerse más lento, difícilmente puede revertirse en forma radical. En ello incide el hecho de que allí se concentra un importante conjunto de actividades no deslocalizables, tal como es el caso de los servicios altamente especializados, y de las cúpulas gerenciales del sistema financiero y de las principales empresas y grupos económicos.<sup>20</sup> Por otra parte, en la mayoría de estas aglomeraciones principales se encuentra localizada la sede del poder político nacional, acompañada por el grueso de su aparato burocrático-administrativo, lo que también influye decisivamente en la persistencia de las tendencias aglomerantes en torno a los SSC.

Si bien es cierto que en este período se ha producido una cierta ralentización de la tasas de crecimiento de la población y de la urbanización, comprobándose una disminución generalizada de los índices de primacía urbana (Portes 1989; Lattes 1989), ello no permite sustentar la conclusión

20 Este fenómeno parece tener permanencia más allá del nivel de industrialización y desarrollo alcanzado por el país en cuestión. Así, por ejemplo, en el caso de Corea "la concentración de las funciones decisorias privadas en Seúl aparece relacionada con la emergencia, vía fusiones y expansión, de gigantescas empresas durante los años 70. En 1981, 46 de las 50 mayores empresas de negocios de Corea tenían sus sedes centrales en Seúl" (Kim 1988:69).

de que se estaría comenzando a desencadenar una tendencia a la “reversión de la polarización” (Richardson 1980).<sup>21</sup> Antes bien lo que parece estar ocurriendo, sería una persistente expansión física de la mancha urbana de los SSC que, en ese proceso de suburbanización, incorporan nuevas áreas y centros próximos a las aglomeraciones principales.

A esto estarían contribuyendo, fundamentalmente, las nuevas estrategias de locación de un importante número de empresas que, al ubicarse en estas nuevas localizaciones, pueden escapar de las desventajas que a partir de ciertos umbrales de crecimiento se presentan en el gran conglomerado, pero sin tener que renunciar a sus ventajas aglomerantes (Azzoni 1989:393). También ha incidido en el mayor crecimiento de algunas ciudades medias del SSC, el aumento de los desplazamientos hacia ellas de residentes del núcleo central original, como consecuencia del persistente deterioro de la calidad de vida en este (en especial, en lo referente al progresivo aumento del deterioro ambiental,<sup>22</sup> de la inseguridad y de la delincuencia urbanas), resultante de su continuo crecimiento en una situación en la que el mercado opera con escasos controles.

En este sentido, no se puede dejar de considerar que con la nueva dinámica socio-económica, las aglomeraciones principales han acentuado su carácter de escenarios de la desigualdad social, en los que la opulencia coexiste con la pobreza creciente de importantes sectores de la población (de Oliveira y Roberts 1989:24). En los años de la crisis, se ha producido en ellos una marcada polarización de los mercados de trabajo, caracterizada por una caída significativa del empleo urbano industrial como consecuencia de la contracción de los sectores formales, un importante aumento del desempleo urbano abierto y del empleo informal industrial, una creciente presencia femenina en los mercados de trabajo, una fuerte caída

21 A este respecto, resultan del mayor interés las conclusiones de un estudio de Campolina Diniz (1991), en el sentido de que la “desconcentración” que se habría producido en Brasil, estaría lejos de ser una verdadera desconcentración, desde que ha sido un número limitado de nuevos polos de crecimiento o de regiones el que ha capturado la mayor parte de las nuevas actividades económicas, y que estos polos se encuentran en el propio Estado de San Pablo o relativamente próximos a él.

22 Problema este que ha estado adquiriendo una dimensión hasta ahora desconocida, en ciudades tales como México, San Pablo y Santiago de Chile.

de los salarios, al tiempo que se presencia un progresivo aumento de la concentración del ingreso (Portes 1989).

Finalmente, habría que agregar que allí donde la reestructuración ha tenido éxito en materia de impulsar la recuperación económica, también se ha producido una importante reactivación de los respectivos mercados internos, con el consiguiente aumento de la demanda por cierto tipo de mercancías (especialmente en los rubros alimentación, vestimenta, textil, materiales para la construcción, etc.). En la medida que la producción de este tipo de bienes ha sido retomada generalmente por las correspondientes industrias nacionales, como es lógico las plantas respectivas han tendido a localizarse preferentemente en la proximidad de los mercados de mayor dimensión de cada país; y, como estos mercados se encuentran asociados a los SSC, ello ha contribuido a retroalimentar su crecimiento, así como también el de numerosas ciudades medias ubicadas en su área de influencia.

Indudablemente, todos estos procesos están contribuyendo a modificar el patrón de asentamientos humanos en los países en reestructuración. Sin embargo, pese a que efectivamente se puede observar una tendencia hacia un mayor despliegue territorial de las actividades productivas, ello no indica, por lo menos hasta ahora, que se esté avanzado hacia un mayor equilibrio en la distribución territorial de las actividades, el empleo y la población. Antes bien, lo que indica la información disponible hasta ahora, es la continuidad de la antigua tendencia al crecimiento territorial desigual, sólo que ahora expresada bajo una nueva forma de polarización.

### **Modelos de desarrollo y políticas territoriales**

La revisión realizada en las páginas precedentes lleva a la conclusión de que en los países latinoamericanos, tanto en el período en que predominaron las estrategias de cuño keynesiano, como en el que ellas han sido reemplazadas por otras de corte neoliberal, las políticas territoriales se han ubicado en una posición marginal ante las políticas globales y sectoriales. En ambos períodos, es a estas a las que se deben atribuir las principales transformaciones territoriales ocurridas, en tanto que las políticas especí-

ficamente definidas con tal propósito han tenido escasa incidencia, cumpliendo en el mejor de los casos un mero papel correctivo.

Todo ello contribuye a avalar la tesis de que, en cada período histórico, las grandes transformaciones territoriales son consecuencia básicamente de la dinámica de acumulación y crecimiento desencadenada por el modelo de desarrollo capitalista entonces vigente. Por lo tanto, frente a cada nueva propuesta de acción territorial, la cuestión fundamental será discernir el grado de compatibilidad existente entre ella y dicha dinámica. El hecho obvio, pero insoslayable, es que, como señala Richardson, las políticas operan mucho mejor cuando anticipan o son consistentes con las fuerzas del mercado, que cuando se oponen a ellas” (Richardson 1984:265).

En particular, mientras se mantengan las reglas del juego del modelo de desarrollo que privilegia el papel neutral y subsidiario del Estado —el libre juego de las fuerzas del mercado y el protagonismo productivo del capital privado— será muy escasa la viabilidad de cualquier propuesta que postule la definición y aplicación de políticas territoriales específicas, con el propósito de promover cambios efectivos en materia de redistribución territorial de las actividades productivas, el empleo y la población.

Ha sido, sin embargo, en el contexto de esta situación que durante los últimos años ha hecho su irrupción un nuevo tipo de estrategia de acción territorial, cuyo origen se puede encontrar principalmente en el supuesto éxito de algunas experiencias de desarrollo regional y, principalmente local, observadas en algunos países desarrollados. Ello ha conducido al establecimiento de una “nueva ortodoxia”, sustentada por la idea de que “el suceso y el crecimiento de regiones industriales serían debidos esencialmente a su dinámica interna” (Benko y Lipietz 1992:24). El núcleo básico de esta nueva ortodoxia de desarrollo regional o local endógeno, o de desarrollo desde “abajo hacia arriba” (Stöhr 1981), incluye un conjunto de elementos y/o modelos extraídos de las experiencias originales: la descentralización político-administrativa, la especialización flexible y las redes de empresas en las que las PYMES se ubican como protagonistas privilegiados, los distritos industriales marshalianos y los parques científicos y tecnológicos.

Como han señalado algunos estudios críticos sobre este nuevo paradigma (Hadjimichalis y Papamichos 1990; Amin y Robins 1991), cuando se analizan los fundamentos de estas propuestas a la luz de las principales tendencias que caracterizan a la actual dinámica capitalista en el ámbito de la globalización, hay razones para alentar la sospecha de que muchas de sus ideas —a fuerza— presentan importantes incompatibilidades con ella. Cuando se revisan los fundamentos de las propuestas de esta nueva ortodoxia, queda la impresión de que allí se omite la consideración —o sólo se consideran en forma muy superficial— las implicaciones que tiene la persistente y progresiva acentuación de la dependencia estructural del capital en estas sociedades. En otras palabras, en la mayoría de los alegatos en favor de la nueva ortodoxia se puede observar que lo se deja fuera del análisis es, ni más ni menos, que el tema de la incidencia territorial de las nuevas estrategias y políticas para la valorización del capital en el ámbito de una economía globalizada.

En estas circunstancias parece justificado recibir esta nueva ortodoxia con cautela, máxime si se tiene en cuenta la secular propensión latinoamericana a adoptar recetas generadas en otras realidades, sin mayor revisión crítica. Justamente esta propensión a recurrir a modelos basados en experiencias de países desarrollados, dio origen en el pasado a innumerables fracasos en materia de estrategias y políticas territoriales aplicadas en nuestros países. No parece razonable que, con la misma ligereza con que ayer se propagaron con verdadero carácter epidémico cientos de propuestas de implantación de polos de crecimiento —que, dicho sea de paso, nunca lograron concretarse como tales— ahora se intente repetir una historia similar a base de los elementos del paradigma del desarrollo local endógeno.

Parece indiscutible que la discusión sobre la forma de enfrentar la cuestión territorial en nuestros países, deberá considerar explícita y sistemáticamente la incidencia que tienen para la formulación de políticas públicas los condicionamientos estructurales que definen y caracterizan a la nueva dinámica capitalista que se ha venido perfilando durante los últimos años. En tal sentido —reconociendo que las estrategias de desarrollo en el contexto del posfordismo deben ser, necesariamente, diferentes de

aquellas a las que se recurrió en la época del fordismo— se impone identificar tanto las restricciones como las posibilidades que ofrece el nuevo contexto, como condición para poder procesar en forma realista las políticas requeridas para intentar avanzar hacia una mejor organización del territorio.

## 2 La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?<sup>1</sup>

*No se puede actuar eficazmente en el marco de un sistema sino a partir de una reflexión sobre las propiedades del mismo. Esta proposición no es tan banal como puede parecer. Nos negamos demasiado a menudo a conocer la sociedad tal cual es; pasamos nuestro tiempo perfilando "proyectos de sociedad" que no tienen la menor posibilidad de realizarse, pues lo ignoran todo de la vida compleja de los sistemas humanos y del juego social real. Michel Crozier 1979.*

El desigual desarrollo existente entre diversas partes de un territorio nacional, ha constituido y constituye la principal preocupación de quienes llevan a cabo actividades en el plano de la acción social territorial. Este problema, que se sitúa como uno de los rasgos característicos de los procesos de crecimiento capitalista en los países de la periferia, ha originado persistentes esfuerzos orientados a tratar de proveer tanto interpretaciones y explicaciones sobre su origen, como fundamentos teóricos para el diseño de estrategias y políticas.

1 Este trabajo fue publicado originalmente en *Cuadernos de Economía*, Bogotá, volumen X, número 14, primer semestre de 1990 y en *ES/Economía y Sociedad* (Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid), Madrid, número 3, marzo 1990. La presente versión incluye algunos cambios formales.

Una revisión de los planes y políticas impulsadas al efecto en estos países durante el período que comienza en la Segunda Posguerra, muestra la conformación de una secuencia caracterizada por numerosos y variados modelos teóricos, adoptados sucesivamente como fundamento de las estrategias respectivas. En el marco de esta secuencia —que puede ser observada como una sumatoria de intentos de aproximación por prueba y error a un camino efectivo para enfrentar los problemas locales— cada vez que se llegó al convencimiento de que la receta preconizada no conducía a resultados satisfactorios, se terminó encontrando rápidamente una fórmula sustitutiva. En cada circunstancia, encontrada esta, se la comenzó a aplicar sin mayores preámbulos, con la convicción de que finalmente se estaba en presencia del derrotero correcto para enfrentar exitosamente los problemas que afectaban a las partes más pobres y atrasadas de cada territorio nacional.

Este comportamiento estuvo signado por una cierta tendencia a la imitación y transcripción de modelos generados en otras realidades, donde habían sido utilizados bajo diferentes condicionamientos estructurales. Así, por ejemplo, ante el éxito de la fórmula aplicada en los Estados Unidos —en los años que siguieron a la gran depresión mundial de 1929— para promover el desarrollo de la Cuenca del Río Tennessee, aquí se propugnó su aplicación a buena parte de las cuencas hidrográficas que se pudieron identificar en el mapa de cada uno de estos países. Más adelante, cuando se percibió que la idea del desarrollo rural integrado había sido exitosa en las peculiares condiciones de la experiencia israelí, la terapia de turno consistió en impulsar en forma generalizada el diseño y ejecución de proyectos de este tipo, suponiendo que de esta forma se lograría enfrentar efectivamente el atraso de las áreas rurales más pobres. De igual manera se procedió con el modelo de los polos de crecimiento, con las propuestas de regionalización y con varias otras fórmulas que fueron ensayadas desde entonces.

Generalmente, cada una de estas recetas fue adoptada y utilizada con más entusiasmo que sentido crítico hasta el momento en que, en cada caso, se llegó finalmente al convencimiento de su escasa eficacia para lograr los resultados buscados; invariablemente al fracaso de cada nuevo

remedio, siempre siguió la aplicación de un paradigma alternativo. Los resultados logrados por estos esfuerzos, en la práctica concreta cumplida en los países latinoamericanos, pueden considerarse como poco exitosos si se los juzga en relación a su propósito de reducir tales desigualdades territoriales. El análisis de este largo proceso de aproximaciones por prueba y error, permite concluir que los supuestos de los distintos fundamentos teóricos de las estrategias y políticas utilizadas eran, en lo esencial, contradictorias con las determinaciones y condicionamientos de la dinámica capitalista de crecimiento desigual imperante en estos países (de Mattos 1986).

En este deambular buscando nuevos caminos, ahora estamos viviendo *la hora de la descentralización*; nos encontramos, por lo tanto, ante otra propuesta que también en este caso ha sido recibida con entusiasmo por influyentes actores de la mayoría de los países latinoamericanos y que está siendo pregonada en muchos de ellos como una nueva panacea para enfrentar los problemas que afectan a ciertas colectividades locales<sup>2</sup> vinculadas a determinadas partes de la periferia de cada sistema nacional.

¿Qué podemos entender por descentralización?. Incluso cuando existen algunas diferencias acerca de los alcances del concepto de descentralización, —especialmente en lo que respecta a las fórmulas jurídico-institucionales requeridas para su implementación— parece haber consenso en que, en lo esencial, *descentralizar* implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del Estado central (E. Preteceille 1987:38). Básicamente, una descentralización implica una reforma de carácter político-administrativo, por la que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabiliza por un conjunto de males que aquejan a las comunidades locales. Considerando la adhesión que este tipo de reforma está logrando, parece importante intentar preci-

2 En este trabajo se utiliza la expresión *local*, para hacer referencia a una parte de la sociedad nacional residente en una determinada *unidad subnacional*; como tal, *lo local* puede estar referido, según los casos, a regiones, estados, provincias, departamentos, municipios o comunas.

sar qué es lo que se pretende lograr con su aplicación y discutir su supuesta eficacia para ello.

### ¿Para qué la descentralización?

En lo fundamental, lo que nos interesa discutir en este trabajo es la idoneidad de un instrumento como la descentralización para lograr los objetivos que le asigna el discurso teórico que la sustenta. En otras palabras, a nuestro juicio lo que está en discusión no es si un proceso de descentralización es bueno o malo en sí mismo, sino si los objetivos con los que aparece asociada en sus panegíricos son realmente factibles.

¿) Cuáles son tales objetivos?. Para muchos de sus partidarios, la *descentralización constituye un instrumento propicio para promover el desarrollo local, democratizando los procesos sociales, aumentando la participación popular y reduciendo la injusticia social en las colectividades involucradas.*

Una rápida revisión sobre lo que han dicho a este respecto algunos de sus defensores, nos permitirá establecer con mayor claridad lo que queremos discutir. Así, por ejemplo, Jordi Borja —sin duda uno de sus más influyentes impulsores— afirma que considera a “... la descentralización político-administrativa como medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las *transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria*” (Borja 1987: 24, destacado nuestro). El mismo autor también afirma que “la descentralización hoy parece consustancial con la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir a) ampliación del campo de los derechos y libertades; b) progresiva incorporación de los sectores excluidos y marginados de las instituciones representativas y, c) mayor control y participación populares en la actuación de las Administraciones públicas.” (Borja 1987: 39).

En el mismo sentido, Rondinelli sostiene que la descentralización puede “facilitar la articulación e implementación de las políticas de desarrollo diseñadas para lograr crecimiento con equidad, fortaleciendo la capacidad de las unidades regionales y subregionales y capacitando a los líderes

políticos a identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo” (Rondinelli 1981, destacado nuestro). El mismo autor señala además que la descentralización puede, entre otros, reducir el papeleo y los procedimientos altamente burocratizados, incrementar la unidad nacional y la legitimidad política del gobierno, conducir a una más efectiva coordinación de la planificación local y de su implementación, incrementar la eficiencia de las agencias centrales de gobierno, relevando a sus funcionarios superiores de tareas rutinarias que podrían ser ejecutadas más efectivamente por funcionarios locales, constituir un prerrequisito para incrementar la participación ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo, etc. (Rondinelli 1981).

En función de todas estas supuestas virtudes, se asigna a la descentralización —y este es el aspecto en el que queremos focalizar las consideraciones del presente capítulo— un papel fundamental para superar los problemas del subdesarrollo que afectan a diversas comunidades locales. En la literatura reciente sobre desarrollo y planificación regional es frecuente encontrar alegatos pro-descentralización en los que se sustenta esta postura:

Se requiere una diferente distribución del poder político en la sociedad, una suerte de nuevo “contrato social” entre el Estado y la sociedad civil, parcialmente expresada y organizada en regiones. A este nuevo “contrato social” se llega por medio de la descentralización política-territorial. De aquí que *desarrollo regional* y *descentralización* sean dos procesos que en la práctica definen un solo proceso autocontenido, de evidente naturaleza y dimensión tanto política como social. (Boisier 1988a: 43).

Ha sido a partir de este papel que se supone que ella podría cumplir, que la descentralización ha comenzado a ganar una popularidad creciente entre los regionalistas latinoamericanos.

Frente al conjunto de afirmaciones en el sentido de que la descentralización es un instrumento idóneo para mejorar la democracia social, la participación popular, la justicia social y el desarrollo local, la primera interrogación que surge naturalmente es: ¿cómo una reforma de tipo político-administrativo puede lograr tan profundas transformaciones en la base estructural de un ámbito nacional donde imperan un conjunto de determinaciones y condicionamientos cuya gravitación hasta ahora han

apuntado en otra dirección?. En los discursos teóricos que acompañan a los alegatos en pro de la descentralización, no es fácil encontrar una respuesta satisfactoria a esta cuestión crucial, que constituye justamente el corazón de la preocupación de este trabajo.

### ¿Por qué la descentralización ahora?

La idea de la descentralización como medio para promover el desarrollo local no es nueva; se trata de una fórmula que, con diferencias de énfasis, ha venido siendo propugnada en América Latina desde hace ya más de veinte años, pero que no había logrado hasta ahora una aceptación generalizada.<sup>3</sup> Sin embargo, en los últimos tiempos, repentinamente, esta propuesta ha adquirido una inusitada popularidad y ha tendido a transformarse en la panacea de moda. ¿)Por qué ha ocurrido esto? ¿Por qué ahora y no antes?

Dos tipos diferentes de corrientes teórico-ideológicas, igualmente partidarias de la descentralización, pero no necesariamente con las mismas motivaciones, han contribuido a ello: por una parte, los teóricos del desarrollo y la planificación regional y local y, por otra, los partidarios de ciertas teorías neoliberales apologéticas del desarrollo capitalista actual, cuyas prescripciones han sido incorporadas a las estrategias del capital transnacional y comienzan a ganar rápido predicamento en el ámbito de muchos gobiernos nacionales.

Comencemos por los primeros. ¿Cómo explicar esta súbita, y a veces incondicional, adhesión de muchos de los teóricos del desarrollo local a la panacea de la descentralización?. A este respecto, los elementos de juicio disponibles indican que con el tema de la descentralización se estaría repitiendo una vez más la historia ya descrita de imitación, prueba, error y descarte; en efecto, ante la inoperancia de las prácticas intentadas a base

3 Véase, por ejemplo, la exposición realizada a este respecto por Stöhr en uno de los primeros balances publicados sobre la experiencia latinoamericana de planificación regional (Stöhr 1972).

de los paradigmas utilizados anteriormente con este mismo propósito, al comprobar que un nuevo modelo está siendo adoptado y aplicado “exitosamente” en otras partes del mundo (incluso cuando en condiciones sociales generales muy diferentes a las prevalecientes en los países latinoamericanos) los localistas han comenzado a preconizar su aplicación aquí, con la convicción de que esta sí es la medicina correcta y efectiva. Así, en un trabajo sobre el tema, al revisar las influencias que están impulsando el proceso descentralizador en Chile, se reconoce explícitamente que “una primera fuerza la encontramos en el espacio académico-intelectual. Las experiencias europeas de descentralización y el conocimiento teórico surgido de ellas, han constituido el principal origen de esta tendencia” (Crispi y Durán 1988: 330).

El deslumbramiento producido principalmente por el supuesto éxito de las experiencias francesa y española, ha sido uno de los antecedentes que propulsó a un primer plano a esta idea que hasta entonces se encontraba en una especie de estado de hibernación. Claro está que los juicios sobre los supuestos éxitos de estos casos, están condicionados por la perspectiva teórico-ideológica desde la que se los observe y evalúe. Las prevenciones hechas desde diferentes posturas para el caso francés por autores como Vie (1982), Dupuy y Thoenig (1985) y Preteceille (1987), entre otros, justificarían una actitud más cautelosa al respecto. De la misma forma, la observación de la experiencia española desde el punto de vista extremeño o andaluz, y no desde el de Cataluña, justificaría juicios más prudentes. Si bien la moda y la imitación no explican las razones de fondo de la actual popularidad de la panacea de la descentralización, sí nos permiten ubicar el sustento del entusiasmo de buena parte de quienes creen que este sí es el remedio adecuado para enfrentar problemas ante los que fracasaron otras recetas. Cabe advertir, sin embargo, que en el caso latinoamericano, frente al entusiasmo acrítico de buena parte de los teóricos del desarrollo local, también han surgido voces que han comenzado a encender luces rojas frente al avance de esta nueva epidemia (Uribe-Echevarría 1982; Barrios 1984; Becker 1984; Restrepo 1987; Peñalva 1987; Coraggio 1988).

El apoyo que la descentralización está recibiendo de parte de las corrientes neoliberales, de muchos gobiernos nacionales y de numerosas

corporaciones multinacionales, admite otra explicación. Desde esta perspectiva, el interés por la descentralización se inscribe en el marco de las consecuencias de las profundas transformaciones que han afectado al desarrollo del capitalismo mundial luego de la crisis de los setenta. La reestructuración que se está desarrollando al amparo del avance de la revolución científico-técnica, se ha expresado principalmente en una creciente internacionalización de la economía capitalista y en el desarrollo de formas de producción basadas en la información. Estas transformaciones están teniendo fundamentales consecuencias en las modalidades de la organización social del trabajo –tanto en el ámbito de la propia firma, como en el de los espacios nacional e internacional (Castells 1985)– y en las condiciones para la valorización del capital. En este contexto, ha tendido a acentuarse la discrepancia estructural existente entre los procesos controlados por el valor (capitales individuales obedeciendo exclusivamente al imperativo de la ganancia) y aquellos controlados por el poder (actividades estatales orientadas a mantener el orden social capitalista por encima de los intereses capitalistas individuales) (Offe 1972). En este contexto comienza el cuestionamiento del Estado.

Inclusive cuando la construcción –y fortalecimiento– de los Estados nacionales desempeñó un papel funcional a la constitución y expansión de las sociedades nacionales capitalistas, los cambios de percepción que se produjeron con el avance de la liberalización económica, han llevado a considerarlo como un factor perturbador para los respectivos procesos de acumulación y crecimiento: “la reestructuración del orden económico, a través de la aplicación intensiva de nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones del capital a escala universal, corre paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que posibilita la reproducción del sistema económico” (Curbelo 1986: 78). En particular, en el caso latinoamericano, tanto el crecimiento acelerado del Estado, como el tipo de políticas gubernamentales promovidas (especialmente en las etapas en que las decisiones públicas estuvieron controladas por gobiernos de cuño populista y desarrollista), han contribuido a la acentuación de aquella discrepancia estructural destacada por Offe; conse-

cuentemente, ciertas corrientes de ascendente gravitación política están haciendo prevalecer su opinión en el sentido de que el Estado constituye un serio limitante de la dinámica de acumulación y crecimiento económico, tanto en términos internacionales como nacionales. En la medida en que el crecimiento del Estado comenzó a ser observado como un obstáculo para la valorización de los capitales y para la superación de las secuelas de la crisis, se intensificó el asedio para imponer su reforma.

La idea de la necesidad de la reforma del Estado ha ido ganando predicamento tanto en la teoría como en la práctica concreta, generando diversas proposiciones que, en lo esencial, apuntan a su desmantelamiento y, en especial, a la eliminación de los remanentes de Estado de Bienestar que habían logrado sobrevivir hasta ahora. Tales proposiciones apuntan básicamente a la conformación de *una organización social que, al mismo tiempo sea flexible y se desarrolle a nivel mundial*; en esa organización “el Estado nacional como institución y como área geográfica de las mutaciones debe desaparecer a favor de lo mundial y de lo local” (A. Lipietz 1987: 75).

La receta más frecuente, entusiastamente sostenida en los medios adscritos a la ideología neoliberal, postula la ejecución de *una estrategia de “modernización”* de los aparatos institucionales nacionales, que incluye como componentes centrales de la agenda respectiva, la *desburocratización*, la *privatización* y la *descentralización*. Estos tres tipos de reforma tienen análogos fundamentos y apuntan en lo esencial en la misma dirección. Es pues en el marco de las aludidas transformaciones de la economía mundial y de las proposiciones de acción social que las acompañan, que tienen que ser ubicadas las tendencias predominantes a la descentralización; sólo allí puede comprenderse su real significado y sólo allí es posible discutir sus posibilidades y limitaciones.

Si se considera el actual aumento de la gravitación política de esta corriente, parece razonable prever que la idea de descentralización habrá de continuar incrementando su popularidad en ciertos ámbitos gubernamentales; por lo tanto, no es el tema de su viabilidad política lo que está en cuestión, sino el de su efectividad para lograr el cumplimiento de los objetivos con las que frecuentemente se las asocia. De hecho, ya estamos viviendo —y seguramente vamos a seguir viviendo— un acentuado proce-

so descentralizador que tiende a prolongarse hasta las colectividades locales menores y que seguramente alcanzará su culminación a nivel de los municipios.<sup>4</sup> En esa dinámica, ya se pueden mencionar varios casos (Chile, Colombia, México, Perú, Venezuela, entre otros) en los que la descentralización ha sido introducida en los procesos de reforma del Estado, a través de la incorporación de las disposiciones pertinentes en los respectivos textos constitucionales o mediante disposiciones o leyes especiales.<sup>5</sup>

Las consideraciones precedentes nos permiten arribar a una primera conclusión de cierta importancia: el tipo de descentralización que preconizan los regionalistas o localistas es sustancialmente diferente en sus intenciones y en su concepción general, de la que está siendo preconizada por las corrientes neoliberales y ejecutada por numerosos gobiernos. En otras palabras, el discurso de aquellos no coincide (especialmente en lo que se refiere a los objetivos de desarrollo local que suponen se pueden lograr mediante una descentralización) con lo que estas otras descentralizaciones, promovidas al unísono con una poderosa tendencia a la centralización del capital, quieren y pueden lograr.

Aunque no debe descartarse que, en algunos casos, estos procesos de descentralización pueden ocasionar resultados favorables a ciertas colectividades locales, no parece probable que ellas permitan una efectiva aproximación a los objetivos preconizados por el discurso de las corrientes descentralizadoras más progresistas. En realidad los regionalistas y localistas se subieron a este tren, pero no tuvieron la precaución de averiguar previamente hacia dónde se dirigía. Al llegar a destino, la sorpresa puede no ser tan agradable como esperaban.

4 Téngase presente que la concepción de descentralización en boga a nivel gubernamental, no apunta tanto al fortalecimiento de áreas territoriales mayores (regiones, provincias, departamentos, etc.), sino más bien al de niveles menores, como comunas y municipios.

5 Véase al respecto, en CLAD (1987), algunos antecedentes sobre políticas de descentralización aprobadas o propuestas en varios países de la región.

### ¿Hacia una “fetichización” de lo institucional?<sup>6</sup>

Cuando se sostiene que una descentralización constituye el medio idóneo para promover el desarrollo local y aumentar la democratización, la participación y la justicia social, habría que demostrar cómo esto se podría lograr en el marco de la dinámica socio-económica prevaleciente en los respectivos sistemas nacionales o, inversamente, cómo una reorganización territorial de la administración del poder podría modificar aquellas tendencias que parecen congénitas al desarrollo capitalista. Como ya hemos visto, el discurso descentralizador supone a este respecto que una reforma de este tipo es capaz de establecer las condiciones para la transformación de la base estructural del sistema, de la orientación de la distribución del producto social y, en última instancia, de las estrategias de valorización del capital.

No obstante, tanto el análisis teórico como la evidencia empírica indican que una reforma de este carácter, en sí misma es incapaz de modificar los factores que condicionan la dinámica socio-económica real en este tipo de sociedad, dado que como instrumento de carácter supra-estructural es incompetente para transformar la base económica en una sociedad históricamente condicionada pues, como sostiene Crozier, no es posible modificar la sociedad por decreto (Crozier 1979). En este mismo sentido, Coraggio afirma que “ninguna reforma administrativa del Estado, ninguna readecuación territorial de sus estructuras internas, puede por sí sola modificar las situaciones problemáticas por las que pasan la economía, la soberanía popular, la autodeterminación nacional” (Coraggio 1988: 106). En efecto, el análisis de las determinaciones y condicionamientos de la dinámica social en el capitalismo periférico, indica que lo que una descentralización puede modificar es apenas la distribución territorial de la administración del poder en el ámbito de un determinado territorio nacional, pero no las bases económicas, políticas e ideológicas del poder, que se encuentran condicionadas por factores de carácter estructural y no por su distribución territorial.

6 Esta expresión pertenece a Restrepo (1987).

A este respecto, Restrepo (1987: 115) subraya acertadamente que “el poder no es el de una forma institucional sino el de un conjunto de relaciones políticas y sociales que se dotan de un aparataje institucional en el ejercicio de su dominación, ya sea bajo una forma centralista o descentralista”. Sin embargo, el discurso descentralizador es cuando menos ambiguo al respecto: “la descentralización y el desarrollo de poderes locales significa multiplicar los poderes políticos, por lo tanto, facilita el equilibrio de unos poderes con otros, derivando en garantías a los grupos sociales y a los territorios con poder y, obviamente, a los individuos” (Borja 1987: 28). Aquí la multiplicidad de poderes está referida a una multiplicidad de unidades territoriales y no a las bases reales del poder y a sus imbricaciones en los planos nacional e internacional.

Entonces, ¿cómo una descentralización podría promover el desarrollo local en estas condiciones?. Para poder dar respuesta a esta pregunta se hace necesario precisar previamente cuáles serían los requisitos básicos para hacer posible un objetivo de este tipo en una parte atrasada de un sistema nacional; a este respecto, importa destacar que más allá de cual sea la organización institucional y la forma en que se administra el poder en esa parte del territorio, la condición necesaria (aunque no suficiente) para que allí pueda iniciarse un proceso sostenido de crecimiento es que se produzca una efectiva intensificación y diversificación de la respectiva base económica local. Los procesos de crecimiento y de desarrollo, particularmente cuando están referidos a niveles regionales, estatales, provinciales o departamentales, requieren necesaria e ineludiblemente de un incremento significativo y sostenido de la acumulación productiva; en otras palabras, no hay posibilidad de crecimiento y, por ende, de desarrollo, sin aumentos efectivos de las inversiones en la base económica local.

En esta situación, ¿puede una reorganización territorial de la administración del poder establecer las condiciones para atraer volúmenes significativos de nuevas inversiones?. La principal consideración que debe hacerse a este respecto es que, en el ámbito de la actual dinámica capitalista, los movimientos territoriales del capital parecen estar motivados antes por las condiciones para la valorización del capital, que por el aumento de la capacidad decisoria en una determinada parte del territo-

rio. En tal sentido, habría que considerar que por más que cada una y todas las colectividades locales vean acrecentada su capacidad decisoria, esto no podrá impedir que ellas tiendan a incrementar cada día más su grado de apertura externa y, por lo tanto, a ser más dependientes de su entorno (nacional o internacional); en esta dinámica, las raíces tanto nacionales como locales del capital tenderán a debilitarse progresivamente y con ello, las decisiones relativas a los movimientos territoriales del capital, tanto en términos internacionales como intranacionales, responderán cada vez más férreamente a un cálculo económico que privilegia como factor central, las diferencias de rentabilidad estimada para distintas localizaciones.

En efecto, con el avance de la expansión del capitalismo en el territorio –y, consecuentemente, de la integración económico-territorial– nuestros países han comenzado a vivir aceleradas transformaciones en las formas en que se despliega el capital en términos sectoriales y territoriales; en esta etapa, un número creciente de capitalistas buscan mejorar las condiciones para la valorización de sus capitales a través de una creciente *transsectorialización* y *transregionalización* de sus inversiones. En la afirmación de este fenómeno han incidido decisivamente dos procesos que se han ido consolidando con el propio desarrollo capitalista: por una parte, el que resulta de la tendencia a que los capitales sean manipulados predominantemente a través de mecanismos financieros cada día más complejos, diversificados e impersonales, en los que los apegos localistas tienden a perder vigencia. Por otra parte, el que indica que los *procesos relevantes de acumulación* en cada ámbito nacional han comenzado a estar protagonizados por grupos económicos en expansión, que despliegan sus acciones desbordando sus límites sectoriales y/o territoriales iniciales. Estos grupos –que justamente se constituyen en función de estrategias orientadas a minimizar riesgos y a maximizar ganancias– tienden a estar articulados entre sí, principalmente a través de los mecanismos de los mercados de capitales, donde la identificación con lo sectorial o lo territorial tiene escasa ponderación. A ello también confluye fuertemente la circunstancia de que estos grupos están cada vez más intensamente imbricados con el capital multinacional.

En este panorama, el capital ha ido perdiendo sentido de pertenencia local y los actores sociales que realizan su manipulación y vigilan sus procesos de reproducción, han ido debilitando progresivamente su identificación con los intereses de determinadas partes del territorio. En estos *procesos de desarraigo territorial*, está siendo superada aquella etapa en que una característica destacada de los propietarios del capital era su identificación con un determinado sector (comercial, agrícola, industrial), o con una determinada localidad (urbana o rural); de esta manera se ha ido reduciendo paulatinamente la importancia del papel supuestamente desarrollista de las muchas veces idealizadas “burguesías regionales”, con lo que también ha tendido a desdibujarse la existencia de un posible “interés local” como expresión unificada de los intereses que allí se manifiestan.

El hecho medular es que —más allá de la persistencia de la heterogeneidad de las estructuras socio-económicas de estos países, en las que continúan coexistiendo actividades capitalistas y no capitalistas— los procesos de articulación interregional e internacional del capital han ido consolidando situaciones de creciente *dependencia estructural con relación al capital*, situaciones estas que pueden caracterizarse como aquellas en las que el interés general de la sociedad nacional en su conjunto (y, también, el de cada una de sus partes), sólo es enteramente posible en tanto sea compatible con el interés privado de los propietarios del capital. Como agregan Przeworsky y Wallerstein,

el pueblo puede tener derechos políticos, puede votar y elegir gobiernos, los gobiernos pueden seguir el mandato popular, pero la capacidad efectiva de cualquier gobierno de cumplir cualquier objetivo está limitada por las decisiones privadas de los dueños del capital. *La naturaleza de las fuerzas políticas que lleguen a las reparticiones no afecta esta dependencia porque es estructural: es una característica del sistema y no de los ocupantes de las posiciones de gobierno, de los ganadores de las elecciones* (Przeworsky y Wallerstein 1986: 245; destacado nuestro).

En la medida que se trata de una propiedad estructural de una sociedad de esta naturaleza, la misma condiciona la dinámica de acumulación en términos tanto sectoriales como territoriales, por encima de cuales sean

los poderes que detentan las diversas colectividades locales dentro de un determinado espacio nacional. Inclusive cuando la dependencia estructural del capital no impera sobre la totalidad de las actividades del aparato productivo del sistema nacional (y de cada una de sus partes), sí prevalece decisivamente sobre las decisiones relativas a los procesos relevantes de acumulación de capital de cada sistema o subsistema, que son los que finalmente condicionan los procesos de desarrollo nacional o local.

Este fundamental condicionamiento estructural no está considerado, ni explícita ni implícitamente, en el discurso de la descentralización. Sostener que la descentralización contribuye a que se produzcan “transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria” y “crecimiento con equidad” en las colectividades locales afectadas, de hecho significa asumir la hipótesis de que los propietarios del capital (vinculados a actividades capitalistas comerciales, agropecuarias y/o manufactureras) estarían dispuestos a abdicar de su compromiso con un determinado modelo de acumulación y con las condiciones más propicias para la valorización de sus capitales, en favor de un cierto “interés general local”. En el contexto de una organización socio-económica en la que tiende a generalizarse la dependencia estructural del capital, esta hipótesis resulta poco realista.

Aunque no se puede ignorar la existencia de empresarios capitalistas locales, que buscan mejorar las condiciones de su entorno para la valorización y reproducción de sus capitales, en la actual dinámica de expansión capitalista ellos carecen de condiciones para desencadenar los procesos de acumulación requeridos para sustentar procesos efectivos de desarrollo local. Ciertamente, un conjunto de pequeños y medianos productores —dada su identificación con los intereses y las demandas de sus respectivas colectividades— puede sentirse comprometido con el futuro de las mismas y, aun, actuar en consecuencia; ello no obstante, justamente por la magnitud y por las características intrínsecas de sus actividades, no parecen ser ellos quienes —en el marco de los modelos vigentes de acumulación— podrían impulsar la intensificación productiva requerida para promover el buscado desarrollo de las localidades respectivas.

En estas circunstancias, cabe concluir que por más que se cambie la organización territorial de la administración del poder en un determina-

do ámbito nacional —que, como es obvio, *no es lo mismo que cambiar sus bases económicas, políticas e ideológicas*— ello no implica modificar en forma sustantiva la orientación y las modalidades esenciales de los procesos de generación, apropiación y utilización del excedente económico, tanto en términos sectoriales como territoriales. Omitir este tipo de consideraciones significa descontextualizar la propuesta respectiva, lo que deja abiertas las puertas para el libre paso de proposiciones inviables, tal como aquellas que propenden a la construcción de una racionalidad sustantiva distinta (“la socialización política de las clases populares”, “las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria”, “el crecimiento con equidad”, “el desarrollo local”, entre otras).

Aun admitiendo que una descentralización político-administrativa puede traer aparejados ciertos beneficios para las respectivas colectividades locales, no hay elementos de juicio que permitan fundamentar que una reforma de carácter político-administrativo sea capaz, sin la previa transformación de los respectivos condicionamientos histórico-estructurales, de modificar algunos rasgos fundamentales de la dinámica capitalista y neutralizar los procesos de crecimiento desigual que aparecen como congénitos a la misma; en otras palabras, no parece factible intentar reducir la injusticia social, si al mismo tiempo no se definen y aplican políticas que incidan explícita y deliberadamente sobre las raíces estructurales de los mecanismos dominantes de distribución del producto social.

Quizás, solamente con una cierta dosis de ingenuidad política, se podría admitir la hipótesis de que un proceso de descentralización, al establecer las condiciones para una democracia de base, podría modificar la dinámica socio-económica del sistema y crear las condiciones para promover desde abajo aquello que, en los hechos, significaría una verdadera revolución social. Estas conclusiones nos permiten abordar ahora al análisis de los principales supuestos complementarios de la ideología descentralizadora.

## ¿Autonomía relativa y proyectos políticos alternativos populares en la acción social local?

Como ya se ha señalado, a diferencia de la mayor parte de las fórmulas ensayadas por los localistas y regionalistas en el pasado, *la descentralización es una reforma que se ubica en el plano de lo político-administrativo*: su propósito básico es el fortalecimiento de las estructuras locales de poder, en detrimento del nivel central. Por lo tanto, su efectividad habrá de estar necesariamente condicionada por la composición y los intereses de los grupos sociales dominantes y de las respectivas estructuras locales de poder.

Al respecto caben algunas reflexiones en torno a cuáles son los intereses que articulan tales estructuras de poder en sociedades como las nuestras. A estos efectos parece pertinente intentar dar respuesta a preguntas como las siguientes: ¿es posible que un supuesto “interés general local” homogenice la constelación de intereses particulares que se despliegan en el plano local?, ¿es posible que los intereses de los sectores populares logren una representación significativa en las estructuras dominantes de poder que habrán de constituirse y fortalecerse en el plano local?, ¿quedará superado o atenuado de esta manera el conflicto social propio de una sociedad de clases? En general, ya sea en forma explícita o implícita, el discurso descentralizador tiende a dar respuesta afirmativa a estas interrogaciones. Para ello, supone posible la existencia de un cierto grado de *autonomía local*, puesto que esta es indispensable para que los respectivos procesos de acción social puedan impulsar, en el ámbito local, un modelo de acumulación, crecimiento y distribución distinto al establecido para el sistema nacional en su conjunto.

Con respecto a esta cuestión de la autonomía política local, cabe reiterar la hipótesis, ya anticipada páginas atrás, de que una vez logrados ciertos niveles de integración económico-territorial y de unificación del mercado interno bajo el imperio de relaciones capitalistas de producción en una entidad nacional (integración que se sitúa en el contexto de la creciente internacionalización de las respectivas sociedades nacionales), se intensifica la articulación entre sus diversas partes, con lo que se amplía incesantemente el grado de apertura externa de cada una de estas. Estos

procesos de progresiva articulación, que consolidan la interdependencia de las partes en el marco del sistema al que pertenecen, va imponiendo inexorablemente una paulatina reducción de la “endogeneidad” decisoria en cada una de ellas.

Consecuentemente, en el seno de sociedades crecientemente articuladas internacional y nacionalmente, resulta utópico pensar en la factibilidad de la supervivencia de situaciones de autonomía política local de cierta relevancia, pues como señala Da Costa (1986: 58) “una vez cristalizada la estructura centro-periferia, son escasas las oportunidades de alguna eclosión autónoma de crecimiento autosustentado en la periferia, aun cuando todavía se puedan mantener algunos resquicios de autonomía relativa”. En estas circunstancias, resulta altamente discutible el realismo y la viabilidad de propuestas orientadas a impulsar el desarrollo de ciertas partes según modalidades distintas —y seguramente contradictorias— con las dominantes en la totalidad. Si bien esto no descarta la posibilidad de la irrupción en forma excepcional de alguna experiencia aislada de gestión local (especialmente a nivel de localidades pequeñas), basada en un modelo de desarrollo distinto al vigente en el sistema nacional, no parece probable (y no hay ninguna prueba concreta que contradiga esta presunción) que experiencias de este tipo puedan presentarse en forma generalizada.

Sin embargo, dejando de lado la evidencia de la progresiva e inevitable reducción de la autonomía local, la ideología descentralizadora supone que la adopción y ejecución de proyectos políticos alternativos a nivel local, no sólo es necesaria para el logro de sus objetivos de desarrollo, sino también viable. A su vez, la creencia en la viabilidad de un proyecto político alternativo se sustenta en dos supuestos importantes: en primer lugar, se considera posible el consenso en torno a los lineamientos centrales de tales proyectos en el ámbito de la colectividad local en cuestión y, en segundo lugar, se estima factible que esos lineamientos centrales se identifiquen con los intereses y las demandas de los sectores populares.

En realidad, la idea de una colectividad local aglutinada en torno a ciertos valores e intereses consensuales, estructurada bajo la conducción de líderes legitimados socialmente, constituye un aspecto medular del dis-

curso descentralizador como puede comprobarse, por ejemplo, en la fundamentación de la difundida propuesta sobre *construcción social de la región*:

construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra que sea organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, *capaz de movilizarse en pos de proyectos políticos colectivos*, es decir, capaz de convertirse en sujeto de su propio desarrollo. Esta construcción es evidentemente una tarea de naturaleza social y de características particulares, porque no toda forma de organización social regional es funcional a un *desarrollo regional equitativo y democrático*. Acá se postula un desarrollo que presupone una sociedad regional organizada *bajo el signo de la concertación y la participación social*. (Boisier 1988a: 43-44, destacado nuestro).

Lo que no se analiza ni explica en esta propuesta es cómo se puede dar viabilidad al proceso respectivo en el ámbito de las sociedades complejas y conflictivas que se han ido conformando con el avance de la modernización capitalista.

Aquí, como en la mayor parte de los presupuestos de estas propuestas, subyace una concepción de la sociedad y de los procesos sociales regida por el principio de la armonía social, desde que en las argumentaciones respectivas señorean los postulados de la vieja utopía iluminista de la sociedad reconciliada. Restrepo (1987: 144) se refiere a esta característica del discurso descentralizador en los siguientes términos:

sociedad funcional, Estado instrumento, formas institucionales a las cuales corresponde un conjunto de atributos, son parte de la ideología descentralista. Esta busca oscurecer los conflictos constitutivos de la sociedad, el carácter clasista del Estado y de sus instituciones y, por último, la pugna política y social entre fuerzas encontradas, en torno al impulso y utilización de la reforma institucional.

También la posibilidad de la existencia de *un proyecto político local de orientación popular*, implícito en los objetivos preconizados por algunos de los

autores alineados en esta corriente, está impregnado por una clara idealización de lo local (referido a una colectividad estructurada en una parte del territorio nacional) entendido como expresión de “lo popular” (Peñalva 1987; Coraggio 1988). Lo que allí podemos encontrar no pasa de ser un mero acto de fe, sustentado por la convicción de que el centralismo (y, en particular, el Estado) es responsable de un conjunto de efectos perversos que es necesario extirpar: “la existencia del Estado centralizado es hoy algo tremendamente negativo, tanto desde un punto de vista funcional (ineficiencia de las políticas sectoriales y de los servicios públicos) [...], como desde un punto de vista democrático, en lo que respecta a su adecuación para promover la participación y el cambio social” (Borja 1987: 33). De donde se infiere que a medida que nos vamos alejando de su presencia y comenzamos a descender hacia las bases de la sociedad civil, encontramos el camino para aproximarnos a un conglomerado humano más homogéneo y más identificado con “lo popular”.

¿Cómo se fundamenta la validez de una opinión de este tenor para la realidad de una sociedad de clases?. En las argumentaciones sobre las supuestas bondades de la descentralización resulta notoria la ausencia de una explicación convincente acerca de cómo las posturas que expresan los intereses y las demandas de distintas clases, grupos o actores sociales se podrían armonizar en proyectos políticos de signo popular, superando así la pugna al interior de esos cuerpos sociales. Lo que se puede percibir a este respecto es que para avanzar en sus consideraciones y propuestas, la teoría de la descentralización deja de lado la consideración de cómo efectivamente se conforma una *colectividad local* en una sociedad de esta naturaleza.

A este respecto, cabría destacar que una *colectividad local* es, esencialmente, un *ámbito de articulación de relaciones sociales*, donde coexisten modos de producción capitalistas y no capitalistas, empresarios capitalistas y trabajadores, incluidos y excluidos. En este ámbito, los propietarios del capital normalmente deciden y actúan buscando mejorar las condiciones para la valorización de sus capitales lo que, en última instancia, presupone la necesidad de abatir tanto como sea posible los ingresos de los trabajadores. Todo ello conforma una situación, inevitablemente conflictiva, que no

es ni aludida ni caracterizada en la argumentación del discurso descentralizador. La identificación de lo local con lo popular, para un ámbito de estas características, es claramente abusivo.

Partiendo de esta omisión, para poder preconizar los objetivos que la justifican, se supone que en el ámbito de una determinada colectividad local es posible avanzar hacia formas de concertación social estable, en las que se unifiquen los intereses y las demandas de los diversos grupos sociales que interactúan a esa escala. De no ser así, ¿cómo se podría plantear que por el mero expediente de realizar una reforma político-institucional, sería posible promover “la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales”, así como “las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria”?. Para poder cumplir con objetivos de este tenor, sería necesario articular las prácticas sociales en esas colectividades en torno a un “interés general local”, expresado en el respectivo proyecto político y esto con una razonable permanencia histórica; sólo ello permitiría aquellas “transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria”, conducentes a un “desarrollo regional equitativo y democrático”.

Basta con observar y analizar cómo se han desarrollado (y se desarrollan) las prácticas sociales en cualquier entidad social compleja, para encontrar elementos de juicio suficientes para cuestionar la viabilidad de tales de situaciones de consenso relativamente estables en torno a un “interés general local”. La realidad observable muestra que en todo cuerpo social de estas características, diversos grupos sociales (o, si se prefiere, distintos agrupamientos de actores sociales) deciden y actúan en función de demandas e intereses contrapuestos, de racionalidades y estrategias frecuentemente contradictorias; en dichas colectividades locales siempre coexisten ideologías e intereses diversos y, por lo tanto, proyectos políticos y demandas en permanente confrontación.

En general, la búsqueda de consenso encuentra dificultades aun a nivel nacional, donde en una primera aproximación, algunas imágenes o consignas parecen llevar con cierta facilidad al acuerdo; tal es el caso, por ejemplo, de las relacionadas con el engrandecimiento de la patria, el desarrollo económico y social, la eliminación de la pobreza, entre otras.

Obviamente, la posibilidad de acuerdo resulta más difícil cuando se reduce el nivel de generalidad y se desciende hacia objetivos más específicos. Sin embargo, incluso en el caso de aquellas aspiraciones generales, cuando se intenta darles contenido concreto, se puede comprobar que en la mayor parte de los casos la tendencia al acuerdo comienza a esfumarse. Es este el momento en que ideologías diferentes otorgan contenidos diversos y muchas veces contradictorios a una misma imagen de futuro. Pero, aun si todavía perdurase un cierto grado de consenso en torno a una determinada aspiración general, bastaría con comenzar el proceso de selección de los medios considerados como adecuados para lograr su cumplimiento, para que la coincidencia se desvaneciese aún más rápidamente. Ahora bien, si esto ocurre en el plano nacional, no parece haber argumentos válidos para sostener que, en una perspectiva dinámica, ello dejará de ocurrir en el ámbito local; en particular, distintos grados de conflicto parecen inevitables en aquellas colectividades donde el avance de la modernización capitalista haya penetrado con mayor profundidad, incrementando así la dispersión social e ideológica y la consecuente fragmentación de poder.

Un ejemplo, tomado de una experiencia concreta nos permitirá ilustrar cómo, a medida que un proceso social se va desarrollando, las bases de los esquemas de concertación comienzan a fragmentarse en función de la gravitación de la dispersión ideológica latente en ese cuerpo social. En un análisis del caso de los movimientos cívicos en Colombia, se caracteriza el comportamiento de diversos tipos de actores sociales en la forma siguiente:

después de las primeras negociaciones con las autoridades locales, un sector de estos movimientos se mantiene y por lo regular reemprende negociaciones y contactos; envía comisiones encargadas de representar la problemática, tanto a las autoridades gubernamentales regionales o nacionales y emprende también por lo general acciones más radicales. Es el momento de los mítines, las manifestaciones, las asambleas populares en los sitios céntricos de la población y, naturalmente, la amenaza del paro cívico. A esta altura también por lo regular— han abandonado la nave apresuradamente los pasajeros incómodos por los giros y la orientación que va

tomando el movimiento. Las damas voluntarias, las mujeres de los funcionarios y ricachones del pueblo o de la ciudad han bajado los escalones que las separaron por un momento de sus clubes y de las instituciones en las cuales siempre se han apoyado para sus “labores caritativas”; los comerciantes –depende del tipo de reivindicación– pueden permanecer o bajarse también, y lo mismo ocurre con los industriales y demás sectores poseedores en alguna forma de riquezas o medios de producción. El abandono de la nave por parte de estos sectores dependerá –lo repetimos– del interés real que tengan de acuerdo a la naturaleza misma de la reivindicación (Santana 1983: 114).

Este ejemplo permite ilustrar nítidamente cómo los grupos sociales dominantes suelen incorporarse a ciertos movimientos sociales articulados en torno a reivindicaciones de carácter local cuando estas coinciden con sus valores, intereses y demandas; pero también muestra cómo tienden a desertar de ellos cuando estos movimientos reivindican aspectos que no les interesan, o bien cuando radicalizan sus formas de lucha. Este comportamiento es típico en sociedades complejas, donde el enfrentamiento de carácter ideológico constituye un rasgo congénito; la mera voluntad no constituye argumento para asumir que este comportamiento va a desaparecer o atenuarse, por el simple hecho de que ahora el poder se ha descentralizado administrativamente según unidades territoriales locales.

En la medida en que ubican como fundamento de sus estrategias su convicción en la posibilidad de la concertación y del consenso social relativamente permanente, los planteos que acompañan las propuestas de descentralización, si bien no ignoran la existencia del conflicto social en este tipo de sociedades, tienden de hecho a minimizar su importancia. Y una argumentación que minimiza la importancia del conflicto (como obstáculo, pero también como estímulo al cambio social) parece no compatibilizarse mayormente con la realidad observable en sociedades de esta naturaleza; en ellas, a medida que su propio crecimiento redundaba en un incontenible aumento de su propia complejidad social, el enfrentamiento entre portadores de intereses y valores diversos (muchas veces incompatibles) tiende a agudizarse. El propio proceso de modernización aumenta la heterogeneidad (no sólo en términos económicos, sino también cultura-

les), lo que inevitablemente contribuye a aumentar las situaciones conflictivas. Estas consideraciones nos llevan a la conclusión de que los supuestos básicos del discurso descentralizador no son consistentes con los resultados emergentes del análisis de las prácticas sociales reales; a ello habría que agregar que, además, los teóricos de la descentralización no indican cómo se podría lograr producir los cambios en la orientación y el contenido esenciales de dichas prácticas sociales.

Más allá de lo que emana del discurso teórico, los resultados de algunas experiencias concretas de descentralización (por ejemplo la francesa y la española), permiten comprobar que en ellas ha sido la dinámica consuetudinaria la que ha tendido a prevalecer hasta ahora en la gestión de las colectividades locales; así, por ejemplo, se ha podido observar que los grupos sociales dominantes en el ámbito local, en muchos casos han tendido a utilizar su ahora incrementado poder en función de sus intereses estructurales y coyunturales, lo que ha redundado en resultados bastante alejados de las buscadas “transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria”. Por otra parte, las experiencias conocidas de descentralización tampoco muestran un mejor acceso de los sectores populares a las estructuras locales de poder, por lo que no se perciben mayores cambios en el sentido de que la orientación y el contenido de las políticas implementadas hayan pasado a tener el anunciado signo de “lo popular”. Por lo contrario, generalmente los grandes beneficiados han sido hasta ahora, en la mayor parte de los casos, los sectores dominantes tradicionales a través de los agrupamientos políticos previamente constituidos; tal ha sido, por ejemplo, el caso de “los notables” en Francia que, por lo general, han visto —descentralización mediante— fortalecido su poder. (Dupuy y Thoenig 1985; Preteceille 1987). En el mismo sentido, los resultados logrados hasta ahora por las experiencias de descentralización que están siendo ejecutadas en los países que han sido tomados como modelo, no muestran avances significativos en materia de la reducción de las disparidades de desarrollo existente entre diferentes colectividades locales.

Pero además, otros problemas relativos a las estructuras locales de poder —que generalmente no son considerados por el discurso descentralizador— pueden contribuir a ensombrecer un poco más este panorama.

El problema del caudillismo de tipo personalista, donde la corrupción y la arbitrariedad son rasgos frecuentes en algunas áreas del interior de muchos de nuestros países, al ser estimulado y fortalecido por nuevas competencias y atribuciones, puede llegar a generar males peores que aquellos que se intentó enfrentar con la descentralización. Además, esta peculiar forma de ejercicio del poder puede contribuir a incrementar los problemas de gobernabilidad nacional, dada la fragmentación de los mecanismos de gobierno que puede ocasionar. En este orden de preocupaciones, poco tiempo atrás, en una discusión en torno a la descentralización en Francia, se esbozaban algunas inquietudes a este respecto, en los siguientes términos: “La descentralización: ¿una posibilidad de pasar en calma del Estado arrogante al Estado moderno? Quizás sí, quizás no: ¿)y si veintidós mini-Estados, a veces expuestos a los riesgos del nepotismo o de la corrupción, arrogantes, pasasen a sustituir o a sobreañadirse al Estado central?” (*Le Monde*, París, 1/diciembre/1987). Estas dudas parecen perfectamente pertinentes, dado que todavía no se ha presentado evidencia concluyente que demuestre que lo que aquí se anticipa no pueda pasar. Ello debería dar lugar a la reflexión y a la cautela, antes que a un entusiasmo desmesurado ante esta nueva probable panacea. Ante dudas del tenor de las que aquí se han esbozado, parecería prudente profundizar la discusión sobre las implicaciones de problemas como los anotados; en especial, cuando algunas evaluaciones realizadas a partir de experiencias concretas muestran que estas interrogaciones no constituyen meras especulaciones teóricas.

### Algunas conclusiones para una discusión ineludible

Las reflexiones presentadas en las páginas que anteceden permiten esbozar algunas conclusiones que pueden ser de utilidad para una discusión que parece absolutamente ineludible en las actuales circunstancias, cuando en muchos países latinoamericanos la descentralización comienza a ser preconizada como la terapia adecuada para tratar los problemas que afectan a un número importante de áreas locales. Tales conclusiones serían las siguientes:

- a) La descentralización que está comenzando a ser ejecutada en varios países de la región no es la misma descentralización que han soñado sus ideólogos más progresistas. Las reformas en curso, difícilmente podrán alcanzar aquellos objetivos de aumento de la democratización, la participación, la justicia social y el desarrollo local, puesto que responden principalmente a las necesidades planteadas por la reestructuración capitalista y apuntan a solucionar otro tipo de problema.
- b) No parece sensato sostener que una reforma de carácter político-administrativo, por sí sola, sea capaz de modificar el tipo de sociedad en que se implanta. La dinámica socio-económica capitalista está afectada por condicionamientos estructurales que no pueden ser removidos por la vía de una simple reorganización territorial de la administración del poder.
- c) La reorganización territorial de la administración del poder no es suficiente para impulsar la modificación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder en una sociedad de clases; por lo tanto, lo que parece factible de lograr con este tipo de reforma es, fundamentalmente, que las estructuras de poder de las clases dominantes se multipliquen territorialmente. Esto puede tener algunas repercusiones positivas, pero también puede conducir a situaciones donde los sectores populares tengan posibilidades más limitadas de negociación, especialmente si se acentúan los problemas ocupacionales y el crecimiento de los sectores marginales.
- d) No se dispone de fundamento teórico o empírico que permita respaldar el supuesto de que al nivel de las colectividades locales habrán de comenzar a predominar los intereses de los sectores populares. Por lo tanto, no parece posible que por la vía de la descentralización se puedan viabilizar las condiciones para impulsar proyectos identificados con “lo popular”, que permitan realizar desde allí “transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria” o “lograr crecimiento con equidad”.

- e) En sociedades crecientemente integradas desde el punto de vista económico-territorial, donde las diversas colectividades locales constituyen economías abiertas sujetas a una creciente dependencia externa, no es concebible que estas puedan disponer de la autonomía política requerida para impulsar políticas públicas de orientación y contenido significativamente distintos que las que imperan a nivel nacional y/o internacional.
- f) La fragmentación de las estructuras decisorias de una entidad nacional puede llevar al agravamiento de situaciones de ingobernabilidad; esto, si bien puede ser funcional a los procesos de reestructuración del capitalismo a escala mundial, también podría traducirse en la aparición de nuevos problemas desde el punto de vista de los intereses nacionales.

En síntesis, ni los argumentos expuestos en las contribuciones de sus partidarios incondicionales, ni los resultados obtenidos en las experiencias conocidas al respecto, permiten afirmar categóricamente que la descentralización sea un medio realmente eficaz para promover un amplio desarrollo local, si es que entendemos que esto significa un mejoramiento generalizado del bienestar de la población afectada. Esto es, no está demostrado que las políticas de descentralización constituyen el medio idóneo para cumplir con objetivos tales como reestructurar las relaciones de poder, democratizar los procesos sociales, aumentar la participación ciudadana y/o reducir las desigualdades inter e intra locales.

Quizás la praxis concreta pueda llegar a invalidar algunas de estas conclusiones. Muchas de ellas han sido expuestas en términos bastante radicales, con el deliberado propósito de estimular la discusión que recién se inicia. En todo caso, cabe advertir que sustentar una posición crítica frente a la nueva panacea de la descentralización no va en desmedro de coincidir sobre la conveniencia de poner freno, por la vía de su paulatina reversión, al extremo centralismo que ha caracterizado a las estructuras político-administrativas de los países latinoamericanos, muchas de cuyas consecuencias negativas están fuera de discusión. Creemos que una respuesta realista a estos problemas debería apuntar hacia procesos graduales y com-

binados de descentralización y desconcentración, sin olvidar que un camino de este tipo difícilmente podrá por sí sólo conducir a soluciones de fondo para los problemas de injusticia social que afectan a muchas colectividades locales.

### 3 De la planificación a la gobernanza: hacia un nuevo modo de gestión urbana<sup>1</sup>

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

**D**urante las primeras décadas del Siglo XX se desarrolló, como una de las más importantes expresiones del pensamiento racionalista que había venido ganando notoriedad desde la época de la Ilustración, un conjunto de ideas y propuestas en torno a la convicción de que el ser humano tenía la capacidad necesaria para promover y mate-

1 Este trabajo fue preparado inicialmente con el propósito de servir como “notas de clase” para los cursos sobre planificación y gestión pública dictados por el autor en distintos países latinoamericanos, las cuales ahora han sido ampliadas, revisadas y editadas para su publicación en este libro. Una versión sintética del texto original fue publicada por la *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, Brasil, número 107, julio-diciembre del 2004 y en *Ciudades*, Puebla, México, número 66, abril-junio 2005.

rializar “un cambio y una nueva estructuración de la comunidad humana de acuerdo con determinadas perspectivas de la razón” (Neuhaus 1970: 51). Con el tiempo, esas ideas y propuestas llevaron a identificar (y a elaborar) lo que se consideró como el procedimiento idóneo para lograr ese objetivo de construir “una nueva estructuración de la comunidad humana”, procedimiento al cual se bautizó como planificación. Con ello se generó una disciplina que terminó adquiriendo una amplia influencia durante buena parte del siglo XX.

Si bien la posibilidad de implementar procesos de planificación social comenzó a plantearse desde las primeras décadas del siglo XX, fue en los años que siguieron a la Primera Guerra Mundial cuando ello comenzó a concitar una efectiva aceptación en diversas partes del mundo. Observado ahora este proceso con una razonable perspectiva histórica, resulta posible afirmar que el discurso planificador se constituyó en una de las ideas-fuerza de mayor repercusión intelectual y política del siglo XX. En su formulación más radical, constituyó una expresión representativa de una corriente del pensamiento utópico que aspira construir una estructuración ideal de la sociedad, que considera óptima para todo el cuerpo social, más allá de cuál sea el costo en que se debe incurrir para lograr su imposición y de cuál sea la resistencia que la forma de organización que intenta imponer puede suscitar en la sociedad objeto de su aplicación.

Para entender el surgimiento y el desarrollo de la planificación es importante ubicar el proceso respectivo en el contexto de las ideas dominantes en el momento en que ella se generó y comenzó a ser aplicada. En ese sentido, hay que tener en cuenta ante todo, la fuerza de las concepciones que preconizaban una mayor intervención estatal que, en distintas circunstancias y razones, se impusieron en diversas partes del mundo desde comienzos de la década de los años treinta. Al respecto, cabe destacar dos vertientes principales de intervencionismo estatal que se embarcaron en este experimento: por un lado, la que se generó y desarrolló bajo la influencia del pensamiento marxista y, por otro, la que se impuso en buena parte de los países capitalistas con posterioridad a la Gran Depresión de 1929, para alcanzar su apogeo en la segunda posguerra. Fue bajo el impulso de estas dos corrientes, que se estableció la orien-

tación y el alcance que entonces se otorgó a la planificación, y fue entonces cuando tanto en los países capitalistas como los socialistas se afirmaron ciertas ideas, criterios y expectativas que todavía suelen ser reivindicados con cierta nostalgia en las discusiones sobre gestión pública.

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

- cómo se originaban, desarrollaban y modificaban los procesos sociales, a partir del supuesto de que los mismos podían ser controlados o manejados por el Estado, con un enfoque holístico, centralizado y normativo;
- cómo se originaba y sostenía el proceso de crecimiento económico, entendido como condición necesaria para el desarrollo económico y social.

Con importantes diferencias de orientación y de propósitos, estos supuestos y explicaciones, dieron fundamento al desarrollo de dos tipos de experiencias históricas que tuvieron una decisiva influencia en la evolución de las prácticas sociales durante buena parte del Siglo XX. Cuando, algunas décadas más tarde, estos fundamentos fueron cuestionados por su inoperancia en la práctica concreta, y los procedimientos y la disciplina que habían originado, entraron en una fase de obsolescencia al parecer definitiva, otras ideas y otros procedimientos comenzaron a ganar terreno y terminaron por consolidar un camino alternativo para el procesamiento y el manejo de la gestión y las políticas públicas.

En estas circunstancias, es posible comprobar ahora que la planificación estuvo vigente por un lapso relativamente breve, no más de algunas décadas; en ese período, las ideas que le estuvieron asociadas —así como las prácticas que generó— alcanzaron su apogeo, su declinación y su obsolescencia y terminó siendo sustituida por otra, sustantivamente diferente en su concepción y en su alcance. Para entender los cambios operados a lo largo de esa historia, parece importante comparar las ideas y propuestas

dominantes en la fase de auge de la planificación, con las que se perfilaron desde finales del siglo pasado bajo el avance de la globalización y de la revolución informacional.

También importa analizar cómo y por qué ese tipo de propuesta fue abandonada en el momento en que comenzaron a buscarse caminos para encontrar una salida a la crisis estructural que hacia mediados de la década de los años setenta se propagó tanto en el mundo capitalista como en el socialista. Fue desde entonces que se abrieron paso modalidades sustantivamente diferentes para encarar la gestión público-privada, en lo que incidió tanto la creciente gravitación de un discurso teórico-ideológico alternativo, en el que influyeron poderosamente los cambios en las concepciones e interpretaciones sobre la dinámica social, como la irrupción de nuevas explicaciones sobre la generación del crecimiento económico en sistemas complejos abiertos. Este discurso tuvo una decisiva incidencia en las políticas que se escogieron para encontrar una salida a la crisis, y en las transformaciones que entonces comenzaron a producirse, llevando a la conformación de un escenario socio-económico sustancialmente diferente al que se había configurado con posterioridad a la Gran Depresión.

## Invención y experimentación de la planificación

### *Planificar para construir una sociedad socialista*

Cabe recordar, que si bien las ideas sobre la posibilidad (y viabilidad) de planificar el desarrollo fueron planteadas ya en las primeras décadas del Siglo XX, fue hacia su tercera década cuando del proceso de gestación se decantó, cuando se definieron sus señas de identidad y cuando comenzó un experimento que habría de revolucionar el campo de la gestión pública. Observado este proceso ahora con una adecuada perspectiva histórica, se puede concluir que desde ese momento la planificación se constituyó en una de las ideas-fuerza que suscitaron mayor entusiasmo y adhesión —y también rechazo— en el transcurso del siglo pasado, originando una experiencia sin precedentes; en efecto, con ella, por primera vez a lo largo de la historia de la humanidad encontró un cauce concreto la creencia de

que el ser humano tenía la capacidad requerida para manejar en forma racional los procesos sociales, de forma de poder construir una sociedad diferente, conforme a un diseño establecido con anticipación. De hecho, de esa forma cristalizó una corriente del pensamiento, que asociaba utopía y gestión, como un camino para materializar una estructuración social diferente a la existente.

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

En los hechos, en esta discusión quedaron planteadas, en términos antagónicos, dos posturas que habrían de seguir enfrentándose todavía por algún tiempo: por una parte, la de quienes sostenían que solamente era posible actuar a partir de las principales tendencias mostradas por la dinámica económica observable, para fortalecerlas o debilitarlas (corriente genética) y, por otra parte, la de quienes sostenían que era necesario ante todo establecer los fines que se querían alcanzar en el proceso, para actuar en función de ellos (corriente teleológica). En ese momento, mediante una decisión política cupular la corriente teleológica logró inclinar la balanza a su favor: como consecuencia de esta decisión, desde 1928, en la URSS se trató de implementar un proceso de planificación para edificar una sociedad socialista, para lo cual se debió “inventar” una metodología y un conjunto de procedimientos, que luego serían adoptados y adaptados para su trasplante a realidades muy diferentes.

Como ya se ha señalado, la convicción esencial subyacente en la adopción de este camino era que si tenían la voluntad de hacerlo, los seres humanos podían encarar y materializar el manejo racional de los procesos sociales para lograr el pleno cumplimiento de objetivos preestablecidos. En definitiva, esto significa que se suponía que merced a la voluntad del poder político establecido sería posible conducir esos procesos en función de una *racionalidad sustantiva* (asociada a un determinado óptimo social, en este caso una sociedad socialista) mediante la aplicación de una *racionalidad formal* (los métodos y procedimientos de la planificación). Todo ello desembocó en una concepción de gestión pública y de acción social estructurada en torno a la creencia de que era factible poner en práctica una ingeniería social holística, mediante una planificación normativa y centralizada, según una modalidad que Faludi (1973) ha caracterizado como *planificación racional-comprehensiva*.

En sus formulaciones más radicales esta actividad, se constituyó en una expresión representativa del pensamiento utópico, pensamiento este que obstinada y obsesivamente siempre se ha movido en torno a una concepción de un mundo ideal que, en la medida que era postulado como tal por sus creadores, también era considerado como óptimo para todo el resto del cuerpo social, que –ineludiblemente– debería estar involucrado, directa o indirectamente, en el proceso para hacerlo realidad. Haciendo referencia a los planteos de Baczko, Bauman expone “[...] los valores comunes a todos los creadores de utopías y su interés común por alcanzar “un cierto grado de racionalidad feliz, o si se quiere, felicidad racional” –lo que implica vivir en un espacio perfectamente ordenado, despojado de todo azar–, libre de todo lo que sea casual, accidental o ambivalente” (Bauman 1998: 54).

Sin duda fue en los países que buscaban construir una sociedad socialista donde esta convicción alcanzó su expresión culminante. En particular, estas ideas se afirmaron en forma mucho más dogmática e inflexible en la experiencia concreta desarrollada en la URSS, donde durante muchos años se asignaron a la planificación socialista funciones teleológicas prácticamente ilimitadas e incuestionables. En la inabarcable literatura apologética de origen soviético que por esos años inundó librerías y bibliotecas en el mundo entero, se encuentran innumerables testimonios sobre esa obsti-

nada confianza en la capacidad humana para doblagar los procesos sociales a su voluntad. Algunos elocuentes testimonios sobre lo que se creía y esperaba del ejercicio de la planificación se recogen en el siguiente recuadro.

#### **Testimonios soviéticos sobre la infalibilidad de la planificación socialista**

“La acción de la ley económica del desarrollo planificado y proporcional significa que el avance de la economía nacional en la economía socialista se realiza sin crisis, proporcionalmente, según tendencias y ritmos de crecimiento determinados por la sociedad, que esta proporcionalidad es mantenida, constante y conscientemente, por la sociedad. Esta ley regula el desarrollo de la economía socialista, la distribución de los medios de producción y de la mano de obra entre las ramas de la economía nacional y las zonas económicas del país” (Kadishev y Sorokin 1970: 76).

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

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

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que esto que hoy puede ser observado como desmesurado y grandilocuente, en el momento en que fue fundamentado y experimentado, apareció como “[...] un pensamiento osado y revolucionario tan excitantemente moderno (y alejado de la realidad cotidiana) como el arte futurista” (Fitzpatrick 2005: 112). Los cambios que se estaban produciendo en ese momento, en el conflictivo y convulsionado mundo de la primera postguerra, llevaba a que lo que en ese momento se estaba proponiendo en la antigua Rusia, no fuera más que otro componente de lo nuevo que entonces estaba apareciendo.

Esta concepción, que reposaba en la confianza de que era posible la transformación de un sistema social complejo mediante un ejercicio sistemático de ingeniería social holística, al tener que enfrentar una situación en la que se había decidido minimizar la presencia del mercado, requirió de la previa formalización de un plan comprensivo detallado que pudiese ser utilizado como carta de navegación para el proceso que entonces se deseaba desencadenar. Para un plan de esta naturaleza, que debía diseñarse en función de los objetivos generales previamente establecidos (en este caso, construir una sociedad socialista), resultó pertinente la analogía con la forma en que procede un ingeniero, cuando dibuja el plano de la obra que se propone construir en la forma más detallada posible, plano que luego será objeto de una copia (*blueprint*,) para su utilización por parte de los ejecutores. De allí, la denominación de *blueprint planning*, con la que fue caracterizada esta modalidad de planificación (Faludi 1973).

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

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

*En pos de la conducción del desarrollo capitalista*

Al mismo tiempo que se desarrollaban los esfuerzos por planificar la construcción de una sociedad socialista, la planificación comenzaba a ser observada y auspiciada como un procedimiento no sólo necesario, sino también, inevitable en el mundo capitalista. Ya desde mediados de la década de los años 30, Mannheim, uno de los teóricos más importantes en esta materia, preconizaba la necesidad de adoptar la planificación,<sup>2</sup> como el camino que necesariamente había que transitar para lograr “el dominio racional de lo irracional” (1946: 268), expresión esta que sintetiza la idea medular de la propuesta que comenzaba a ganar fuerza. Como tal, representaba la culminación de aquella corriente de pensamiento que había venido evolucionando desde el Siglo de las Luces y que se sustentaba en una obstinada confianza en la fuerza de la razón humana para encauzar y

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

modular los procesos sociales conforme a los designios de quienes poseen el control de dichos procesos. En todo ello subyacía la certeza de que así sería posible asegurar el camino hacia un progreso 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, desde esa perspectiva, 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 1944: 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 expresiones 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 plena difusión —y lograron amplio respaldo teórico y aceptación— y, también, cuando se terminaron de perfilar las señas de identidad que la caracterizarían por varias décadas y cobraron ímpetu los intentos de aplicarla a un número creciente de países.

Entonces, a medida que fueron ganando influencia las ideas de Keynes, con ello también ganó prestigio la certeza de que finalmente se estaba en condiciones de manejar la actividad económica (Beaud y Dostaler 1996: 93). Desde sus orígenes, la revolución keynesiana consideró que una intervención exógena al mercado era posible y necesaria para

absorber los desequilibrios generados por la propia dinámica del crecimiento capitalista. A partir de allí, se llegó rápidamente a la conclusión de que cierto grado de planificación era necesario, con una justificación precisa y clara: “la demanda de un planeamiento a largo plazo cobra fuerza particular y toma un sesgo especial si ha de mantenerse de modo duradero una cuota elevada de expansión, con objeto de que un auge no desemboque en otra recesión” (Myrdal 1964: 112).

En esta dirección, también contribuyeron de manera importante a agregar argumentos en favor de la planificación las ideas que se desarrollaron e impusieron en este período sobre el papel que el Estado debía asumir para lograr un pleno desarrollo social, ideas que se concretaron en las propuestas sobre el denominado Estado de Bienestar, que implicaba “promesas bastante explícitas de alcanzar las metas del desenvolvimiento económico, de trabajo para todos, de igualdad de oportunidades para los jóvenes, de seguridad social y de normas mínimas protegidas en lo que se refiere no sólo a ingresos, sino a alimentación, vivienda, salud y educación para las personas de todas las regiones y de todos los sectores sociales” (Myrdal 1960:74). Se entendió entonces que para poder cumplir en forma efectiva este complejo conjunto de objetivos e intenciones, era imprescindible una coordinación “racionalizadora” de todas ellas: “la coordinación conduce a la planificación, o más bien *es* planificación, tal como ha llegado a entenderse esta palabra en el mundo occidental” (Myrdal 1961: 75).

Fue así que con el avance de la revolución keynesiana, las propuestas sobre planificación cobraron un fuerte impulso, con lo que en varios países de Europa occidental, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX, esta actividad terminó siendo aceptada como congénita a la gestión pública.<sup>3</sup> Desde esta perspectiva, uno de los más importantes impulsores

3 En esta dirección, debe destacarse que buena parte de los economistas más importantes de la época fueron creyentes en y partidarios de la planificación. Muchas de sus contribuciones fueron traducidas y publicadas en lengua castellana, especialmente en las décadas de los 60 y70, 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 Marrama, Pierre Massé, entre otros.

de la misma en estos países sostenía que “la planificación se ha convertido en una actividad más entre las normales, paralela a otras funciones de gobierno y asimismo a la producción de bienes y servicios [...]” (Tinbergen 1967: 44).

Este ambiente especialmente favorable a la planificación fue estimulado por la continuidad y fortaleza del crecimiento observable en ese específico momento de la evolución económica capitalista, cuando había ganado amplia aceptación un conjunto de creencias que, en cierta forma, dieron lugar a una 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” (Ait-El-Hadj 1989:19-20). Este escenario optimista, fue un medio estimulante para que germinaran y fueran aceptadas las ideas planificadoras.

Además con el avance de los procesos de descolonización durante los años que siguieron a la segunda guerra mundial y la progresiva incorporación al escenario global de un número creciente de nuevas naciones que pasaron a formar parte del entonces llamado Tercer Mundo, arrastrando tras de sí un conjunto de apremiantes problemas inherentes a su situación de sub-desarrollo, el interés por la planificación recibió un estímulo adicional. En el proceso que entonces se inició, en el que los organismos internacionales —y, en particular, la Organización de las Naciones Unidas (ONU)— iban a cumplir un papel central en la promoción de la planificación, considerada como el instrumento adecuado para superar esa situación. La presentación realizada en 1963 por el Secretario General de

la ONU de un Informe de Expertos, que luego fue publicado bajo el título de *Planificación del desarrollo económico*, resume con claridad las convicciones de esa época al respecto:

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

La idealización que subyace en estas palabras, ilustran que aún cuando en el mundo capitalista no se llegó a los mismos extremos de soberbia tecnocrática que en el socialista, también se alentó un excesivo optimismo acerca de lo que se esperaba lograr a través de la planificación racional-compreensiva, concepción en la que estaba implícita la creencia de que era factible materializar ejercicios de ingeniería social holística en el mundo real. Sin dejar de reconocer que muchos de sus más lúcidos teóricos fueron conscientes de las limitaciones del instrumento que preconizaban, esta actitud terminó despertando infundadas expectativas sobre los resultados esperados con su aplicación. En todo caso, más allá de las exageraciones o de las precauciones sobre sus posibilidades, la “planificación del desarrollo” formó parte de un discurso que se hizo dominante en los tiempos en que las ideas keynesianas lograron mayor predicamento.

... y de la superación del subdesarrollo

En América Latina la planificación comenzó a dar sus primeros pasos, con algunas experiencias limitadas y puntuales, luego de la crisis de los treinta, para alcanzar un gran impulso en los años de la segunda postguerra. En este período, luego de algunos intentos aislados, como el de los denominados “planes quinquenales” sancionados por los gobiernos del General Perón en Argentina entre 1945 y 1955, fue especialmente en la década de los sesenta cuando la idea de planificar logró una difusión generalizada, aun cuando un análisis a fondo de lo que realmente ocurrió desde entonces, muestra que esta difusión se produjo más en un plano semántico, que en el de la práctica efectiva. En estos países, el estímulo para embarcarse en esta aventura provino básicamente de dos vertientes: i) de la experiencia de la planificación centralizada socialista, que en los años de la postguerra se había extendido a todos los países de la órbita soviética (incluida Cuba); y ii) de las ideas sobre planificación indicativa que habían sido retomadas, difundidas y preconizadas en América Latina por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con base en el sólido ascendente que habían logrado en Europa Occidental, especialmente en los años de la posguerra; de esta manera, los planteos y experiencias que se estaban desarrollando en países como Francia y Holanda lograron ser ampliamente conocidos por estas latitudes.

En ciertos ámbitos tecnocráticos y académicos latinoamericanos, se observó una fuerte propensión a idealizar la capacidad de la planificación como instrumento para promover el desarrollo económico y social, propensión que se puede calificar como desmesurada si se la observa a la luz de los resultados que se lograron con su aplicación. De esa idealización da fehaciente testimonio una amplia literatura económica y sociológica de

4 En esta época comenzaron a difundirse diversos textos que analizaban la experiencia soviética, los que tuvieron una fuerte influencia entre quienes se interesaban por las cuestiones relativas a la planificación. En particular, tuvo gran repercusión en esos años la publicación en 1971, en España, de la traducción del libro de Charles Bettelheim, sobre problemas teóricos y prácticos de la planificación, que había sido publicado originalmente en francés en 1966.

la época y, en particular, muchos documentos elaborados bajo el alero de organizaciones internacionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), estos dos últimos del ámbito de las Naciones Unidas.

El consenso logrado en un Seminario organizado justamente por el ILPES en 1965, en el que participaron muchos de los más destacados expertos en la materia de la época, expresa con claridad lo que entonces se creía que se podía esperar de la planificación: “como en otras áreas en desarrollo, en el caso latinoamericano la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundos [...]” (ILPES 1966: 13). En lo esencial, este párrafo sintetiza cabalmente las expectativas de la época, que apuntaban principalmente a la promoción del “desarrollo económico y social”, objetivo este con el que aquí fue concebida y pregonada, fundamentalmente a partir de la década de los años 60, que también fue cuando logró su mayor predominio político.

Si se observa el periplo latinoamericano de la planificación, se puede comprobar que el mismo está marcado por un momento particularmente relevante, el 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 la aplicación de este procedimiento, 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 que contiene una suerte de legitimación política de la planificación. Ese documento, publicado con el ampuloso título de “Declaración de los Pueblos de América”, consignaba que los “Representantes de las Repúblicas Americanas” al acordar constituir la Alianza para el Progreso, se comprometían a que “los países de la América Latina formularán programas nacionales amplios y debidamente estudiados para el desarrollo de sus economías, como contribución de cada uno a la Alianza para el Progreso. Expertos independientes y altamente capa-

citados 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, antes que el convenio de promover procesos efectivos de planificación, lo que se acordó fue el compromiso de los países involucrados de elaborar “programas” o “planes nacionales de desarrollo económico y social” lo que, como es fácil inferir, es algo muy diferente a la acción de planificar (de Mattos 1979). La concepción 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).

112 Desde entonces, bajo el empuje de esas convicciones, los trabajos de preparación de planes nacionales de desarrollo económico y social se multi-

plicaron 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 cursos de capacitación, primero en desarrollo económico y social y, luego, en planificación (o programación) del desarrollo, que se constituyeron en los mecanismos básicos para la difusión del discurso planificador. Incluso cuando inicialmente estos cursos 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 un buen tiempo la guía básica de estas actividades y lograron una fuerte influencia en prácticamente todo el respectivo ámbito técnico-profesional latinoamericano. Su influencia se prolongó a los medios políticos y gubernamentales, donde terminaron por aparecer momentos desarrollistas en varios importantes partidos políticos de la región, los cuales —en muchos casos— al llegar al poder efectivamente aplicaron algunas de las políticas respectivas, especialmente en todo lo relativo a industrialización sustitutiva. En este sentido, Álvarez Díaz sostiene que “la planificación ha sido, en América Latina, el modo formal de concebir el proceso de formación de políticas públicas” (Álvarez Díaz 1992: 9).

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

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

*... y de la racionalización de la organización de las ciudades*

De hecho, los mismos factores que incidieron en el desencadenamiento de la experiencia planificadora, marcaron su presencia en el campo de la gestión urbana y territorial. En efecto, las mismas convicciones racionalistas y la misma confianza en la capacidad humana para manejar y reorganizar sistemas sociales complejos estuvieron presentes en esta materia en la época en que las ideas y propuestas planificadoras se encontraban en su apogeo, esto se tradujo en diversas propuestas con el propósito de

intervenir y reorganizar las ciudades y, también, en algunos experimentos concretos. Los problemas y dificultades que fueron surgiendo a medida que, industrialización mediante, la economía y la producción y la población continuaron urbanizándose y, por consiguiente, las ciudades se hicieron cada vez más grandes y complejas y, por lo tanto, más difíciles de manejar, llevó a preconizar la necesidad de recurrir a su planificación. Ya al despuntar la década de los años sesenta, Myrdal afirmaba: “al crecer las ciudades y al dedicarse más inversión pública a preparar ese crecimiento, la planificación urbana se hace aún más necesaria, lo mismo que la preocupación pública general por planificar y dirigir la ubicación de la industria” (Myrdal 1961: 78).

La respuesta que entonces se impuso, también se sustentó en la convicción de la factibilidad y efectividad de una planificación concebida como ingeniería social; en este sentido, los planificadores urbanos también fueron propensos a aceptar que la aplicación de esta concepción al manejo de las ciudades no solamente era posible, sino absolutamente necesaria. En lo fundamental, esta evolución estuvo marcada por el mismo tipo de relación entre racionalismo, keynesianismo y gestión urbana que se había impuesto en el plano nacional. Como afirma Ascher, “las ciudades y el urbanismo conocieron así una verdadera revolución en relación a las ciudades y a las concepciones de la primera revolución urbana, logrando *in fine* un urbanismo fordo–keynesiano–corbusiano, expresión de una racionalidad simplificadora con su planificación urbana, sus zoneamientos monofuncionales, sus armaduras urbanas jerárquicas, adaptada a la producción y al consumo de masas con sus centros comerciales, sus zonas industriales y sus circulaciones aceleradas, y de una concretización del Estado–providencia con sus equipamientos colectivos, sus servicios públicos, sus viviendas sociales” (Ascher 2001: 19).

En esa época se impusieron así diversas propuestas que expresaban la convicción de los planificadores urbanos sobre su plena capacidad para modelar y estructurar a las ciudades conforme a planes directores representativos que, más allá de los sistemas sociales en que los mismos serían aplicados, buscaban lograr la remodelación físico–territorial de las ciudades respectivas, en una modalidad que puede considerarse como un urba-

nismo arquitectónico. Conforme a esa concepción, en última instancia, la ciudad terminaba siendo concebida y manejada como si se tratase de una obra arquitectónica, por lo que también aquí resulta apropiada la denominación de *blueprint planning*.

Estas ideas, cuya modalidad más radical estuvo representada por los escritos y las propuestas de Le Corbusier, terminaron materializándose en una suerte de vademécum urbanístico, “*La Carta de Atenas*”,<sup>5</sup> que más allá de su contenido reduccionista y utópico, pronto se transformó en una suerte de texto ritual de una poderosa corriente urbanística que comenzó a ganar adeptos en el mundo entero (Hall 1996). En esa dirección, las certezas que constituían el punto de partida de Le Corbusier eran claras:

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

Como afirma Bauman (1998: 59), “Le Corbusier sueña con una ciudad en la que el imperio de “le Plan dictateur” (siempre escribía la palabra “plan” con mayúscula) sobre los residentes sea total e indiscutible”.

De hecho, la concepción urbanística de Le Corbusier y de la Carta de Atenas constituye la expresión de un racionalismo simplificador y descontextualizado, en la que los condicionamientos sociales estructurales no existen, por lo que se ha afirmado que “esquiva completamente los problemas determinantes del urbanismo: el problema de la propiedad privada, el problema de los bienes raíces, y la forma del régimen socio-econó-

5 Una edición en castellano de la Carta de Atenas, publicada por Editorial Contémpera de Buenos Aires en 1950, tuvo desde entonces gran influencia, especialmente en el ámbito de las escuelas de Arquitectura de varios países de la región. En esa época también, numerosos alumnos de Le Corbusier, al retornar a sus países de origen, actuaron como vigorosos divulgadores de las ideas expuestas en ese documento.

mico” (Kukawka 1973: 95). Más aún, lo que este discurso soslayó sistemáticamente, fue la consideración de que una ciudad es un sistema social abierto, de creciente complejidad, en el que se despliega una multitud de decisiones y acciones de parte de un conjunto de actores sociales con desigual dotación de poder, que inciden en una interminable y siempre inconclusa metamorfosis urbana, en la que ciertos comportamientos dominantes entre las familias y las empresas otorgan una importancia decisiva a una dinámica de auto-organización.

La ideas y propuestas del urbanismo racionalista, que mantuvieron su vigencia por un importante lapso, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX, dieron lugar a algunas experiencias concretas, donde Chandigarth (diseñada por el propio Le Corbusier) y Brasilia, constituyen dos de los ejemplos más destacados y representativos. Es bien elocuente al respecto el hecho de que el famoso “plano piloto” de Brasilia, aparezca fundamentalmente como un faraónico ejemplo de la aplicación de estas ideas, en el seno de uno de los países con mayor pobreza y peor distribución del ingreso del continente. Máxime, si se considera que en torno a esta “ciudad planificada”, más allá de los límites del plan maestro de Lucio Costa, se desarrolló un enorme periurbano concebido según las tendencias más tradicionales y típicas de la caótica, polarizada y segregada ciudad brasileña. La enorme aglomeración que se constituyó y se expandió en torno a dicho plan, tiene escasa relación con las directrices que inspiraron al “plano piloto” y, en su mayor parte, responde a los mismos comportamientos individuales y colectivos que condicionan la auto-organización de cualquier gran ciudad brasileña.

## 4.2.2. Hacia nuevos enfoques sobre gestión

### *Ocaso de la planificación y nuevos enfoques para la gestión urbana*

Durante las últimas décadas del siglo pasado ya se habían generalizado las conclusiones sobre el fracaso de los experimentos de planificación normativa racionalista tanto en los países capitalistas, como en los que habían

buscado configurar una organización alternativa; a partir de allí, también se generó un amplio consenso sobre la incapacidad de ese tipo de planificación, como instrumento para guiar los procesos socio-económicos hacia “una nueva estructuración de la comunidad humana” y, en especial, para hacer frente a los más graves problemas sociales y económicos que enfrentaban algunos de los países en los que se había intentado aplicarla. Con ello, rápidamente la propia palabra planificación perdió rápidamente tanto su atractivo, como su poder de convocatoria.

Dos procesos de investigación, análisis y discusión en el ámbito de las ciencias sociales, que en parte se habían gestado y desarrollado simultáneamente con los intentos de impulsar experiencias de planificación, aportaron fundamentales argumentos que contribuyeron a debilitar y, en algunos casos, a invalidar los supuestos básicos que respaldaban los postulados y las propuestas planificadoras, tal como habían irrumpido en las primeras décadas del siglo XX: i) la investigación teórica y empírica acerca de la forma en que se desenvolvían los procesos decisivos y de acción pública y privada en la realidad observable; ii) las nuevas explicaciones desarrolladas en el ámbito de la teoría económica sobre cómo se generaba y sostenía el crecimiento económico, que suponían cambios fundamentales con respecto a las que habían predominado en el período de mayor influencia keynesiana.

A esto habría que agregar que durante los mismos años en que estuvo en boga la planificación, tanto en el mundo socialista como en el capitalista —sobre todo durante el prolongado período de elevado crecimiento económico de la posguerra, cuando las transformaciones que entonces se produjeron, contribuyeron a conformar un escenario socio-económico estructuralmente mucho más complejo que el existente hasta entonces— se acentuaron todavía más los problemas de gestión de los distintos sistemas nacionales en sociedades capitalistas. Vale decir que luego de la crisis y del agotamiento del modelo fordista y de la debacle de la experiencia de la planificación socialista, la consolidación de ese escenario mucho más complejo y mucho más difícil de regular, se tradujo en un factor adicional en favor del descrédito que crecientemente afectaba a la planificación racionalista. Este significativo aumento de la complejidad de los

respectivos sistemas nacionales, estuvo marcado por la afirmación de una nueva matriz de poder social, en la que adquirió especial relevancia el surgimiento y/o el fortalecimiento de ciertos grupos y actores sociales que entonces lograron mayor crecimiento, donde incrementaron significativamente su importancia los propietarios y/o administradores del capital.

Frente a esta situación, cabe plantear algunas preguntas: ¿cómo evolucionaron las concepciones y los discursos relativos a la gestión de sistemas sociales complejos?, y, en particular, ¿cómo incidieron en esta evolución las transformaciones que afectaron al escenario de la acción social en las últimas décadas? Para intentar dar respuesta a estas interrogantes resulta necesario considerar el alcance de las transformaciones ocurridas durante la época de oro del intervencionismo e identificar sus implicancias en términos de gestión pública y acción social.

En este escenario, el hecho crucial es que luego de la desaparición de las experiencias socialistas, al imponerse el capitalismo como camino único en una economía mundial en proceso de globalización, se produjo una persistente y sostenida profundización de la dependencia estructural de la dinámica social con respecto al capital (Przeworski y Wallerstein 1986), lo que significa que las perspectivas de acumulación y crecimiento están condicionadas básicamente por las posibilidades ofrecidas para aumentar la valorización privada del capital. En un contexto socio-económico de esta naturaleza, se llega inevitablemente a una conclusión ya señalada por Habermas (1975: 51): “la planificación global se define negativamente por los límites que le impone el hecho de que son los particulares autónomos los que deciden acerca del empleo de los medios de producción (la libertad de inversión de las empresas privadas no puede restringirse) [...]”. Con la liberalización económica post-fordista, estos límites tendieron a fortalecerse aún más.

Por otra parte, dado que los avances de la modernización capitalista se produjeron al mismo tiempo que en la mayor parte del mundo se observaba un progresivo aumento de la conflictividad social en realidades marcadas por la existencia de fuertes desigualdades y por una creciente dispersión ideológica entre actores y grupos sociales, la posibilidad de imprimir un rumbo coherente y consensuado a la evolución de los procesos socia-

les nacionales se ha hecho mucho más difícil. Para el caso de numerosos países, particularmente en el área latinoamericana, a los problemas relativos a la gobernabilidad y a la capacidad de gobierno de las fuerzas políticas dominantes, se sumó la aparición —entre otros— de movimientos insurgentes y/o anti sistémicos, de regímenes dictatoriales, de diversos tipos de pandillas y, aún, de una fuerte presencia del crimen organizado; en tal situación, la idea de realizar ejercicios de ingeniería social holística no pasó de ser una quimera tecnocrática, nunca asumida plenamente por las sociedades respectivas.

Así, tanto desde el punto de vista teórico como desde el de la práctica gubernamental, se llegó generalizadamente a la conclusión de que una planificación centralizada, normativa, basada en una racionalidad sustantiva, como la que estuvo asociada a la denominada “planificación del desarrollo económico y social” y a todas sus derivaciones, eran inaplicables y carentes de operatividad en este tipo de sociedad. Estrictamente desde el punto de vista de la teoría económica, la inoperancia de los distintos intentos de planificación normativa centralizada basada en una racionalidad sustantiva, permitió que recuperaran fuerza algunos de los argumentos que habían sido esgrimidos durante las décadas de los 20 y los 30 por autores como von Mises, Robbins, Hayek y otros economistas liberales, en el marco de una importante discusión sobre la factibilidad de una planificación centralizada socialista.<sup>6</sup> Más allá de estos aportes, en este período también se realizó un conjunto de investigaciones empíricas y teóricas, sobre la dinámica social en sociedades complejas, abiertas y democráticas, que habrían de tener una influencia crucial en el desprestigio de las propuestas de ingeniería social. Algunas de las líneas de pensamiento que se desarrollaron en esa dirección merecen ser revisadas.

6 Aun cuando la revisión de los argumentos esgrimidos por los economistas que cuestionaron la viabilidad de una planificación normativa centralizada en la década de los años 20 excede los límites de este trabajo, creemos que se justifica la mención de su aporte en este análisis.

*Nuevas explicaciones sobre procesos y actores sociales*

## - Popper y la reivindicación de la ingeniería social fragmentaria

Desde una perspectiva diferente a la que se podía tener desde el ámbito de la teoría económica, 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 holística (*social engineering*), Popper contrapuso lo que denominó ingeniería o tecnología social fragmentaria (*piecemeal engineering*), en la que la tarea consistía en “proyectar instituciones sociales y reconstruir y manejar aquellas que ya existen” (Popper 1973: 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” (Popper 1973: 81).

Popper sostenía que “es esencial darse cuenta de que cualquier acción que emprendamos puede tener consecuencias inesperadas y que este simple hecho está cargado de consecuencias para la política, la administración y cualquier forma de planificación” (Magee 1974: 102). De esta afirmación, es lógico llegar a una conclusión fundamental, que entonces fue ignorada en la mayor parte de las propuestas de los planificadores, la cual es 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). Conclusión que ahora resulta validada empírica y cotidianamente por los dificultosos y frecuentemente infructuosos esfuerzos gubernamentales por intentar orientar y/o regular la dinámica económica, política y social de sus países o regiones.

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 1973: 103-4). Como destaca 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 reformarlos 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” [invención y planificación]. Y agregó: “una 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 1973: 89).

Pero, además, Popper también anticipó entonces que todo intento de ingeniería social utópica implicaría necesariamente alguna forma de totalitarismo, desde que es muy poco probable que sea posible tolerar una libre discusión del plan holístico y sus consecuencias (Popper 1973: 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 razo-

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

nables. Pero con estas suprimirá también invariablemente la crítica razonable (Popper 1973: 103).

En contraposición, Popper defendió el método de la ingeniería social fragmentaria, entendido como un procedimiento que hace posible una mayor intervención de los diversos actores sociales involucrados en los respectivos procesos políticos y que, por lo tanto, condiciona una situación más democrática; de esta manera, este autor fundamenta su postura en favor de una *sociedad abierta*, concebida como “aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales” (Popper 1981: 171).

Al cuestionar la factibilidad de la ingeniería social holística a mediados de la década de los años cuarenta, Popper anticipó lo que ocurriría casi cinco décadas después y, lo que es todavía mucho más importante, también las razones por lo que aquello iba a ocurrir. Desde este punto de vista, lo que importa tener presente, más allá de la discusión ideológica sobre la obra de este autor, es su aporte a la comprensión del funcionamiento de sistemas sociales abiertos y complejos, como los que caracterizan al capitalismo contemporáneo. Aunque muchos autores han tendido a ignorar o a descalificar los análisis de Popper por sus vinculaciones con vertientes conservadoras del pensamiento social, la realidad observable se ha encargado de validar la mayor parte de sus análisis y previsiones, de forma que en adelante, las cosas ya no volverían a ser como antes.

- De la racionalidad limitada al “incrementalismo” inconexo

Otro hito clave 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. Según Simon, en ellos solamente es posible una racionalidad limitada y los avances de la acción social sólo parecen posibles a través de una práctica procesal; en este planteamiento subyace, como idea central, que “un cuerpo de teoría para la racionalidad procesal es consistente con un mundo donde los seres humanos continúen pensando e inventando; en cambio, una teoría de la racionalidad sustantiva no es consistente con ese mundo” (Simon 1986: 167).

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

Posteriormente, muchos aspectos de esta línea argumental fueron reforzados y ampliados por diversas investigaciones y análisis vinculados a los estudios sobre políticas públicas, donde destacan, especialmente, los planteos de Lindblom (1959), quien sostiene que la experiencia observable muestra que en ella 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 generalmente funcionan los procesos de producción de políticas públicas en la realidad concreta. Las salidas que se están buscando a la actual crisis mundial y las controversias que se han venido desarrollando en torno a ello, son un testimonio por demás elocuente a este respecto.

A partir y con base en los análisis y planteamientos de autores como Popper (curiosamente muchas veces olvidado cuando se analizan estos temas), Simon y Lindblom, estudios posteriores sobre procesos y políticas sociales, pudieron caracterizar de forma muy diferente a como lo habían hecho los planificadores racionalistas el ambiente organizacional en que los actores sociales adoptan decisiones y emprenden acciones: “la organización [...] no es al fin de cuentas nada más que un universo de conflicto, y su funcionamiento el resultado de los enfrentamientos entre las racionalidades contingentes y divergentes de actores relativamente libres, utilizando las fuentes de poder a su disposición” (Crozier y Friedberg 1977: 80).

En esta dirección, resultaron de fundamental importancia los estudios que buscaron entender las condiciones que caracterizan la forma en que deciden y actúan los actores que dan vida a los procesos sociales en la vida real; en este sentido, Padioleau (1989: 18-19) anotó tres rasgos que consti-

tuyen un marco de referencia general a ese respecto: i) los actores están afe-rrados a valores, a ideologías y son portadores de intereses; ii) escogen los intereses o los valores en función de apreciaciones subjetivas más o menos reflexivas; y, iii) son incapaces de prever y, por tanto, de controlar todas las consecuencias de sus propios actos. Es evidente que la semblanza que resulta de estos rasgos, no tiene correspondencia alguna con el comportamiento requerido para otorgar viabilidad a los ejercicios de ingeniería social holística que suponía la planificación racionalista, la cual, para poder avanzar en sus propuestas, tuvo que imaginar la existencia de un Estado y de unos actores funcionales a la ejecución de las mismas.

#### - Modernización capitalista y dependencia estructural del capital

Pero, por otra parte, algunos estudios orientados a precisar la forma en que se decide realmente la orientación de las políticas públicas también comenzaron a considerar los específicos condicionamientos que se derivan de las propiedades estructurales del escenario o sistema social en que ellas son concebidas y aplicadas, donde adquieren especial relevancia los que se derivan de la lógica que es inherente al desarrollo 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 del cambio 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 1975: 50).

Este hecho fundamental, que no ha dejado de cobrar relevancia desde entonces, apunta a que en sociedades capitalistas, no es realista esperar que

sea posible establecer y cumplir políticamente objetivos de cambio social, cuando las prioridades efectivas en materia de asignación de los recursos escasos resultan de las estrategias adoptadas por las empresas privadas; vale decir, dada la intransferible prerrogativa de que gozan los propietarios y administradores del capital para adoptar sus decisiones sobre inversión o no inversión, así como la creciente autonomía que han ido logrando a esos efectos, son ellos quienes de hecho establecen implícita y espontáneamente dichas prioridades.

Sin duda, el tiempo transcurrido desde que Habermas analizó las limitaciones que debía enfrentar la posibilidad de planificar en el contexto de la lógica del “capitalismo tardío”, justamente en los años en que el fordismo estaba llegando a su ocaso, no ha hecho sino fortalecer la vigencia de sus conclusiones para un capitalismo globalizado, en el que los propietarios y administradores del capital han incrementado su poder y su autonomía en cuanto a sus decisiones de inversión. Por ello, a medida que las relaciones capitalistas se han ido profundizando, la dependencia estructural de la sociedad con respecto al capital se ha hecho mucho más intensa y su cobertura territorial mucho más extensa. Lo cual, finalmente, se concreta en una situación en la que “el pueblo puede tener derechos políticos, puede votar y elegir gobiernos, los gobiernos pueden seguir el mandato popular, pero la capacidad efectiva de cualquier gobierno de cumplir cualquier objetivo, está limitada por las decisiones privadas de los dueños del capital” (Przeworski y Wallerstein 1986: 245).

Todo esto implica que la fase de modernización capitalista que se inició bajo el efecto de las respuestas a la crisis fordista intensificó aún más el poder económico de los propietarios del capital, con lo cual estos actores aumentaron su capacidad para marcar la dirección del funcionamiento y de la organización del sistema en su conjunto, por encima de la de los restantes actores con los que conviven. Vale decir, y esta no es una conclusión superflua, a semejanza de lo que ocurrió con los cerdos que encabezaron la rebelión en la granja en la fábula de Orwell (1945), los propietarios del capital terminan siendo “más iguales que los otros”. Es justamente a esto a lo que se refiere Offe cuando analiza el papel de los inversores privados con respecto al papel de la crisis fiscal del Estado de Bienestar:

[...] debemos tener presente que la posición de poder de los inversores privados incluye el poder definir la realidad. En otras palabras, lo que consideran una carga intolerable será una carga intolerable que, de hecho, conducirá a una propensión decreciente a invertir, cuando menos mientras puedan esperar que la aplicación de dichas sanciones económicas sirva para reducir efectivamente los costes relacionados con el Estado de Bienestar. El debate relativo a saber si el Estado de Bienestar está realmente exprimiendo beneficios es por eso puramente académico, porque los inversores están en posición de crear la realidad —y los efectos— de semejante cosa. (Offe 1988:139).

¿Cuál es el papel y el contenido posible de la intervención de los gobiernos en esta situación? La respuesta a esta cuestión ha sido analizada y discutida por la teoría de la regulación, donde la contestación apunta al hecho de que *habida cuenta de los rasgos* estructurales que caracterizan esta situación, “[...] los objetivos, los instrumentos y la eficacia de las intervenciones estatales están directamente condicionadas por la configuración del modo de desarrollo” (Boyer 1987: 88); y, en consecuencia, las políticas responden “menos a elecciones ideológicas puras entre *laissez-faire* y dirigismo, que a soluciones inventadas bajo la presión de las necesidades en vista de canalizar los conflictos sociales y los avatares de la acumulación” (Boyer 1987: 88). Y, con ello, se asegura la continuidad de las condiciones requeridas para la regulación de la reproducción de todo el conjunto, consolidándose las estructuras económicas y las formas sociales necesarias para hacer posible la persistencia del “conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital”, de forma de permitir que a lo largo de cada período del desarrollo capitalista “se reabsorban o pospongan las distorsiones y desequilibrios que nacen permanentemente del mismo proceso” (Boyer 1987). Lo que permite inferir que a lo largo de estos procesos se han ido estableciendo un conjunto de arreglos institucionales funcionales a la auto-reproducción de las propiedades constitutivas de ese tipo de sociedad. Lo que, por otra parte, significa que la transformación de las relaciones internas puede considerarse, en lo esencial, no como una “deformación plástica” de las relaciones que estructuran estos sistemas, sino

como la ruptura y el cambio cualitativo necesarios para que surja lo nuevo en el sistema y se asegure su reproducción. Es sobre esta base que Aglietta afirma que “hablar de reproducción es mostrar los procesos que permiten que lo que existe siga existiendo” (Aglietta 1979:4), donde lo que sigue existiendo son justamente esas propiedades constitutivas del sistema.

En síntesis, en sus ejes centrales, los procesos de formación y mutación de estas sociedades aparecen como resultado de prolongados procesos de auto-organización y auto-reproducción, en la que los grupos y actores sociales dominantes logran imponer sus intereses y sus demandas en procesos guiados por una racionalidad procesal, en la que predominan las aproximaciones por prueba y error. En otras palabras, lo que se impuso al cabo de este periplo, fue la convicción de la inviabilidad de una ingeniería social holística, así como de la posibilidad de acceder a un óptimo social en sociedades democráticas de complejidad creciente. A esta altura, ya no existen mayores dudas sobre que, como afirma Giddens (1993: 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.

Por lo tanto, a manera de conclusión, es posible sostener que la idea fundamental emergente es que en estas sociedades, los cursos de acción social son modulados por una multiplicidad de actores, que deciden y obran 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 racional-

lidad procesal, que se manifiesta básicamente en aproximaciones por prueba y error, con resultados inciertos.

| Evolución de las creencias en enfoques sobre gestión pública  |   |
|---|---|
| Antes   | Ahora   |
| <p>Creencia en la factibilidad de lograr una "nueva estructuración de la comunidad humana de acuerdo con determinadas perspectivas de la razón", siempre que se decidiese y actuase conforme a:</p> <p><b>Una racionalidad sustantiva</b>— asociada a determinados fines sociales generales (sociedad socialista, desarrollo económico y social) establecidos con anticipación.</p> <p><b>Una racionalidad formal</b>— derivada de la aplicación de los procedimientos y las técnicas de la planificación para el cumplimiento de los fines sociales establecidos con anticipación.</p> | <p>Creencia que en sistemas democráticos, de complejidad creciente, los procesos sociales solamente se pueden desarrollar conforme a:</p> <p><b>Una racionalidad limitada</b>— descarta la posibilidad de un óptimo social y sólo considera viable una aproximación a objetivos compatibles con la dinámica social dominante.</p> <p><b>Una racionalidad procesal</b>— supone una aproximación en la práctica, por prueba y error, apoyada en rudimentarias relaciones causales, fundadas en la teoría social, en la ideología y/o en el sentido común.</p> |

### *Nuevas explicaciones sobre crecimiento económico*

#### - Planificación y su sustento teórico

Para poder encaminarse hacia el cumplimiento de sus objetivos fundamentales, los dos tipos de experimentos para los que fue utilizada la planificación normativa en el momento en que se iniciaron se apoyaron en los conocimientos teóricos disponibles sobre cómo se generaba y sostenía el crecimiento económico, los cuales en lo fundamental consideraban a la industrialización como su componente central. Como es obvio, en ambos

casos tuvieron un peso decisivo los objetivos y las características particulares de cada uno de esos experimentos; esto es, por una parte la que buscaba construir un nuevo tipo de sociedad (planificación socialista) y, por otra parte, la se proponía avanzar hacia un mayor desarrollo económico y social (planificación en economías de mercado), de lo cual se derivaron procesos cualitativamente muy diferentes.

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

Con estas convicciones como fundamento, en particular en el ámbito latinoamericano, las primeras propuestas y ejercicios de planificación se adscribieron al discurso que se había impuesto con posterioridad a la Gran Depresión, que consideraba que el funcionamiento espontáneo de las economías de mercado no aseguraba el crecimiento y desembocaba

casi inevitablemente en el desempleo; posteriormente, cuando estos ejercicios se enfrentaron a un callejón sin salida, este fundamento comenzó a ser abandonado y dio paso a un discurso alternativo que postulaba que es el juego de las fuerzas del mercado lo que permite un mayor crecimiento, así como también una mayor convergencia en el ámbito de una economía capitalista. Fue así, que al producirse modificaciones sustantivas en los fundamentos teóricos para la gestión y las políticas públicas se pasó del predominio de un discurso y unas propuestas sobre crecimiento económico y desarrollo de ascendencia keynesiana, hacia otro basado en los postulados y supuestos de la economía neoclásica.

- Crisis fiscal y nuevas teorías del crecimiento

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

En esa dirección, las “nuevas teorías del crecimiento” propusieron una explicación diferente a la de los modelos keynesianos sobre la forma en que se generaba el crecimiento económico y, consecuentemente, sobre su gestión. Si se considera que, en última instancia, la política económica, directa o indirectamente, 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. En esta oportunidad, lo que cambió fue la impor-

tancia relativa que se asignaba al Estado y al mercado respectivamente. De todas formas, el énfasis sobre la relación entre Estado y mercado, todavía se iba a volver a modificar en los años siguientes. En efecto, algunas tendencias o regularidades que comenzaron a ser verificadas empíricamente en la evolución de diversas variables en situación de mayor libertad económica, mostraron importantes divergencias con las previsiones básicas de los modelos neoclásicos ortodoxos; la evidencia a este respecto llevó a que hacia fines del decenio de los ochenta, irrumpieran nuevas hipótesis y explicaciones que aceptaban la existencia de rendimientos crecientes y, por lo tanto, de divergencias en la evolución de economías de desigual nivel de desarrollo, donde se destacan contribuciones como las de Romer (1986 y 1990) y Lucas (1988).

Entonces marcaron su presencia 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. Al establecer importantes diferencias con los modelos más ortodoxos de esa vertiente, frente a la existencia de tasas positivas de crecimiento económico a largo plazo, estos modelos propusieron una explicación teórica que no tenía necesidad de recurrir al supuesto de que el crecimiento de algunos de los factores básicos del modelo, como el capital humano o los conocimientos, se explicaba exógenamente.

En lo esencial, estos modelos se mueven en torno a una línea central común: la tasa de crecimiento a largo plazo depende básicamente del stock de capital físico, capital humano y conocimientos (o progreso técnico), factores que pueden ser objeto de acumulación y, además, generan externalidades. Al asumir la posibilidad de existencia de externalidades positivas, sustituyeron los supuestos neoclásicos tradicionales sobre rendimientos constantes a escala y competencia perfecta, por los de rendimientos crecientes y competencia imperfecta, con lo que sus conclusiones se alejaron de la predicción de convergencia. Por lo que resulta lógico afirmar que “las nuevas teorías del crecimiento reposan sobre mecanismos de concurrencia monopólica, en tanto que el modelo neoclásico suponía la concurrencia 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), 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*), destaca el efecto de retroalimentación en el proceso de generación de capital humano: “aquello que hace aumentar la rentabilidad del capital humano estimula una mayor acumulación, la que provocará a su vez una rentabilidad mayor, que incentivará una acumulación aún mayor, y así sucesivamente”. Lo que implica que en una economía capitalista, como es obvio, la ganancia es el factor desencadenante y el motor de la asignación de recursos.

Ambos autores, 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 son tales condiciones las que estimulan o desestimulan 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 impulsadas por la búsqueda de ganancia y no de elementos exógenos, no explicados en el modelo. Se llega así a la conclusión de que el nivel de ingreso a largo plazo depende de la acumulación de capital físico, capital humano y conocimientos, donde los niveles respectivos están determinados endógenamente por decisiones de ahorro e inversión motivadas por expectativas de ganancia.

En concordancia con esta concepción general, al tiempo que revaloriza el papel de las políticas públicas en la promoción del crecimiento, los nuevos modelos dieron pie para introducir la idea de *gestión endógena* como medio para activar el potencial de cada territorio y, de esta manera, estimular su crecimiento. En este enfoque subyace la consideración de

que, en el ámbito de una economía globalizada, el objetivo básico de una gestión endógena debería ser aumentar la competitividad de los productos nacionales, regionales o locales, de manera de maximizar sus posibilidades exógenas. A medida que estas ideas fueron ganando influencia, se fue desarrollando un nuevo enfoque de política regional y urbana, estructurado a partir del propósito de establecer condiciones favorables para estimular un mayor crecimiento endógeno.

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

- Nuevas teorías del crecimiento, nuevo enfoque para la gestión

A partir de las explicaciones de las nuevas teorías del crecimiento se concluyó que en una dinámica económica globalizada, donde distintos territorios (nacionales o sub nacionales) se habían embarcado en una competencia generalizada por aumentar su atractivo frente a una posible inversión en capital físico, humano y tecnológico, las perspectivas de crecimiento de largo plazo dependían fundamentalmente de las condiciones para la valorización del capital que cada uno de esos territorios podía ofrecer a esos potenciales inversores. De donde, a su vez, se infirió que en estas circunstancias la gestión pública debía tener como propósito prioritario establecer las condiciones más favorables para la elevación de la rentabilidad del capital en esos ámbitos territoriales, aumentando así su competitividad frente a los flujos de capital. Por lo tanto, la idea básica implícita en este nuevo cuerpo teórico es que la función central de la política económica es generar un ambiente atractivo para la inversión privada.

Frente a conclusiones de esta naturaleza, ¿qué puede hacer una administración nacional o regional para aumentar el atractivo de la entidad bajo su jurisdicción? Al respecto, los autores vinculados a esta corriente de pensamiento parecen coincidir en torno a ciertos criterios de carácter general, tales como que

[...] el Gobierno tiene una serie de funciones clave, sobre todo a la hora de definir y proteger los derechos de propiedad. Esto implica la seguridad nacional y privada y la creación y mantenimiento de un sistema de leyes y contratos. Otras actividades públicas importantes incluyen garantizar (aunque no producir) un nivel mínimo de educación, un nivel mínimo de calidad de vida y la participación en forma limitada en las inversiones en infraestructuras como carreteras y aeropuertos (Barro 1996:13).

Resulta claro que una gestión pública concebida conforme a esta orientación, que está teóricamente vinculada a las directrices de que emanan de la economía neoclásica, deja de lado la utilización de políticas que impliquen una intervención directa del Estado en la vida económica, como era prescrito por las recetas keynesianas.

También aportan importantes elementos de juicio en esta dirección los estudios sobre competitividad que se proponen determinar cuáles son los factores que tienen mayor efecto en el aumento de la competitividad, de la productividad y del crecimiento económico y, con ello, también detectar áreas estratégicas de acción para la gestión pública. En particular, merecen destacarse los trabajos que realiza el *World Economic Forum* (WEF) con el propósito de calcular un Índice Global de Competitividad (IGC), trabajos estos que desde sus orígenes se han apoyado en el marco teórico y en los criterios planteados por Porter (1990) a partir de su influyente investigación sobre las ventajas competitivas de las naciones. En su esfuerzo por identificar los factores que tienen mayor incidencia en la competitividad de cada país, los estudios del WEF también buscan determinar lo que califican como “elementos claves para el crecimiento sostenido” (López Claros, A. & al. 2006). Si bien estos factores y sus componentes han sido objeto de cambios y ajustes, los criterios generales planteados desde el año 2001, cuando el IGC fue calculado por primera vez, se han man-

tenido a lo largo de esta evolución. En particular, los factores que son evaluados como los “pilares de la competitividad” están referidos a los activos que cada país ha logrado desarrollar en materia de instituciones, infraestructuras, estabilidad macroeconómica, salud y educación primaria, educación superior y capacitación, preparación tecnológica, sofisticación del ambiente de negocios e innovación. Si se observan los factores identificados, y los criterios con que son evaluados, se puede comprobar que tienen una alta coincidencia con los señalados por la visión teórica dominante sobre crecimiento económico antes señalada y apuntan en la misma dirección en lo concerniente a la gestión pública.

Dejando de lado la discusión sobre la pertinencia y/o rigurosidad de los estudios sobre competitividad del WEF, también se puede comprobar que, en los hechos, los resultados de estas evaluaciones han tenido y tienen una importante influencia en las decisiones gubernamentales sobre política económica en un elevado número de países. Esto responde a que, en una situación en la que se acepta que la competitividad constituye una condición básica para el crecimiento económico en una dinámica globalizada, la evaluación para cada uno de los factores considerados por este tipo de estudio, donde se sintetizan las fortalezas y las debilidades en términos de competitividad para cada uno de los países incluidos, aporta elementos de juicio relevantes sobre las áreas que deberían ser objeto de atención prioritaria para la política económica.

Sin embargo, a pesar de que a partir de lo expuesto se puede inferir que existe bastante coincidencia en cuanto a los factores que condicionan y estimulan una dinámica de crecimiento económico y sobre ciertas indicaciones generales sobre cómo promoverla, las conclusiones de gran parte de las investigaciones realizadas durante los últimos años sobre esta materia destacan la existencia de muchas dudas y puntos oscuros, sobre todo en lo relativo a crecimiento sostenible a largo plazo. Tan es así, que la aplicación rigurosa de los criterios generales preconizados durante los últimos años, buena parte de los cuales se basan en los aportes que aquí se han revisado, han tenido dispares resultados —en algunos casos contradictorios— según las realidades y situaciones en que han sido aplicados. El hecho de que una misma política haya logrado resultados positivos en algunos casos

y que no haya tenido efectos relevantes en otros, no hace sino confirmar que todavía persisten muchas interrogantes sin respuesta al respecto.

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

Coincidentemente, en un libro que lleva el sugerente título de “El misterio del crecimiento económico”, Helpman (2004) admite que este fenómeno continúa siendo escurridizo y que todavía quedan muchos aspectos sin aclarar. En particular, pese a que destaca la importancia que tienen las instituciones para el crecimiento, también reconoce que aunque se ha demostrado que las instituciones favorables a los derechos de propiedad, al estado de derecho y la limitación de los poderes del ejecutivo son importantes para el crecimiento, no se sabe bien cómo afectan a la renta por cápita. Y aún se sabe menos sobre el papel que desempeñan otras muchas instituciones económicas y políticas, como la estructura de las relaciones laborales y la regulación de los grupos de interés (Helpman 2004: 163).

En definitiva, lo que se sabe es que más allá de ciertos criterios e indicaciones de carácter general, todavía se sabe muy poco sobre cuáles podrían ser los caminos que se podrían recomendar para asegurar el crecimiento sostenido a largo plazo. Y esto marca una diferencia importante con las creencias y la confianza en ellas que se tuvieron en la época del apogeo de la planificación normativa centralizada.

Esta situación indica que a diferencia de lo que se percibía y entendía a mediados del siglo pasado, actualmente hay acuerdo entre buena parte de los especialistas en la materia de que, más allá de ciertos principios y criterios generales, hoy no se disponen de certezas como las que emanaban de las teorías de crecimiento de la época del auge de la planificación; claro está que aquellas indicaciones mostraron grandes limitaciones y escasa efectividad para iniciar procesos efectivos y sostenidos de crecimiento económico. Lo que ahora aportan los estudios sobre esta materia no es mucho más que un conjunto de criterios generales para encuadrar las políticas, en procesos que serán en cualquier caso mucho más erráticos que los que habían previsto los teóricos de la planificación normativa de mediados del siglo pasado. Por lo tanto, si se observa la evolución comparada entre la teoría del crecimiento económico y los enfoques de planificación y gobernanza desde el momento en que aparecieron las primeras propuestas de planificación hasta ahora, se puede concluir que mientras ayer las teorías del crecimiento ofrecían explicaciones supuestamente mucho más concretas y precisas, ahora se reconoce abiertamente que los fundamentos teóricos para la acción social presentan mayores limitaciones e incertidumbres.

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

## Gobernanza para la ciudad post-industrial

### *Nuevo discurso teórico-ideológico, nuevo enfoque para la gestión*

Teniendo en cuenta el fracaso de los experimentos de planificación normativa racionalista y debiendo ahora hacer frente a los problemas que se estaban generando en un escenario mucho más complejo y conflictivo que el que se había intentado enfrentar con aquellos experimentos, comenzaron a desarrollarse desde las últimas décadas del siglo pasado nuevas propuestas en materia de gestión pública y, en particular, de gestión urbana. Desde sus comienzos estas propuestas se realizaron bajo el influjo de un nuevo discurso teórico-ideológico, que de hecho consideraba las nuevas explicaciones sobre cómo se procesan y desenvuelven las prácticas sociales en sociedades abiertas, más complejas y democráticas y sobre como se genera y sostiene el crecimiento económico a largo plazo.

El nuevo discurso teórico-ideológico que respaldó esos esfuerzos se caracteriza por marcar un fundamental cambio de énfasis con respecto al período anterior, en lo relativo al papel que se asigna los individuos y a las instituciones públicas y privadas en los procesos sociales, desde que una de sus convicciones medulares apunta a que las acciones sociales individuales tienen una importancia primordial en la construcción o en la modificación del orden social. De hecho, este discurso aparece como una revalorización de los principios y postulados que forman parte del ideario que ha acompañado al desarrollo del pensamiento liberal a todo lo largo de su historia, donde uno de los principios fundamentales que guían el discurso respectivo es que “[...] en la ordenación de nuestros asuntos debemos hacer todo el uso posible de las fuerzas espontáneas de la sociedad y recurrir lo menos que se pueda a la coerción [...]” (Hayek 1976: 45).

Con esta base de sustentación para interpretar la dinámica social en el escenario emergente del avance de la globalización, se llegó al convencimiento de que “los procedimientos practicados por los poderes públicos no son sino uno de los componentes de procesos en los que se combinan según modalidades muy diversas, lógicas públicas y lógicas privadas, evoluciones “espontáneas” e intervenciones planificadas, racionalidad técnica

y elecciones políticas, experticias científicas y compromisos militantes, programación y concertación, etc.” (Grafmeyer 2005: 111). Lo que implica un explícito reconocimiento de la importancia que se asigna a la participación de una multitud de actores en la determinación de la dirección y el contenido de los procesos sociales que les conciernen. Por otra parte, las propuestas sobre gestión social que comenzaron a desarrollarse con este fundamento, se propusieron buscar una mayor compatibilidad con los condicionamientos imperantes en dicho escenario emergente, cuyas diferencias con aquel en que se había intentado desarrollar los experimentos planificadores del siglo pasado se reconocían como sustantivas.

Por otra parte, también desde el punto de vista de la dinámica económica las nuevas propuestas sobre gestión y gobernanza comportan un cambio radical con respecto a las que habían caracterizado a la edad de oro del racionalismo intervencionista, desde que se apoyan en un diagnóstico que sostiene que fueron justamente las políticas keynesianas las que al establecer un conjunto de obstáculos al funcionamiento de una economía capitalista como tal, condujeron al agotamiento del fordismo; en este sentido, este diagnóstico percibe al Estado de Bienestar como el principal culpable de la crisis, en la medida que considera que su costo fiscal y normativo incidió negativamente en la valorización de los capitales privados individuales y, por consiguiente, en la propia dinámica de acumulación y crecimiento.

A partir de estas convicciones, se postuló una nueva receta, que años más tarde habría de formalizarse en el así denominado “Consenso de Washington” (Williamson 2004), cuya difusión y creciente aceptación en el mundo entero le otorgaría el carácter de un nuevo “saber convencional dominante” (Krugman 1995). ¿Cuál es el eje estructurante de este nuevo planteamiento? Como resume Stiglitz, “las políticas del “Consenso de Washington” se basaban en el rechazo del papel activista del Estado y en la promoción del Estado minimalista y no intervencionista. La premisa implícita era que los gobiernos son peores que los mercados. Por consiguiente, cuanto más pequeño sea el Estado mejor será el Estado” (Stiglitz 1998: 712). A partir de esta visión, lo que se impuso en forma relativamente generalizada fue un conjunto de criterios generales y no un

recetario pormenorizado, por lo que en la práctica concreta estos criterios fueron aplicados con las variaciones que se consideraron más adecuadas para la situación, idiosincrasia y especificidades de cada lugar. Lo genérico fue lo establecido por dichos criterios básicos, a los que se apegaron, tanto como ello resultó posible, las políticas aplicadas en cada caso.

Con la adopción de las ideas del “Consenso de Washington”, y con la consecuente aplicación de las políticas de liberalización económica, consideradas como condición necesaria para restablecer el imperio de una racionalidad que se suponía desdibujada por la aplicación de las recetas keynesianas, se logró impulsar procesos que por su intención y por su contenido pueden considerarse como orientados a materializar una verdadera refundación capitalista. En la mayor parte de los casos, esto se concretó en la aplicación del así denominado “ajuste estructural”, cuyo propósito era asegurar un manejo “macroeconómico sano”, como camino para poner en funcionamiento un círculo virtuoso hacia una nueva fase de modernización capitalista. Para lograrlo, se recomendó la aplicación de políticas de disciplina fiscal, tasas de cambio “competitivas”, liberalización del comercio, promoción de la inversión extranjera, privatizaciones, entre otras, que constituyen los componentes básicos del fenómeno conocido como *neoliberalismo*.

Conforme a sus fundamentos explícitos, las políticas de liberalización económica y las nuevas modalidades de regulación estuvieron orientadas a conformar un régimen de acumulación que, en lo medular, para decirlo con las palabras de Castells, significó

[...] sustituir los mecanismos históricamente inaplicables del modelo “keynesiano” por otros de nuevo cuño [...] capaces, en las nuevas condiciones sociales, de asegurar los procesos básicos de toda economía capitalista, a saber, la generación del excedente (fuente de inversión), la elevación de la ganancia, el desarrollo de mercados en forma equivalente, y la regulación del ciclo económico y las condiciones generales de producción, mientras se mantienen condiciones de circulación del capital que no perturben la apropiación e inversión de los beneficios, evitando procesos inflacionarios desmesurados (Castells 1987: 261).

| Principales cambios en la transición desde la época de la planificación a la de la gobernanza |   |  |
|---|---|--|
|   | Época de la planificación   | Época de la gobernanza   |
| <b>Preocupación central</b>   | Desarrollo industrial, bienestar social, reducción de desigualdades sociales  | Crecimiento económico, competitividad nacional, igualdad de oportunidades a los diversos actores económicos  |
| <b>Fundamento teórico</b>   | Keynesianismo   | Neoliberalismo   |
| <b>Concepción del Estado</b>  | Estado centralizado, normativo e intervencionista   | Estado descentralizado, supervisor, neutral y subsidiario  |
| <b>Actores dominantes</b>   | Gobierno central y diversas instituciones públicas, asociaciones empresariales, centrales sindicales  | Propietarios y administradores del capital, actores sociales empoderados, gobierno nacional y gobiernos locales, asociaciones privadas                   |
| <b>Modalidad de acción social</b>   | Desde arriba hacia abajo (crecimiento promovido exógenamente)   | Desde abajo hacia arriba (crecimiento promovido endógenamente)   |
| <b>Tipo de intervención</b>   | Intervención pública directa e indirecta, a escala nacional y local, producción y suministro público de bienes y servicios                    | Intervención predominantemente indirecta y descentralizada, subsidiaridad y neutralidad del Estado   |
| <b>Principales políticas</b>  | Economía semi-cerrada, comercio exterior controlado, aranceles generalizados y diferenciados, tasas de cambio controladas, alto gasto público | Amplia apertura externa, liberalización comercio exterior, tasas de cambio competitivas, reducción del gasto público y disciplina fiscal, liberalización |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | y alta recaudación tributaria, control mercados de bienes y servicios, subsidios e incentivos, generalizados, estatizaciones, nacionalizaciones y empresas públicas, restricciones a la inversión extranjera, fuerte regulación mercados de trabajo | mercados de bienes y servicios, eliminación de subsidios y reducción incentivos y estímulos, privatizaciones y estímulo a la inversión privada, promoción de la inversión extranjera, liberalización y flexibilización mercados de trabajo |
|--|---|--|

El resultado de los procesos que se orientaron en esta dirección fue un cambio en las coordenadas que habían prevalecido en la fase anterior, que permitió que en el escenario emergente el capital privado recuperase su papel de protagonista indiscutido del proceso de acumulación y crecimiento y las fuerzas del mercado su función de mecanismo básico en la regulación de la dinámica económica.

#### *Gobernanza, descentralización, planificación estratégica*

Una de las reformas fundamentales a la que debieron abocarse los gobiernos nacionales que decidieron avanzar en la dirección señalada por Castells fue la reforma del Estado, la cual fue estructurada en torno a dos principios básicos, cuya vigencia se consideraba imprescindible para poder implementar los procesos de ajuste estructural preconizado por el nuevo discurso: primero, el *principio de neutralidad*, que postula que la acción del Estado debe ser indirecta y las unidades productivas deben ser independientes y competitivas para aprovechar al máximo las ventajas que ofrece un sistema de mercado; y, segundo, el *principio de subsidiaridad* que indica que el Estado debe intervenir directamente sólo en aquellos problemas que las personas o los grupos de personas no pueden resolver por sí mismos, o lo hacen de manera incompatible con la búsqueda del bien común.

Con la vigencia de estos principios, los respectivos gobiernos nacionales pasaron a tener una función cualitativamente diferente a la que se les había reconocido en el período de auge de la planificación, en la medida que se estableció un conjunto de arreglos institucionales orientados a atenuar la intervención pública en la regulación de los sistemas sociales respectivos; al mismo tiempo, como contrapartida, se buscó establecer condiciones y mecanismos que permitiesen un mayor involucramiento y participación de los diversos actores y organizaciones de la sociedad civil en la definición de la orientación y el contenido de los procesos sociales en los cuales, en particular, adquirieron una gravitación creciente los propietarios y administradores del capital.

En el escenario social emergente, caracterizado por una creciente complejidad, bajo el efecto de los avances de los procesos de liberalización e informacionalización tendió a multiplicarse e intensificarse la interacción entre actores públicos y privados, empezó a crecer la preocupación por establecer nuevos modos de regulación, capaces de permitir e impulsar una mejor coordinación de dichas interacciones, conducentes a mejorar el “buen gobierno” de los respectivos sistemas sociales; es así que, como afirma Gaudin (2002: 37), puede aseverarse que “lo que hace emerger las formas contemporáneas de “gobernanza sociopolítica”, son las interacciones entre actores públicos y privados, entre administraciones y empresas”. Al menos desde el punto de vista teórico, la motivación subyacente en los distintos mecanismos que se propusieron a esos efectos, fue la búsqueda de establecer las condiciones que hiciesen posible que la dinámica social fuese el resultado de “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).

En la implantación de los modos que orientados a permitir una mejor coordinación de las acciones de diversos tipos de actores, tanto en lo que respecta a su definición conceptual, como en lo que hace a su operatividad, el Banco Mundial jugó un papel protagónico; fue así, que desde mediados de la década de los años 90, cuando este organismo comenzó a difundir su propuesta de gobernanza, las ideas respectivas se propagaron por el mundo

entero y terminaron siendo las que habrían de alcanzar mayor predicamento desde entonces. En particular, se ha reconocido que fue en ese ámbito donde se produjo “un desplazamiento desde la noción de gobernanza como principio de producción de conocimientos, a la de *good governance* presentada como un estilo de óptima acción política” (Gaudin 2002: 72).

A lo largo del proceso desarrollado desde entonces por este organismo, se llegó a establecer que los indicadores de gobernabilidad podían ser objeto de medición a través un conjunto de componentes que podían considerarse como expresión de buen gobierno, los cuales han sido agrupados en la forma siguiente: i) *voz y rendición de cuentas*, que mide el grado en el que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de un gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa; ii) *estabilidad política y ausencia de violencia*, que mide la percepción de la probabilidad de que el gobierno esté sujeto a actos de desestabilización o sea derrocado a través de medios inconstitucionales o violentos; iii) *efectividad gubernamental*, que mide la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y el grado en que es independiente de presiones políticas, la calidad de la formulación y ejecución de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas; iv) *calidad regulatoria*, que mide la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado; v) *Estado de derecho*, que mide el grado al que los agentes confían en las reglas sociales y las obedecen y, en particular, la calidad de la ejecución de contratos, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia; y vi) *control de la corrupción*, que mide el grado en el que se ejerce el poder público en beneficio privado, así como la corrupción en pequeña y gran escala y el control del Estado por minorías selectas e intereses privados (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi 2007). Una vez establecidos y medidos como indicadores de buen gobierno, estos indicadores y los diversos aspectos que los componen, se han ido ubicando como criterios normativos para la gestión respectiva.

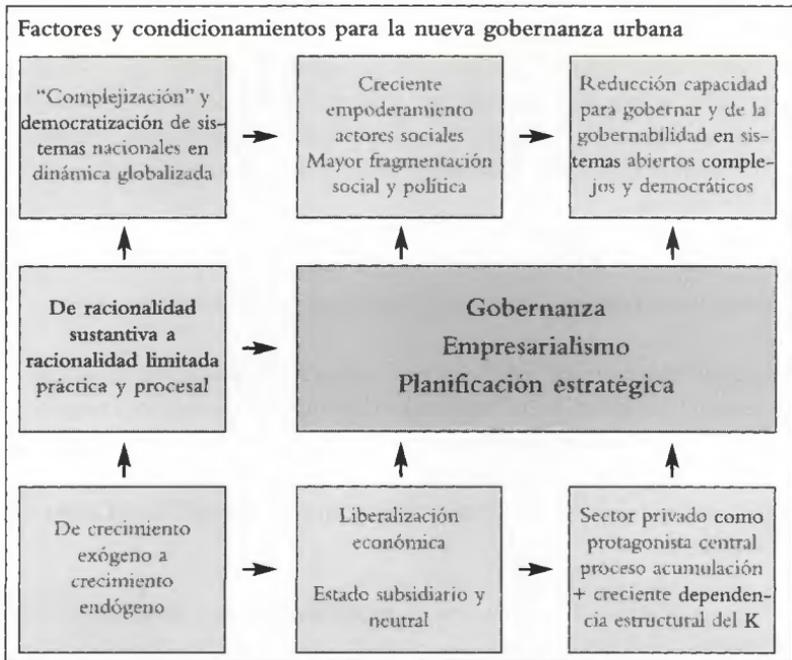
Por otra parte, esos criterios que, de hecho, pasaron a constituirse en pre-condiciones para una buena gobernanza, también consideran implíci-

tamente las conclusiones derivadas de la ya mencionada explicación sobre el carácter endógeno del crecimiento económico, en especial en lo que se refiere a la convicción de que para la efectiva activación un proceso de esta naturaleza es necesario contar con la iniciativa y las acciones básicas de los actores e instituciones sociales del ámbito en que este proceso tiene lugar. Esto es, al entender que el crecimiento debe ser promovido endógenamente, se considera que el impulso requerido para su promoción debe desplazarse desde el Estado central, hacia los diversos actores públicos y privados a nivel local.

Por esta vía, la conclusión de que la gestión debía ser encarada desde abajo hacia arriba, estableciendo una relación dinámica entre lo local y lo global, ha llevado a que las colectividades locales aparezcan ahora como el medio idóneo para el ejercicio de la gobernanza. De esto se infiere lógicamente que para que ello sea factible, es necesario realizar avances efectivos en materia de descentralización, de manera de permitir que esos grupos y actores sociales que se mueven en esos ámbitos locales, puedan disponer de las atribuciones necesarias para poder involucrarse en los procesos respectivos. De esta manera, se buscó establecer una modalidad de gobernanza capaz de concitar la participación coordinada del mayor número de actores de cada ámbito local, sentando así las bases para estrechar la relación entre gobernanza, democracia, participación social y reforma urbana. En particular, para justificar la aplicación de la gobernanza se ha argumentado que ello permite involucrar y aumentar la participación de un conjunto más amplio de actores públicos y privados en la elaboración y ejecución de los correspondientes cursos de acción, por lo que implica “un enriquecimiento de la democracia participativa por nuevos procedimientos participativos y deliberativos” (Ascher 2001: 95). Incluso cuando esto puede parecer razonable desde un punto de vista teórico, la evidencia empírica disponible no parece avalar una apreciación tan optimista sobre la relación entre descentralización, participación y democracia.

En las discusiones sobre el sentido y las posibilidades de la gobernanza, también se ha señalado que es posible distinguir por lo menos dos formas de gobernanza urbana: por una parte, la concebida como un modo empresarial, donde la ciudad respectiva se organiza como un actor colec-

tivo a fin de privilegiar ante todo su crecimiento económico y, por otra, la encarada como una modalidad que busca conciliar crecimiento económico con la preservación de la cohesión social (Le Gales 1995). Si bien los defensores de la gobernanza se inclinan preferentemente por la segunda de estas formas, cuando se analizan las experiencias concretas de gestión urbana realizadas en nombre de la gobernanza, se puede comprobar que la mayor parte de ellas han sido concebidas según el modo empresarial. Esto implica que hasta ahora han venido ganando importancia las estrategias que en su afán de lograr una mayor competitividad de la ciudad, han priorizado programas de renovación y/o reactivación urbana que, en muchos casos, se han materializado en la ejecución de grandes y ostentosos proyectos urbanos y en importantes operaciones de cosmética urbana, lo que ha terminado relegando a un segundo plano al objetivo de la cohesión social.



¿Cual ha sido el procedimiento escogido para llevar a la práctica procesos basados en los postulados de la gobernanza? Al respecto, durante los últimos años el camino que aparece relacionado con mayor frecuencia a las nuevas modalidades de gestión urbana es el de la *planificación estratégica*, concebida como un procedimiento que permite impulsar y controlar un “proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso” (Fernández Güell 1997: 54). Este procedimiento ha sido presentado como el más adecuado para compatibilizar y conciliar la multiplicidad de voluntades que, en sociedades abiertas, expresan diversos intereses, aspiraciones y demandas que, frecuentemente, se manifiestan en forma contradictoria y conflictiva. Ha sido así que gobernanza y planificación estratégica, han pasado a conformar dos caras de una misma moneda.

Considerando todos estos elementos, es posible concluir que el enfoque sobre “nueva política regional” que se impuso con el avance de la globalización, tiende a asociar desarrollo local endógeno, descentralización, competitividad interurbana y planificación estratégica, al concepto de gobernanza.

### *Gobernanza, dependencia estructural del capital y política urbana*

Por las mismas razones por las que el análisis de la dinámica de las decisiones y de la acción social realmente existente en sociedades complejas concluyó que la planificación racionalista, centralizada, normativa y holística era incapaz de procesar los cambios que proponía, también se llegó a igual conclusión en lo que respecta al urbanismo racionalista. Como lo expone Hall,

a partir de finales de los años sesenta, estos sistemas de planificación recibieron críticas fundamentales que procedían de dos direcciones distintas.

De la derecha filosófica salieron una serie de estudios teóricos y empíricos realizados por científicos políticos norteamericanos, que aseguraban que –por lo menos en los Estados Unidos– las decisiones urbanas más importantes se tomaban dentro de una estructura política pluralista en la que no había un solo individuo o un solo grupo que tuviera todo el poder o toda la información, y que, en consecuencia, el proceso de toma de decisiones se podía describir como un “incrementalismo desarticulado” o sencillamente como una manera de “salir del paso” [...] En consecuencia muchos teóricos llegaron a la conclusión de que si en realidad la planificación era así, así era como debía aceptarse: parcial, experimental, incremental, tratando de solucionar problemas a medida que se presentaban. Todo quedó mucho más claro, cuando –como sucede muy a menudo– la crítica de la izquierda norteamericana llegó a unas conclusiones muy parecidas (Hall 1996: 342-343).

El reconocimiento del carácter procesal e incremental que tienen los cursos de acción social en una situación en la que interactúa una multitud de actores, reafirmó la convicción de que ninguna propuesta de reforma urbana puede desconocer que las coordenadas estructurales del sistema en el que es aplicada, encuadran y establecen la viabilidad de los cambios necesarios para que tal reforma pueda concretarse; en otras palabras, que todo intento de alterar la dinámica urbana dominante y, en particular, la dinámica de los procesos de auto-organización y auto-reproducción urbana, debe tener en cuenta que la urbanización capitalista resulta de “una multitud de procesos privados de apropiación de espacio”, donde cada uno de esos procesos “está determinado por las propias reglas de valorización de cada capital particular” (Topalov 1979: 20). De donde se infiere que para poder operar los cambios deseados sería necesario disponer del poder y de la capacidad política requerida para modificar el comportamiento de los grupos y actores que dan contenido específico a esa “multitud de procesos privados de apropiación de espacio”.

En particular, en un escenario social en el que se ha impuesto una creciente dependencia estructural de la sociedad con respecto al capital, cuando se analiza el papel de los grupos y actores sociales en dichos procesos privados de apropiación de espacio, ante todo es necesario destacar

las decisiones de los propietarios y administradores del capital, habida cuenta de que ellos tienen la prerrogativa, en forma exclusiva e intransferible, de invertir o no invertir, lo cual es determinante de las perspectivas del nivel de crecimiento económico del lugar. Los análisis que consideran los factores que explican este comportamiento, en la medida que permiten comprender los orígenes y las causas de la dinámica urbana emergente, son ineludibles para una correcta evaluación de la viabilidad de cualquier propuesta de reforma urbana que pretenda alterar esa dinámica. No es ningún misterio que los intereses y las expectativas de los propietarios y operadores de esos capitales, que han estado acentuando su movilidad global durante las últimas décadas, juegan un papel central en la creciente mercantilización de los procesos de transformación de las ciudades capitalistas.

En esa dirección, Molotch (1976), ya había analizado hacia el final de la fase anterior la importancia que entonces había logrado en la evolución urbana la intervención de poderosas coaliciones (*urban growth machines*), integradas por miembros de las élites directa o indirectamente relacionadas con los negocios inmobiliarios, que actuaban buscando asegurar las precondiciones para el crecimiento de su ciudad y que decidían y conducían las correspondientes políticas urbanas con el propósito de expandir la economía local y acumular riqueza. En esta misma dirección, una investigación sobre la evolución reciente de las principales ciudades norteamericanas (Hackworth 2007), muestra cómo bajo los efectos del ejercicio de una “gobernanza neoliberal” que tiene en la cooperación público-privada uno de sus mecanismos dominantes, las tendencias emergentes han evolucionado en la misma dirección indicada por Molotch. La evidencia disponible parece avalar la conclusión: que este tipo de proceso ha tendido a intensificarse en esta nueva fase de modernización capitalista, en la que una parte importante de los capitales móviles se ha orientado hacia la especulación inmobiliaria, preferentemente en las grandes aglomeraciones urbanas en crecimiento.<sup>8</sup>

8 La crisis asiática que se inició con la devaluación del *baht* tailandés en julio de 1997, como respuesta a una desenfrenada sobre-especulación inmobiliaria, especialmente en

Desde esta perspectiva, es lógico inferir que cuando se proponen medidas con la finalidad de hacer frente a diversos problemas que se han agudizado con el crecimiento y la expansión de las grandes aglomeraciones urbanas en todo el mundo, no se puede dejar de considerar las motivaciones, las aspiraciones y el comportamiento de los principales actores y grupos sociales urbanos<sup>9</sup> y, en especial, la que pueden llegar a tener los capitales privados en dicha “multitud de procesos privados de apropiación de espacio”. Sin embargo, cuando se analizan diversas propuestas que se han generado motivadas por la preocupación frente al agravamiento de esos problemas, se puede comprobar que muchas de ellas tienden a soslayar tanto la importancia de los condicionamientos estructurales que encuadran la evolución de una ciudad en una sociedad capitalista, como el comportamiento, los intereses y las demandas de principales actores involucrados.

Entre muchos otros, un planteamiento que permite ejemplificar esta tendencia a ignorar la incidencia del contexto histórico-estructural existente, se puede encontrar en un trabajo dedicado al estudio de las “nuevas direcciones” en la teoría del planeamiento en los Estados Unidos (Fainstein 2000), en el que se consideran tres corrientes que habrían revitalizado la discusión teórica sobre planificación urbana en ese país: el modelo comunicativo, basado en la teoría de la acción comunicativa de Habermas, el *new urbanism* y lo que se denomina como la teoría de la “ciudad justa”. En el análisis presentado en ese trabajo, se descartan las dos primeras corrientes y se toma partido por la tercera, pero sin aportar elemento de juicio alguno sobre cómo se podría avanzar hacia esa “ciudad justa”

---

Bangkok, ilustra con claridad la importancia que tienen los capitales privados internacionales en la generación de burbujas de crecimiento, cuya explosión puede propagarse globalmente. En la misma dirección, la actual crisis mundial, cuyo origen está relacionado con las hipotecas a deudores inmobiliarios poco solventes, también aporta elementos de juicio sobre la dimensión que los negocios inmobiliarios han adquirido en la dinámica económica globalizada.

- 9 En esta dirección, se puede señalar como un ejemplo típico de este tipo de situación, el analizado por Oblet (2005: 133 y ss.), en el que el no reconocimiento de los anhelos de los habitantes por parte de los tecnócratas del urbanismo progresista, explica en buena parte el fracaso de la política de grandes conjuntos residenciales (*grands ensembles*) en la Francia de la postguerra.

en el contexto de una sociedad como la norteamericana, marcada por una fuerte desigualdad en la distribución del poder entre sus principales actores y donde la *urban growth machine* parece haber acentuado su peso durante las últimas décadas (Jonas & Wilson 1999; Hackworth 2007). También en muchas propuestas de reforma urbana planteadas en diversos países latinoamericanos, es posible encontrar la misma tendencia a no tener en cuenta los condicionamientos estructurales existentes (v. gr.: Lopez de Souza 2003).

En la medida en que se omite el análisis sobre la compatibilidad entre la dinámica económica y social requerida por ese tipo de propuesta y la existente en realidades en las que se ha ido imponiendo una lógica estrictamente capitalista en las decisiones y acciones de los actores más influyentes en la producción y reproducción de la ciudad, es lógico cuestionar su posible viabilidad y efectividad. Incluso reconociendo que la realidad observable no es inmutable y que diversos proyectos y políticas pueden provocar alteraciones importantes en la evolución de cada ciudad, no parece posible desconocer que el marco institucional existente, así como la matriz de poder social que se ha ido construyendo a lo largo de la historia de cada lugar, encuadran, condicionan y limitan los procesos respectivos. De hecho, los cambios que han afectado a las concepciones sobre gobernanza urbana desarrolladas durante las últimas décadas, han avanzado claramente en una dirección que se ha propuesto compatibilizar las propuestas de transformación urbana con el encuadre estructural y la dinámica dominante de cada ciudad, así como también con las aspiraciones y demandas de los diversos actores sociales que allí interactúan. Obviamente, estas nuevas modalidades de gestión han sido favorecidas por los cambios en el papel del Estado y del mercado que resultaron del progresivo avance de los procesos de liberalización, donde han quedado librados al juego de las fuerzas del mercado diversos procesos que, en muchos casos, habían sido obstaculizados por las regulaciones keynesianas ahora abandonadas.

Frente a este cambio de enfoque, importa subrayar que con él se produjeron modificaciones sustantivas en lo que concierne a los objetivos de la gestión pues, cuando menos desde el punto de vista teórico, la preocupación central que la motivaba, se desplazó desde lo relativo a la cuestión

social hacia las diferencias en materia de capacidad productiva y de competitividad. En efecto, mientras la teoría urbana de posguerra “llegó a caracterizar la ciudad del capitalismo avanzado desde el punto de vista de la geografía política de la *reproducción social*”, a partir de la crisis del fordismo “[...] las ciudades se están volviendo a definir como unidades de la escala geográfica de la *producción*, al tiempo que el proceso de producción mismo se ha visto transformado” (Smith 2001: 25.). Por sus implicancias, este cambio puede considerarse como uno de los más relevantes que han afectado a la gestión urbana, puesto que llevó a “[...] pensar las políticas territoriales ante todo como políticas destinadas a favorecer la creación de recursos y riquezas nuevas y no más como políticas de afectación o de reafectación de recursos y riquezas dadas” (Veltz 2002: 10-11).

Al alterarse de esta manera la preocupación que la justifica y la orienta, de aquí en adelante la gestión urbana pasó a ubicar a la competitividad como un componente estratégico para estimular y sostener el crecimiento económico de la ciudad. Con ello, fueron cuestionadas y abandonadas las explicaciones que consideraban que los cuellos de botella para el crecimiento radicaban en la escasez de capital y de mano de obra calificada, para adoptar como fundamento los criterios y las explicaciones de las teorías del crecimiento endógeno, donde se considera que los obstáculos más importantes para el desarrollo están relacionados con las bajas capacidades empresariales y de innovación, con la escasez de un saber específico y con la escasa internacionalización de las economías respectivas (Capellin 1992: 37). Al mismo tiempo, con este mismo fundamento, también se tendió a abandonar las concepciones que entendían que el progreso técnico se generaba exógenamente, para aceptar que el mismo debía promoverse endógenamente, lo que llevó a postular una modalidad de activación del crecimiento desde arriba hacia abajo (*top-down*), en lugar de aquellas que habían sostenido hasta entonces que esto debería procesarse desde abajo hacia arriba (*botton-up*). Con ello se produjo un desplazamiento del nivel de la gestión: mientras la primera modalidad contemplaba un proceso gestionado básicamente por un Estado centralizado, el nuevo enfoque presupone la presencia de un Estado descentralizado y la ascendente participación de las administraciones locales y, sobre todo, de la empresa privada.

En última instancia, esta evolución puede interpretarse como el resultado de un esfuerzo por compatibilizar y ajustar los enfoques y las propuestas de la gestión urbana a los principales cambios producidos en las explicaciones, sobre cómo se desenvuelven las prácticas sociales en sociedades abiertas complejas y democráticas, y sobre cómo se origina y sostiene el crecimiento económico en el mundo globalizado, teniendo presentes los condicionamientos estructurales inherentes al nuevo escenario de acción social liberalizado e “informacionalizado”. Fue bajo la confluencia de estos cambios, que se fue estructurando el enfoque sobre gestión urbana en el que se han asociado las ideas de gobernanza, competitividad urbana y empresarialismo.

#### *Empresarialismo, atractivo, competitividad interurbana*

Dado el mencionado desplazamiento en el énfasis de los objetivos de la gestión, desde las cuestiones sociales hacia las relativas a la producción y el crecimiento en una economía global, las naciones, las regiones y las ciudades se embarcaron en una competencia generalizada, principalmente por captar capitales, trabajadores calificados y/o visitantes globales, considerados como necesarios para el cumplimiento de los nuevos objetivos. Con este propósito, comenzaron a adoptarse los criterios de la gobernanza corporativa utilizada a nivel empresarial para concebir y diseñar las estrategias y las políticas respectivas tanto a nivel nacional y urbano, buscando con ello beneficiarse del despliegue y/o de la deslocalización de componentes de las cadenas productivas o de consumo organizadas en red, que se había intensificado con las transformaciones producidas bajo los efectos combinados de la liberalización y la informacionalización.

Harvey (1989) analizó y caracterizó esta mutación como una evolución desde el enfoque planificador por el que se habían inclinado las administraciones urbanas en el pasado (al que calificó como “gerencialista”), hacia uno que toma los aspectos básicos de la gestión empresarial (al que bautizó como “empresarialista”), en base a tres aspectos:

- el nuevo empresarialismo tiene como característica central el “partenariado público-privado”, en el cual las tradicionales reivindicaciones locales están integradas con la utilización de los poderes públicos locales para intentar atraer fuentes externas de financiamiento, nuevas inversiones directas o nuevas fuentes generadoras de empleo;
- la actividad de esa asociación público-privada es empresarial, precisamente porque tiene una ejecución y una concepción especulativa, por lo que está sujeta a las dificultades y peligros inherentes a los emprendimientos inmobiliarios especulativos, los cuales se contraponen a los emprendimientos inmobiliarios coordinados y racionalmente planificados; y
- el empresarialismo tiene como foco de atención mucho más la economía política de lo local que la del territorio, lo que se manifiesta en el hecho de que tiende a privilegiar proyectos económicos orientados a promover las condiciones de vida o de trabajo en una determinada jurisdicción (Harvey 1989: 7).

Desde que comenzó a desarrollarse como respuesta a la crisis de la planificación normativa, el empresarialismo se difundió en forma generalizada como la modalidad de gestión más adecuada para promover crecimiento económico, ahora situado como el objetivo prioritario tanto nacional, como regional o urbano. Así, por ejemplo, la OCDE justifica explícitamente la transición entre estas dos modalidades de gestión, destacando que

[...] la política de acondicionamiento del territorio ha pasado del gerencialismo, que busca ante todo proveer con eficacia a todos los ciudadanos de los servicios de utilidad colectiva, al empresarialismo, que se caracteriza netamente por una aproximación estratégica que busca el crecimiento económico, favorable a la toma de riesgo, a la innovación y propenso a orientarse hacia el sector privado (OCDE 2007).

Si bien la gobernanza como nueva modalidad de gestión urbana basada en un mayor entendimiento entre los sectores público y privado tuvo sus orí-

genes y sus primeras aplicaciones en algunas ciudades norteamericanas, en las décadas posteriores a su gestación en ese país se proyectó hacia otras partes del mundo y, en particular, hacia diversas ciudades europeas (Newman & Thornley 1996; Le Gales 2007), donde se desarrollaron diversas experiencias que luego se constituyeron en ejemplos paradigmáticos sobre la manera de concebir esta tarea. En este sentido, una temprana revisión de los cambios en los enfoques sobre “planificación urbana” en la Europa post-fordista, en la que se consideran experiencias concretas en Gran Bretaña, Francia y Suecia, ya se destaca cómo la gobernanza se impuso en esos países como una modalidad “[...] que incluye las estructuras informales y el creciente involucramiento de los intereses del sector privado. En el nuevo contexto de competitividad entre ciudades las políticas locales están crecientemente preocupadas con los problemas del desarrollo económico” (Newman & Thornley 1996: 77). Algunos años más tarde, haciendo referencia a las “nuevas estrategias de política urbana” en Europa, se precisa que ellas se articulan en torno a tres tendencias interdependientes: primero, el desplazamiento de las prioridades de la intervención urbana hacia el crecimiento y la reestructuración competitiva; segundo, la reorientación del enfoque predominantemente gestor y regulador de la política urbana hacia un enfoque “proactivo” y empresarial y, tercero, cambios en la instrumentación de la intervención y la aparición de un nuevo modo de gobernanza urbana (Rodríguez, Moulaert & Swyngedouw 2001: 412).

Desde el momento en que comenzaron a desarrollarse las primeras experiencias basadas en estas ideas, la gobernanza pasó a ser concebida fundamentalmente como una modalidad de gestión principalmente urbana y, como tal, logró desde entonces una amplia difusión y aceptación por parte de diversas ciudades de otras partes del mundo. En ese proceso de difusión, diversos organismos internacionales, como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) jugaron un papel cada día más relevante, en especial promoviendo su aplicación para enfrentar los problemas que se estaban agudizando en muchas grandes aglomeraciones urbanas. En este sentido, la OECD, en un amplio estudio especialmente dedicado a esta situación, justifica su

propuesta señalando: “[...] la organización institucional y financiera de las grandes aglomeraciones es sobrepasada y a menudo inadaptada a las necesidades de hoy y de mañana. Es necesario encontrar nuevas fórmulas de gobernanza para acolchar y flexibilizar la planificación estratégica de la aglomeración” (OCDE 2001: 25). Y, en un estudio posterior, la misma organización agrega algunas precisiones importantes sobre los aspectos que habrán de acotar los principales contenidos de la gobernanza urbana desde ese momento en adelante: “esta reorientación hacia el empresarismo ha inaugurado una nueva dimensión del acondicionamiento territorial, introduciendo diversas innovaciones, especialmente las metodologías de la planificación estratégica, inicialmente practicadas en el mundo de la empresa y desde entonces aplicadas a la planificación de las políticas públicas. La afectación estratégica de los recursos destinados al acondicionamiento del territorio busca maximizar los efectos positivos de la promoción de la ciudad (*city promotion*) y de la marca de la ciudad (*branding*). De hecho, las medidas a favor de la regeneración urbana están de más en más centradas en el mejoramiento de la imagen y en el marketing territorial, de manera de dar a las ciudades la imagen de un lugar donde es interesante habitar, trabajar e invertir” (OCDE 2007: 9). El enfoque y los propósitos que se sintetizan en este párrafo, han acompañado todo el proceso de propagación de la propuesta de gobernanza empresarialista, desde sus orígenes hasta el presente.

Al irse desarrollando, las ideas sobre gobernanza lo han hecho asociadas a la creencia de que en el contexto de una dinámica globalizada las ciudades debían mejorar su competitividad frente a otras ciudades también en competencia, de manera de resultar más atractivas frente a los recursos en movimiento, en especial frente a los capitales, bajo el supuesto de que esos capitales son una condición necesaria para lograr un mayor crecimiento económico y que esto, por su parte, es un requisito para aumentar los niveles de empleo y de ingreso del lugar en cuestión. De esta manera, en la mayor parte de los planteamientos realizados sobre las virtudes de esta modalidad de gobernanza, se ha insistido en establecer la relación entre competitividad y calidad de vida, en esta dirección, se ha destacado que “lograr dosificar adecuadamente las medidas que, por un

lado, favorezcan la competitividad y, por el otro, contribuyan a mejorar la cohesión social y la calidad de vida, constituye un desafío mayor para los responsables de las grandes ciudades” (OCDE 2001: 14).

Para hacer frente a este desafío, diversas ciudades se han esforzado por ubicar, destacar y mejorar su posición en la red global de ciudades transfronterizas, tratando de identificar y fortalecer los factores o atributos que aumentan su atractivo en la competencia generalizada por seducir a esos capitales móviles y, también, a los visitantes y/o expatriados globales. En esta búsqueda por hacer más competitivas a las ciudades, se ha generalizado la convicción de que las estrategias de corte empresarialista son el procedimiento más apropiado para activar el correspondiente potencial endógeno y establecer condiciones más favorables para la valorización privada del capital en cada ciudad y así lograr atraer más inversión externa. Como anota Veltz (1996: 141), esto ha significado “[...] un gran vuelco de las políticas de control —incluso de discriminación— con respecto a las inversiones extranjeras hacia políticas de apertura. La *atractividad* del territorio se vuelve un objetivo central de las políticas públicas”.

¿Cuáles han sido los elementos más utilizados por las estrategias empresarialistas de gobernanza para incrementar el atractivo y la competitividad de las ciudades en las que se aplica? En la discusión de este tema, un hecho importante a tener en cuenta es que al analizar el comportamiento locacional de la inversión extranjera directa se ha comprobado que, en general, tanto esta como los recursos humanos han tendido a privilegiar ante todo al país en que pretenden localizarse, considerando en especial ciertas condiciones que son manejadas exclusiva o principalmente a esa escala. Ello se debe, esencialmente, a que como afirma Veltz (2002: 126),

el desarrollo local está evidentemente inmerso en el espacio nacional, por cuanto un gran número de condicionamientos y de datos que guían las decisiones de localización de las empresas y de los individuos (la fiscalidad, la legislación del trabajo, etc.) permanecen siendo ante todo nacionales. Las encuestas muestran además que las grandes firmas mundiales eligen primero el país, luego la región de implantación [...].

Esto indica, que es en base a la competitividad del país del que forma parte, que cada ciudad puede aplicar una estrategia específica para mejorar su atractivo; a estos efectos, las estrategias empresariales urbanas generalmente tratan de identificar y fortalecer un cierto número de cualidades urbanas que se consideran como los aspectos a los que los capitales móviles –y, también, los recursos humanos en movimiento y los visitantes globales– otorgan mayor importancia cuando escogen su localización. En muchos casos, dichas estrategias han tendido a focalizar su atención en el fortalecimiento y valorización de algunos recursos o activos en los que la ciudad presenta ventajas competitivas, siguiendo una dirección análoga a la de la propuesta formulada por Porter (1995) con el propósito de reactivar el crecimiento de la *inner city* en las ciudades norteamericanas. En particular, se ha observado que la inversión externa escoge sus lugares de destino en función de un complejo conjunto de factores, entre los cuales, los que tienen mayor influencia son los que se relacionan con sistemas de comunicaciones aptos para realizar contactos cotidianos con el entorno global, oferta diversificada y eficiente de servicios avanzados especializados, acceso a contingentes amplios y calificados de recursos humanos, condiciones para la comunicación *face to face* cotidiana entre personas que desarrollan tareas modernas e innovadoras, existencia de un tejido productivo amplio y diversificado, amplitud del mercado al que se puede acceder desde ese lugar, existencia y/o acceso a una demanda solvente, diversificada y en crecimiento, etc. Por lo general, es a este tipo de factores a los que otorgan mayor atención las respectivas estrategias empresarialistas.

Esto permite reafirmar la conclusión de que los factores que tienen mayor incidencia en la competitividad de una ciudad son sus *activos específicos*, esto es, aquellos que aparecen como resultado de lo logrado a lo largo de la historia productiva del lugar y que indican su capacidad para desarrollar las tecnologías de manera específica, en tanto que es menos importante la contribución de los *activos genéricos* del lugar, es decir aquellos que existen independientemente de los procesos productivos en los que son empleados (tales como materias primas, trabajo, capital, etc.) (Amendola & Gaffard 1988). Ha sido la distinta ponderación que adquieren estos recursos en los correspondientes procesos productivos lo que ha llevado a Jessop

(1999: 181-182) a considerarlos respectivamente como ventajas fuertes y ventajas débiles. En general, existe consenso sobre que los factores que favorecen en mayor grado la productividad del total de los factores localizados en un determinado lugar y, por lo tanto, los que tienen más incidencia en la competitividad del mismo, son básicamente los activos específicos, los cuales, en términos generales podrían ser evaluados en función del ambiente social generado por la acumulación de capital físico, capital humano y capital técnico elaborados a lo largo de la historia productiva de ese lugar. En cualquier caso, esto presupone una desigualdad inicial en los niveles de desarrollo entre lugares cuyas distintas historias productivas han generado diferencias relativas en cuanto a sus activos específicos, diferencias estas que establecen ventajas iniciales, que resultan difíciles de superar, para los lugares mejor dotados en términos de este tipo de activo.

Habida cuenta de esta diferencia entre factores fuertes y factores débiles, es que un objetivo al que aparecen asociadas las propuestas de gobernanza empresarialista es el de promover el fortalecimiento y/o la generación de activos específicos en la ciudad en la que está siendo aplicada, como medio para intensificar su competitividad y su productividad, acelerar su crecimiento económico y mejorar sus niveles de empleo. Todo esto basado en un supuesto que es susceptible de mayor discusión, que es el que indica que un aumento de la inversión productiva externa asegura de por sí un mayor nivel de empleo. En cualquier caso, el hecho fundamental que importa destacar en la evolución reseñada hasta aquí, es el cambio de énfasis con respecto a las modalidades de gestión de la época keynesiana, que ha significado la transición desde una modalidad que priorizaba objetivos relacionados con la disminución de las desigualdades y el aumento de la cohesión social, hacia otra en la que se privilegian los objetivos de maximizar el crecimiento y de aumentar la generación de empleos.

*City-marketing, proyectos urbanos, no lugares*

Como consecuencia de la difusión de las ideas y propuestas de la gobernanza empresarialista, muchas ciudades como parte de sus estrategias de competitividad (y/o de atractivo) han impulsado programas de regeneración y de revitalización urbana en los que grandes proyectos urbanos son ubicados como componentes estratégicos para el correspondiente *city-marketing*. Se entiende que, por lo general, estos proyectos “[...] tienen como objetivo la reorganización estructural del tejido físico y económico urbano a través de la reconversión de amplios espacios degradados como consecuencia, generalmente del desplazamiento o cese de actividades y funciones previas” (Rodríguez, Moulaert & Swyngedouw 2001: 417). En tanto combinación de obras de gran envergadura, muchas veces asociadas al prestigio de alguno de los más cotizados arquitectos de renombre mundial, estas iniciativas persiguen la reconstrucción y/o la exaltación de la imagen urbana, produciendo obras que tienen el propósito de constituirse en verdaderos íconos de esta fase de la metamorfosis urbana, de forma de poder ser utilizados para la promoción externa de la ciudad.<sup>10</sup> Además, por su magnitud, este tipo de emprendimiento por lo general origina grandes operaciones inmobiliarias, que al concitar el interés de capitales internacionales que se movilizan por el mundo en busca de mejores condiciones para su valorización, resultan perfectamente funcionales a la dinámica de la globalización financiera.

En la misma dirección, la gobernanza empresarialista también estimula la construcción de ciertos edificios que, por su originalidad y/o auda-

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

cia arquitectónica, se constituyen en signos distintivos para la identificación externa de la ciudad y, por tanto, para favorecer su venta en el mercado global de ciudades. Por lo general, se trata de obras de arquitectos de reconocimiento internacional que, como señala Mongin pueden ser consideradas como “máquinas solteras”, desde que aparecen “[...] solitarias, extranjeras al entorno próximo, a la dimensión de la ciudad y del cuerpo urbano” (Mongin 2005: 100). En la medida que esta tendencia se ha hecho presente en diversas grandes ciudades en todo el mundo, “la realización de edificios singulares o de composiciones urbanas muy particulares llama de más en más la atención de los medios de comunicación, y suscitan imágenes que a su vez alimentan “la imagen” de la ciudad dominante. La ambición edilicia y el mecenazgo municipal procuran así alimentar el orgullo local y colectivo” (Gaudin 1993: 68-69).

Pero, al mismo tiempo, esta peculiaridad de la gobernanza empresaria- lista está dando lugar a una imagen urbana que, en muchos casos, parece estar tendiendo a debilitar o a diluir, en mucho mayor grado que en el pasado, la identidad específica de la ciudad en cuestión; esto puede atribuirse al hecho de que esa imagen resulta continuamente afectada por una fuerte propensión a replicar y a imitar artefactos, formas y/o modalidades arquitectónicas de generalizada difusión y presencia global. Se trata de una tendencia que multiplica la presencia de lo que Augé (1992: 83) ha definido como “no lugares”, en el sentido de que “si un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad, ni como relacional, ni como histórico, definirá un no lugar”. La proliferación en las ciudades en competencia de *malls*, *shopping centers*, *multiplex*, *food courts*, rascacielos, aeropuertos, etc., concebidos según patrones y estándares internacionales, no sólo se ubican como imágenes destacadas del nuevo paisaje urbano, sino que además son utilizadas como íconos para el correspondiente “marketing” urbano. A esto habría que agregar además, la repetición *ad-infinitum*, en especial en las áreas residenciales de los sectores medios, de un patrón arquitectónico estandarizado, carente de identidad específica, que ha ido modulando un paisaje urbano, sin mayor atractivo urbano, que no presenta mayores diferencias entre una ciudad y otra. No obstante, y

justamente por su fácil repetitividad, este tipo de patrón edilicio constituye un destino especialmente atractivo para los negocios inmobiliarios, lo que asegura la persistencia de su infatigable multiplicación.

Si se suman todos estos aspectos, se puede concluir que el ejercicio de la gobernanza empresarialista ha incidido en dar fuerza a la evolución hacia una mayor homogeneización del medio ambiente construido, justificando la imagen de “ciudad para *cyborgs*” propuesta por Picon (1998: 26):

el mismo escenario parece reproducirse de un rincón al otro del planeta, como si se tratase de preparar en todos los lugares el advenimiento de una nueva raza de *cyborgs* capaces de descifrar un entorno urbano transformado en enigmático. [...] Las similitudes que presentan los paisajes urbanos y periurbanos de los Estados Unidos o de Europa del Oeste con los de las grandes megalópolis de África o de Asia tienen algo de desconcertante. Ellas parecen indicar que las disparidades sociales, políticas y económicas no explican todo. En numerosos casos, las similitudes son más sorprendentes que las diferencias.

En el avance de esta tendencia homogeneizante también ha incidido el hecho de que el tipo de gobernanza empresarialista que se ha venido imponiendo durante las últimas décadas en diversas partes del mundo, ha originado experiencias que, al ser consideradas como exitosas, tienden a ser tomadas como referentes para su imitación en otras ciudades que también desean mejorar su competitividad, perfilando así una imagen de lo que debería ser la ciudad empresarialista.

### **Ilusiones, realidades, desafíos**

Diversos estudios sobre la metamorfosis urbana que ha afectado a las grandes aglomeraciones urbanas durante las últimas décadas, advierten que más allá de los éxitos logrados en términos de competitividad y crecimiento económico en muchas de ellas, también se puede percibir la persistencia y/o la agudización de diversos problemas urbanos, algunos de los cuales ya eran perceptibles en la ciudad industrial y la irrupción de otros

ocasionados por el impacto de las políticas de liberalización económica y de la revolución científico-técnica informacional. Entre estos problemas, se destaca la continuidad de las fuertes desigualdades sociales que han acompañado la evolución de esas aglomeraciones y, en muchos casos, la acentuación de la polarización social al interior de las mismas, asociada a la aparición de nuevas formas de pobreza y de exclusión social. Al mismo tiempo, en el contexto de nuevas modalidades de organización urbana, también ha tendido a producirse una creciente pérdida de cohesión social y un aumento de la fragmentación urbana, junto al crecimiento, todavía incontrolable, de la inseguridad y la violencia, especialmente en las grandes ciudades. Y, por otra parte, también existe evidencia sobre una preocupante intensificación de diversos problemas relacionados con el deterioro del medio ambiente, lo que ha puesto en cuestión la sustentabilidad ambiental futura del modelo emergente de expansión metropolitana. Frente a un escenario que alberga tendencias en esta dirección, muchas de las cuales más que atenuarse parecen tender a agravarse, se han multiplicado los cuestionamientos a la gobernanza empresarialista de las ciudades como modalidad de gestión con capacidad para enfrentar, controlar y revertir este conjunto de problemas.

Si bien muchas de las investigaciones y de los estudios sobre estas tendencias han llegado a conclusiones muy convincentes en cuanto a los factores identificados como causantes de la persistencia y/o el agravamiento de los problemas señalados, no se ha logrado resultados igualmente atractivos en lo que respecta a las propuestas sobre caminos alternativos al urbanismo empresarialista. En general, las propuestas que se han realizado en esta dirección no han logrado mayor aceptación, desde que en su mayor parte, para poder ser formuladas y fundamentadas, han debido dejar de lado la existencia del encuadramiento estructural construido a lo largo de la evolución histórica de cada lugar, vale decir, del específico marco institucional y de la correspondiente matriz de poder social, en la que actúa y decide una multitud de actores sociales, muchos de ellos crecientemente empoderados, en función de sus propios y particulares intereses, posturas ideológicas, aspiraciones y demandas, lo cual no resulta funcional a la materialización de lo que se propone.

Por ello, cuando se analizan muchas de las propuestas que contemplan reformas radicales a la situación actual, se puede constatar que ellas suponen la existencia de una sociedad, unas instituciones, una dinámica social y unos actores funcionales a las mismas, distintos a los que se han generado y desarrollado en la evolución histórica de los lugares en las que se pretende llevar a cabo tales reformas. De esta manera se pasa a trabajar con lo que sería necesario que existiese para que dichas propuestas fuesen viables, lo cual implica la necesidad de olvidar la presencia del contexto histórico-estructural realmente existente. Sin duda el planteamiento de la “ciudad justa” de Fainstein resulta muy loable, pero si propone tal cosa como objetivo de la acción pública es necesario explicar cómo esto podría llevarse a cabo, habida cuenta del contexto institucional existente y de las estructuras de poder y de los actores sociales que allí interactúan, o bien, cómo sería posible lograr transformar radicalmente ese contexto y esas estructuras y con qué fuerzas sociales se contaría para esto.

El hecho es que, considerando las explicaciones actualmente consensuadas sobre las razones, el contenido y la dirección de la dinámica social y económica que se ha venido imponiendo a lo largo del proceso de desarrollo capitalista, en el ámbito de las ciencias sociales, diversas corrientes de pensamiento parecen coincidir sobre lo que ahora sería factible, lógico y deseable promover en materia de gestión social; en este sentido, existen indicios de que hay cada día mayor consenso en torno a la necesidad de una gobernanza democrática, que sea capaz de motivar y concitar la participación del mayor número posible de los actores sociales involucrados, para impulsar las reformas requeridas para comenzar a superar los problemas más acuciantes en las grandes aglomeraciones humanas.

Lo cual implica reconocer que los procedimientos que se podrían utilizar y los objetivos que se podrían implementar, son mucho más modestos y limitados que aquellos con los que se ilusionaron los planificadores de mediados del siglo pasado. En lo medular, esto significa compartir la convicción de que, como afirma Habermas, “cada intervención sobre estructuras sociales complejas tiene imprevisibles consecuencias y los procesos de reforma sólo pueden defenderse en tanto escrupulosos procesos de prueba y error, controlados cuidadosamente por aquellos que tendrán que sopor-

tar las consecuencias” (1985: 104). Lo cual corresponde plenamente, a la afirmación de Bobbio incluida en el epígrafe de este trabajo, de la cual ahora, a manera de conclusión, es conveniente rememorar una parte: “[...] el buen político ya ha aprendido que la nave que él dirige en una sociedad democrática, con todas las servidumbres que las reglas democráticas le imponen, es un barquito de pequeño cabotaje que si se aventurase en alta mar correría el peligro de ser destrozado por la primer tormenta”.

Quizás el mejor ejemplo sobre cómo se desarrollan estos procesos en la realidad observable se puede encontrar en la situación de incertidumbre, desconcierto y, hasta cierto punto, de impotencia, con la que se está intentando hacer frente y buscar una salida a la actual depresión mundial, para la que los diversos gobiernos solamente han podido respaldar sus decisiones con fundamentos débiles y, en muchos casos, contradictorios, con opiniones y consejos divergentes y sin certezas absolutas sobre el destino del rumbo escogido. Ello muestra con meridiana claridad, que lo que los capitanes de esta nave están intentando hacer ahora, no es mucho más que trabajar en base a una racionalidad procesal, fundada en aproximaciones por prueba y error, mediante la que puedan tratar de encontrar un itinerario que les permita arribar a un puerto que todavía no se sabe dónde y cuán distante se encuentra.

Todo indica que si se quiere concretar muchas de las reformas que hoy se plantean, seguramente no queda otro camino que recurrir a esos “escrupulosos procesos de prueba y error”, buscando concitar la mayor participación del conjunto de actores involucrados, conscientes, en cualquier caso, de que el futuro que nos aguarda no está cerrado, ni predeterminado. Pero también sabiendo que todo alegato que invoque el retorno a los viejos ejercicios de ingeniería social solamente puede ser observado como la expresión de una explicable nostalgia con respecto a ciertas ideas —ya que no realidades— que tuvieron gran convocatoria en el siglo pasado, pero que hoy como ayer carecen de toda viabilidad. Si se aspira a que las propuestas alternativas, emergentes de lo que investigamos, analizamos y discutimos, puedan tener alguna posibilidad de concretarse, es imprescindible que ellas consideren la realidad tal como es.

## 4 Reestructuración económica, nuevas estrategias empresariales y mutaciones territoriales en América Latina<sup>1</sup>

*El modelo de industrialización sustitutiva en economía cerrada, que paulatinamente se había ido imponiendo en la mayor parte de los países latinoamericanos desde la crisis mundial de fines de la década de los años veinte, ha llegado –en algunos casos antes, en otros después– a su agotamiento definitivo. La salida a esta situación está siendo buscada, en forma relativamente uniforme, a través de una nueva estrategia que, en lo esencial, está orientada a restaurar los procesos básicos de una economía genuinamente capitalista (Castells 1987).*

Reestructuración económica, reconversión industrial, transformación productiva, ajuste estructural..., son algunas de las expresiones que se han utilizado para aludir a esta estrategia y a sus políticas. La frecuente utilización de la palabra “ajuste” con este propósito, no puede interpretarse sino como uno de esos eufemismos a los que recurre con asiduidad la literatura económica; en efecto, la profundidad de las mutaciones producidas por su aplicación, está alterando de tal

1 Este trabajo fue elaborado para ser presentado en el Primer Encuentro Iberoamericano de Estudios Regionales, realizado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, entre 28 octubre y el 1 noviembre 1991. La versión revisada de esa ponencia, fue publicada posteriormente en la revista *Rábida* (Revista del Patronato Provincial de Huelva del Quinto Centenario del Descubrimiento de América), Huelva, España, número 12, octubre

forma la vida social de los países respectivos, que ellas aparecen como verdaderos intentos refundacionales que, obviamente, van mucho más allá de lo que *stricto sensu* se puede entender por ajuste.

En ese contexto, del mismo modo que las políticas aplicadas en el período del modelo de crecimiento hacia adentro fueron dando lugar a un tipo particular de configuración territorial, las que ahora se están imponiendo también están provocando cambios significativos en el patrón territorial emergente de aquel período. Como es obvio, esta nueva dinámica también habrá de tener importantes implicancias en lo que concierne a la viabilidad y a la efectividad de las nuevas políticas territoriales que ahora comienzan a proponerse.

Frente a esta situación, este trabajo tiene el propósito de analizar los principales impactos territoriales de esta nueva estrategia y de plantear la discusión sobre la cuestión de las políticas públicas territoriales en el ámbito de los escenarios sociales que se están configurando en los países latinoamericanos de desarrollo capitalista más avanzado. A tales efectos, en una primera parte se examinan los cambios de mayor importancia que están produciendo las políticas globales de la reestructuración en estos países. En una segunda parte, se analizan las consecuencias que estas políticas han tenido o están teniendo en la dinámica territorial de los países respectivos, considerando en particular las alteraciones más relevantes en las estrategias empresariales y, por lo tanto, en el comportamiento territorial del capital. Finalmente, en la última parte, se discute la factibilidad y posible efectividad de las políticas territoriales que ahora están en boga en estos países, de cara a las peculiaridades de los nuevos escenarios sociales.

---

1992, y en la *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, año 29, número 84, mayo-agosto 1992. Para la publicación en este libro el texto fue objeto de diversos cambios, fundamentalmente de carácter formal.

## Sobre la modernización y la reestructuración en América Latina

### *La modernización periférica y su referente*

En la mayor parte de los países latinoamericanos el tema de la *modernización* se ha ubicado —una vez más— en el primer plano, como uno de los aspectos centrales del discurso político dominante. En particular, en los alegatos actuales de sus principales fuerzas políticas y en la prédica de sus más importantes líderes, se puede encontrar una invocación constante y reiterada a los términos *modernización* y *modernidad*; más allá del estricto significado y alcance de estos términos, importa destacar que dicha invocación expresa fundamentalmente la aspiración y la voluntad de esos actores por trasplantar a estas realidades, rasgos o aspectos que ya han logrado o están logrando los países que ellos perciben como más avanzados.

En puridad, en lo esencial, los afanes modernizadores en los países de la periferia siempre han aparecido como expresión de la voluntad de las fuerzas sociales dominantes por reproducir en ellos ciertas nuevas ideas, formas de organización, técnicas y/o productos, que se están imponiendo en aquellas realidades que son percibidas como modelos de modernidad; de esta manera, están siempre condicionados por la existencia de un referente real (o teórico) que, quienes intentan su reproducción, adoptan como paradigma y consideran como conveniente para todos, más allá de las rupturas y fragmentaciones que ello pueda ocasionar.

Estos afanes, verdaderos epifenómenos de la expansión mundial del mercado capitalista, tienen su principal fundamento ideológico en la filosofía universalista y llevan, de manera inexorable, a una progresiva occidentalización de las realidades en las que se despliegan (Wallerstein 1988). Esta modernización, que es la realmente existente y observable y que ha perdido buena parte de su carácter de creación o innovación para devenir en un trasplante siempre a medio camino, tiene escasa relación con la modernización preconizada por los respectivos grupos dirigentes. En este sentido, resulta perfectamente pertinente para estos países, la reflexión que hace Octavio Paz (1990: 57-58) con referencia a la experiencia mexicana: “no sé si la modernidad es una bendición, una maldición o las dos cosas.

Sé que es un destino: si México quiere ser, tendrá que ser moderno. Nunca he creído que la modernidad consista en renegar de la tradición sino en usarla de un modo creador. La historia de México está llena de modernizadores entusiastas, desde la época de los virreyes ilustrados de Carlos III. La falla de muchos de ellos consistió en que echaron por la borda las tradiciones y copiaron sin discernimiento las novedades de fuera. Perdieron el pasado y también el futuro. Modernizar no es copiar sino adaptar, injertar y no trasplantar. Es una operación creadora, hecha de conservación, imitación e invención.”.

En esta perspectiva, el ímpetu modernizador que estamos viviendo en estas últimas décadas del siglo XX tendría como referente básico al *nuevo modelo de desarrollo capitalista* (Castells 1987) que comenzó a definirse, tanto en la teoría como en la praxis, como respuesta a la crisis que se agudizó en la década de los setenta. En su transcripción periférica, ese modelo ha originado un peculiar proyecto político, caracterizado por una estrategia y por un conjunto de políticas, tanto públicas como privadas, que comportan la voluntad de proceder a una profunda reestructuración de estas sociedades; con su aplicación, se estaría comenzando a definir un nuevo período de la evolución histórica de las mismas.

Este nuevo modelo de desarrollo —que en pocos años, ha ido concitando un creciente consenso político e imponiendo su lógica en un grupo cada día más amplio de países— está marcado por la confluencia de dos hechos de singular relevancia: en primer lugar, por la ascendente presencia y aceptación de un discurso teórico-ideológico que, en lo fundamental, plantea la necesidad de restaurar los mecanismos básicos del desarrollo capitalista, que supone se habían desdibujado en el período anterior; en segundo lugar, por el poderoso avance de la revolución tecnológico-informacional, cuyos aportes contribuyen a hacer factibles muchos de los cambios estructurales requeridos por dicha restauración.

Este discurso ahora en boga —donde la doctrina neoliberal marca su fuerte presencia— sustenta una estrategia que, en lo fundamental, pugna por el (re)establecimiento de condiciones propicias para la valorización privada del capital, considerado este como el medio idóneo para recuperar el dinamismo de los respectivos procesos de acumulación y crecimiento

to. De esta forma se busca enfrentar la crisis de productividad, de competitividad y, por ende, de rentabilidad, a que había conducido la aplicación del modelo predominante en el período anterior.

En la fundamentación de esta estrategia subyace un radical alegato antikeynesiano, según el cual las mutaciones generadas bajo la influencia de esta corriente de pensamiento, habrían atenuado los ritmos de acumulación, obstaculizando el crecimiento y, por ende, las posibilidades de desarrollo de los países respectivos. En ese alegato, el Estado de Bienestar aparece como el verdadero chivo expiatorio de esos males, pues —en lo esencial— se sostiene que su incesante expansión conduciría a un inaceptable aumento del déficit fiscal y que, por tanto, la necesidad de aumentar los ingresos para cubrir ese déficit, terminaría por desincentivar la inversión, la acumulación y el crecimiento.

Partiendo de un diagnóstico de este tenor, dicha estrategia se sustenta en un intransigente respeto por la austeridad fiscal y el equilibrio presupuestario, como camino ineludible para superar la crisis fiscal de la nación y recuperar ritmos adecuados de acumulación. Esto se imbrica lógicamente con una propuesta de reforma del Estado, verdadera piedra angular del discurso neoclásico, en la que se preconiza un Estado más pequeño y más eficiente, aún cuando no menos poderoso. De hecho, se trata de desembarazar a la nación de todo lo que pueda trabar su accionar, para hacerla más eficiente en lo que se considera su misión esencial: regular el funcionamiento del sistema y arbitrar los conflictos entre los diversos grupos sociales.

La acentuación de la crisis fiscal y de los desequilibrios en las principales cuentas macroeconómicas en el decenio de los años setenta, incidieron poderosamente en favor de las argumentaciones de este discurso. De tal suerte, el conjunto de políticas que definen y dan contenido al nuevo proyecto político se fueron imponiendo tanto en los países centrales como en los periféricos, aunque con lógicas diferencias de énfasis.<sup>2</sup> En lo fundamental ellas apuntaron a otorgar mayor flexibilidad al mercado de traba-

2 Al respecto de esto, puede observarse que las “políticas de ajuste estructural” aplicadas en los países de la OCDE en este período (OCDE 1989), son similares a las ensayadas,

jo, a liberalizar los mercados financieros, a dar vía libre a la iniciativa privada para el ajuste industrial y a restablecer el equilibrio del sector público (OCDE 1989).

La revolución científico-técnica, por su parte, contribuyó a afirmar y profundizar los rasgos y la dinámica de este modelo; tanto la microelectrónica, como las nuevas tecnologías de la información (NTI), jugaron un papel fundamental en su constitución, consolidación y retroalimentación. Así, la evolución de la microelectrónica favoreció la reorganización de la estructura, de la gestión y de los procesos de trabajo de las empresas, permitiendo la formación de sistemas flexibles de producción, con capacidad para atender a mercados segmentados con un número creciente de productos diferenciados.

Estos sistemas se beneficiaron con las posibilidades ofrecidas por el diseño y la manufacturación asistida por computador (CAD/CAM), para hacer factible una ágil reprogramación de las fábricas; en ese contexto, la flexibilidad en las relaciones entre empresas se basó en la fragmentación modular de la organización de los procesos de producción, donde la informatización de la producción también hizo viable la implantación de los procesos *just-in-time*, que permitieron la interconexión entre distintas unidades productivas y una mayor racionalización de la secuencia de abastecimientos de partes y de insumos (Lipietz y Leborgne 1987; Gatto 1990).

En la misma dirección, la difusión de las NTI, al permitir la articulación y el manejo en tiempo real de múltiples procesos y subprocesos, independientemente de cual fuese su ubicación territorial, posibilitaron la expansión mundial del nuevo modelo de acumulación flexible. Todas estas transformaciones contribuyeron a facilitar la recuperación de la productividad y la competitividad, con sus consecuentes efectos en la rentabilidad global de la producción industrial.

En estas condiciones, las nuevas tecnologías impulsaron decisivamente la mundialización de todas las formas del ciclo del capital (capital-mer-

---

primero en los países del Cono Sur (Foxley 1982; Ramos 1984) y luego en otros países de la región; ello no obstante, la receta aplicada en muchos de estos países ha sido bastante más radical que la utilizada en el caso europeo.

cancia, capital-dinero, capital-productivo) (Michalet 1985), estableciendo los mecanismos básicos para la progresiva transnacionalización de la economía y de la sociedad a escala planetaria; con ello, se afirmó definitivamente el papel del capital multinacional como factor estratégico de la dinámica de acumulación.

Con el incontenible avance la globalización de la organización y gestión de los procesos de acumulación y crecimiento, se observó un progresivo debilitamiento de las fronteras nacionales, con lo que la lógica de este modelo ha ido involucrando en forma paulatina a un número creciente de actividades y de naciones. Y con ello, se produjo una inexorable reducción de la viabilidad de cualquier tipo de estrategia de acumulación y crecimiento nacional autónomos.

En un contexto de esta naturaleza, la reestructuración, no puede ser percibida como una moda circunstancial y, por lo tanto efímera, como a veces se ha llegado a sostener, sino como producto de la propia evolución de la economía capitalista; el conjunto de cambios estructurales que caracterizan a esta etapa, constituyen un intento de respuesta a las contradicciones que generó y a la crisis en que desembocó la fase fordista/keynesiana y debe observarse, por lo tanto, como expresión de una dinámica mundial que, en una sociedad crecientemente globalizada, ha ido logrando imponer su lógica por encima de cualquier tipo de frontera nacional.

### *La reestructuración en el ámbito latinoamericano*

En América Latina, el consenso en torno a la necesidad de ensayar este modelo ha ido aumentando gradualmente y sus estrategias y políticas han comenzado a ser aplicadas en la mayor parte de estos países. Aunque inicialmente apareció asociado a gobiernos autoritarios (Argentina, Chile, Uruguay) y se consideró que esto constituía una condición necesaria para su aplicación, posteriormente fue adoptado por la mayoría de los gobiernos democráticos que han surgido en la región. La fortaleza del nuevo impulso modernizador y la ascendente gravitación del proyecto político que lo expresa, pueden atribuirse a varios factores, entre los que cabría destacar:

- a) el progresivo e incontenible agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva, aplicado en la mayor parte de estos países, que fue haciendo cada vez más difícil encontrar respuestas eficaces a los múltiples problemas que se agudizaban con el propio avance de ese proceso;
- b) la conformación, como consecuencia del cambio en las relaciones de fuerza entre distintos grupos y clases sociales operado en el período anterior, de una nueva matriz de poder social, cuyos intereses dominantes apuntaban a un radical esfuerzo de modernización capitalista; los bloques de poder emergentes desde entonces, han mostrado una alta capacidad para subordinar a amplios sectores de la población a un proyecto político de esta orientación;
- c) la propia dinámica de la transnacionalización, que ha ido estableciendo condiciones propicias para la propagación y aceptación de la lógica del nuevo modelo en un espacio de acumulación cada día más entrelazado e interdependiente, donde el grado de autonomía posible de los diversos sistemas nacionales tiende a reducirse en forma progresiva;
- d) la ausencia —más allá de algunos planteos utópicos asociados a cierta nostalgia por los modelos en extinción— de una estrategia alternativa realmente viable, que pudiese ser difundida y socialmente aceptada como un camino idóneo y eficaz para acumular y crecer en el ámbito de esa sociedad globalizada.

En esta situación, el nuevo modelo de desarrollo ganó rápida aceptación y su aplicación inició un proceso de profundos cambios en la dinámica socio-económica de estos países. Estos cambios que son justamente los que caracterizan a los nuevos escenarios sociales emergentes— se materializan, en lo fundamental, en: el creciente protagonismo del capital privado en los procesos de acumulación y crecimiento; en el papel preponderante de las fuerzas del mercado en el funcionamiento general de cada sistema; en nuevas formas de regulación de las relaciones entre trabajo y capital, más favorables a este; en la reducción del tamaño y de la interven-

ción directa del Estado en la economía y, en especial, de su papel como inversor/productor y en una amplia apertura externa, que propende a establecer articulaciones cada día más sólidas con la economía-mundo, donde las exportaciones asumen el papel de impulsor principal de cada aparato productivo nacional.

Todo ello se ha traducido en la afirmación de nuevas determinaciones, condicionamientos y restricciones para las políticas tanto públicas como privadas; con ello entraron en inapelable obsolescencia las formas de regulación que se habían impuesto a partir de la crisis de 1929. Concluye así la larga agonía de esa concepción de planificación que presuponía la factibilidad de una suerte de ingeniería social, donde un Estado paternalista, industrialista y desarrollista, intentaba implementar un modelo de crecimiento de inspiración keynesiana que, en el caso latinoamericano, tuvo su máxima expresión en el desarrollismo cepalino; aun cuando en los hechos, este tipo de planificación nunca funcionó cabalmente en países capitalistas, las formas de regulación fundadas en una fuerte intervención directa del Estado en la economía, marcaron por un largo período la historia de muchos países de diversas partes del mundo y, en particular, de América Latina.

Bajo el imperio de los condicionamientos inherentes al nuevo modelo, al redefinirse por una parte, el papel del Estado y, por otra parte, el del empresario privado, paulatinamente se ha ido perfilando *un nuevo modo de regulación* (Lipietz 1987; Boyer 1987), el que puede ser considerado como uno de los rasgos fundamentales de este nuevo período del desarrollo capitalista de estos países. En este proceso —necesariamente contradictorio y lento, jalonado por numerosos conflictos sociales y pugnas políticas (Gatto 1990)— han vuelto a cobrar vigencia ideas como las de Mises, Hayek y Popper, entre otros, y se han ido estableciendo nuevos criterios y arreglos institucionales para regular los procesos nacionales de reproducción social. Es en este ámbito, en el que aquí se intenta analizar los impactos territoriales de la reestructuración.

## Sobre los impactos territoriales de las nuevas estrategias empresariales

### *Valorización del capital, estrategias empresariales y acumulación territorial*

Son los condicionamientos y las determinaciones inherentes a estos nuevos escenarios los que proveen el encuadramiento básico para el análisis de la cuestión territorial; en este análisis, dos temas merecen consideración especial:

- a) el primero, se refiere a los impactos territoriales de la dinámica de acumulación que se ha ido imponiendo con las políticas de la reestructuración;
- b) el segundo, concierne a los *modelos*, estrategias y políticas propuestas con el objetivo de hacer frente a los problemas territoriales en el contexto de esa dinámica.

Al considerar el tema de las transformaciones ocurridas en los territorios de estos países —así como también aquellas cuya emergencia es previsible— como consecuencia del impacto de las nuevas políticas, es necesario advertir que el análisis respectivo deberá estar referido a los países de la región donde, por una parte, ya se ha logrado un grado razonable de integración económico-territorial y, por otra parte, los procesos de reestructuración han avanzado en forma significativa. En ese contexto, más allá de las peculiaridades derivadas de las condiciones específicas del particular desarrollo histórico de los distintos países, la nueva estrategia parece estar produciendo análogos cambios territoriales en ellos.

Como punto de partida para enfocar el tratamiento de este tema, habría que preguntarse: ¿a qué se está haciendo referencia cuando se habla de *impacto territorial* de determinadas políticas?. La respuesta a esta pregunta indica que con ello se alude esencialmente a un aumento o a una disminución del ritmo de crecimiento en determinadas partes del territorio (regiones, provincias, comunas, áreas urbanas, y demás). Dado que, en últi-

ma instancia, ese mayor (o menor) crecimiento está condicionado ante todo por el aumento (o la disminución) de la inversión productiva en dichas partes; por lo tanto, la cuestión a analizar radica en las alteraciones que aquellas políticas puedan haber provocado en los procesos de inversión/acumulación territorialmente localizados.

En el ámbito de los escenarios de la reestructuración, este problema —que se puede reducir a uno de acumulación territorial desigual— deberá ser explicado considerando los cambios en las preferencias territoriales de los actores u organizaciones que tienen la prerrogativa de decidir en materia de inversión/acumulación. Habida cuenta de que en estos escenarios es el capital privado el que asume el real protagonismo de los procesos nacionales, regionales y/o locales de acumulación, la cuestión medular que deberá ser analizada y explicada es cómo la nueva estrategia y sus políticas han modificado, o están modificando, el comportamiento territorial del capital y cómo ello puede repercutir en una mayor (o menor) inversión/acumulación regional o local.

En tal sentido, es lógico inferir que tales modificaciones obedecen, en lo fundamental, a cambios en la percepción de los inversores privados con respecto a las condiciones para la valorización de sus capitales en diferentes partes de los nuevos escenarios nacionales. Ello justifica la hipótesis de que el impacto de la reestructuración —en términos de crecimiento regional o local— sólo puede ser identificado y explicado, en función de cómo los cambios en la percepción que tienen los empresarios privados del mapa económico-territorial de diferencias de rentabilidad (y de riesgo) pueden incidir en sus estrategias de valorización del capital.

Por lo tanto, el análisis respectivo deberá centrarse en estos aspectos estrechamente relacionados: i) cómo dichas políticas afectan, positiva o negativamente, la percepción de las condiciones para la valorización privada del capital en diferentes partes de un territorio nacional; y, ii) cómo tales cambios inciden en las estrategias y en la gestión empresariales.

Para avanzar en ese análisis, en una primera aproximación habría que precisar cuáles fueron las mutaciones globales que tuvieron mayor incidencia en el comportamiento territorial del capital; en lo esencial, ellas pueden reducirse a las que modificaron la importancia relativa, por una parte,

del sector público frente al sector privado en los procesos de inversión/acumulación y, por otra parte, del mercado interno frente al mercado externo, como motor de la dinámica de acumulación de los países respectivos. Ambos fenómenos han afectado significativamente la conformación del núcleo dinámico de cada sistema y, por lo tanto, su patrón territorial de acumulación y crecimiento.

### *Cambios en los escenarios para la gestión empresarial*

El cambio que afecta la importancia relativa del sector público frente al sector privado responde al hecho ya señalado, de que la nueva estrategia global incluye, como uno de sus pilares básicos, una reforma del Estado que busca: i) reducir la participación de la inversión pública en la inversión total nacional; ii) minimizar el papel empresarial del Estado y, iii) minimizar las indicaciones públicas de carácter discriminatorio.

El cumplimiento de los propósitos de reducción de la inversión pública y del papel empresarial del Estado implica que, a partir de un determinado momento del proceso de reestructuración, la inversión/acumulación productiva regional o local quedó radicada —prácticamente en forma exclusiva— en manos del sector privado. En este plano, sólo se concibe que el Estado juegue un rol complementario, principalmente con el propósito de proveer infraestructura; aun así, ello sólo es aceptado cuando no implica invasión de áreas de interés para el capital privado.

Por otra parte, en la medida en que los lineamientos básicos del discurso reestructurador postulan, lisa y llanamente, la desaparición del Estado productor, la nueva estrategia incluye una política sistemática de privatizaciones, con la que el Estado busca desembarazarse de las empresas públicas heredadas, traspasando al sector privado las que sean de mayor interés para este. Asimismo, el nuevo modo de regulación, que supone el abandono de las funciones planificadoras del Estado tal como ellas habían sido concebidas hasta entonces, tiende a minimizar el uso de las formas de intervención que interfieren en mayor grado el juego de las fuerzas del mercado; tal es el caso, por ejemplo, de los diversos tipos de protección

estatal, los subsidios, los precios y tarifas diferenciales, entre otros. Estos cambios en el papel del Estado en la gestión pública, han tenido algunas importantes consecuencias en el comportamiento territorial del capital.

Complementariamente a la reforma del Estado, la nueva estrategia asigna al capital privado el papel de protagonista principal de los procesos de acumulación y crecimiento, para lo que trata de asegurar la existencia de condiciones más favorables para su valorización. A tales efectos, se aplican políticas orientadas a liberalizar el funcionamiento del sistema, a aumentar la apertura de la economía nacional y su inserción externa, a desregular las relaciones entre capital y trabajo, a reducir las cargas tributarias que pudiesen desincentivar la inversión privada, a privatizar empresas públicas, etc.

La aplicación sistemática de este tipo de políticas ha tenido un conjunto de efectos relevantes en los respectivos sistemas nacionales. Desde el punto de vista de su particular incidencia sobre las estrategias y la gestión empresariales y, por ende, sobre el comportamiento territorial del capital, interesa destacar dos tipos de transformaciones indisolublemente vinculadas a los procesos de reestructuración: por una parte, la liberalización de los sistemas financieros y, por otra parte, la acentuación de la tendencia a la centralización del capital.

Liberalización financiera: en concordancia con la filosofía general del nuevo proyecto, la liberalización financiera se ubicó en un lugar prioritario entre las reformas iniciales de estos procesos. Frente al modelo de “represión financiera” que había señoreado en el período anterior, la receta consistió básicamente en “soltar a las fuerzas del mercado”, lo que se tradujo en la liberalización de los principales mercados e instrumentos operativos y en una profunda reforma jurídica de la normativa que afectaba al sector.

Dada la forma extremadamente radical en la que estas reformas fueron encaradas —en especial en los países del Cono Sur— inicialmente tropezaron con muchas dificultades y ocasionaron costosas distorsiones,<sup>3</sup> sin

---

3 Sobre liberalización económica en los procesos de reestructuración véase, para el caso de los países del Cono Sur en general, Foxley (1982), Ramos (1984) y Zahler (1988),

embargo, posteriormente, los países que más han avanzado en esta dirección, como por ejemplo Chile y México, parecen haber logrado adecuar sus respectivos sistemas financieros a los requerimientos de la nueva dinámica capitalista. Estos sistemas se constituyeron especialmente mediante el fortalecimiento de grandes redes bancarias comerciales, muchas de ellas transnacionalizadas, complementadas con el surgimiento y/o modernización de un conjunto diversificado de instituciones (bolsa de valores, asociaciones de fondos mutuos, sociedades de inversión, entre otros) y servicios financieros (diferentes tipos de crédito, seguros, *leasing*, *factoring*, y más).

Con la consolidación y expansión de estos sistemas financieros, se conformaron como tales importantes mercados de capitales, donde se ha ido afirmando el creciente predominio de los intermediarios en la financiación de la acumulación del capital. En ese contexto, los organismos y mecanismos financieros establecidos, captan dinero (especialmente a través de la compra y venta de títulos y acciones) y lo transforman en capital monetario, con lo que logran involucrar a un conjunto progresivamente más amplio de actores sociales en los procesos de acumulación de capital; con ello, pasan a jugar un papel cada vez más importante en la articulación de capitales hasta entonces autónomos y en la centralización de los mismos.

Por otra parte, la apertura económica, acompañada por la liberalización de los regímenes de inversión, buscó crear condiciones propicias para el ingreso de capital extranjero y para estimular el retorno de los capitales

---

para la experiencia chilena, Marshall (1990) y Meller (1990) y para el caso mexicano, Sandoval Lara y Arroyo García (1990) y Córdoba (1991). Con respecto a las distorsiones provocadas por la liberalización económica, Ramos (1984) y Zahler (1988) analizan lo ocurrido en los países del Cono Sur, en tanto Meller (1990) lo hace para el caso chileno. Véase también Ibarra Puig (1989) para un análisis general de las dificultades que plantea este tipo de reforma en los países de la periferia.

- 4 A este respecto, nuevamente resulta importante la referencia a los casos de Chile y de México. En el caso de Chile, este fenómeno tiene su origen en la reprivatización de los bancos estatizados durante el Gobierno de Allende. Posteriormente, con la propia expansión del sistema bancario se registró una fuerte afluencia de bancos transnacionales y, a su vez, muchos de los que habían sido reprivatizados se transnacionalizaron (Marshall 1990); en el caso mexicano, el actual Gobierno está impulsando aceleradamente un proceso de "desincorporación" de los bancos estatizados en 1982.

fugados. En esta situación, en los países donde la reestructuración ha logrado mayores avances, la inversión extranjera pasó a desempeñar un papel relevante en sus procesos de acumulación, aumentando la transnacionalización de los respectivos sistemas financieros y aparatos productivos.

Centralización del capital: el vigoroso aumento de la circulación financiera resultante de la liberalización económica, impulsó a numerosas empresas –en su búsqueda de mejores estrategias para la valorización de sus capitales– a optar por una mayor diversificación, tanto sectorial como territorial, intensificando de esta forma los procesos de centralización del capital. En estos procesos, “[...] los grupos invierten y producen en múltiples actividades, obtienen sus recursos de capital más allá de una familia, y reúnen cuantiosos capitales que abarcan la mayor parte del sector moderno, financiero, comercial y de servicios.” (Cordero y Santín 1986:164).

En esta dinámica, una multitud de alianzas, fusiones y transferencias de propiedad, han promovido el surgimiento y/o el fortalecimiento de grupos económicos, en forma superpuesta y/o articulada con la expansión de vastas redes financieras. Aunque los grupos económicos tenían existencia previa a la aplicación de estas políticas, ellas contribuyeron significativamente a su expansión y diversificación, como se ha podido comprobar, entre otros, para Argentina (Azpiazu, Basualdo y Khavisse 1986; Basualdo y Azpiazu 1989), Chile (Rozas y Marín 1989) y México (Alcocer y Cisneros 1985; Álvarez Uriarte 1991); en esta etapa, los procesos de centralización del capital han sido favorecidos, por una parte, por las excepcionales oportunidades que han brindado las políticas de privatización<sup>5</sup> y, por otra parte, por el creciente dinamismo del conjunto de actividades que componen las principales cadenas productivas de exportación.

5 Foxley destaca que en Chile, las privatizaciones favorecieron a las empresas más grandes, por ser las de mayor liquidez y concluye que “por lo menos en el caso chileno [la privatización] ha sido una forma muy eficiente de concentrar activos en unas pocas empresas importantes.” (Foxley 1982:136). En el mismo sentido, en México “la desincorporación reciente de empresas públicas, como las líneas aéreas y de teléfonos, entre otras, y su venta a grandes empresas nacionales y extranjeras, únicas con capacidad para adquirirlas, reforzó el poder del sector oligopólico en áreas estratégicas en las que existía una fuerte preponderancia monopólica” (Álvarez Uriarte 1991:831).

En el mismo sentido, con el propio avance de la liberalización económica, muchas grandes empresas y grupos procedieron a su apertura, con el propósito de obtener recursos financieros adicionales por la vía del expediente de cotizar y transar sus acciones en la bolsa de valores. Con la asociación de capitalistas resultante de estos procesos, en muchos casos ha comenzado a declinar la gravitación de las empresas netamente familiares, lo que —en estrictos términos de modernización capitalista— puede considerarse como un paso adelante.

Una de las principales consecuencias de la expansión de los grupos económicos, fue la progresiva reducción del número de capitales hasta entonces efectivamente autónomos, lo que se produjo básicamente, por una parte, mediante la absorción de empresas exitosas o con perspectiva de serlo y, por otra, con el aumento de la utilización de la subcontratación. En particular, las políticas de absorción (parcial o total) de empresas individuales, significó la articulación de un número creciente de capitales autónomos en torno a estructuras financieras en expansión, cuyos *holdings* pasaron a centralizar la gestión de los procesos de valorización de dichos capitales; de esta manera, pudieron ramificarse hacia buena parte de los lugares donde las condiciones para la valorización del capital así lo aconsejaba.

Por su parte, la mayor utilización de la subcontratación, que acompaña los procesos de modernización de la gestión empresarial de los grupos económicos y grandes empresas, ha tenido como objetivos básicos, reducir costos, simplificar la operación de las plantas a través de la reducción del número de componentes a fabricar y aprovechar la mayor flexibilidad de respuesta de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) como abastecedoras.<sup>6</sup> Como señala Aglietta, la subcontratación hace que las empresas que se involucran en este tipo de relación, dejan de constituir “capitales autónomos desde el punto de vista de la valorización del capital”, en la medida en que ellos se valorizan como partes de líneas de producción integradas, solamente elaboran productos intermedios dentro de un pro-

6 Estas fueron las razones más importantes para subcontratar que adujeron las principales empresas manufactureras con participación extranjera, en una encuesta realizada para México (Mortimore y Huss 1991: 703).

ceso de producción más amplio y complejo y, les son impuestos sus clientes, las cantidades producidas y los precios (Aglietta 1976:197).

La imbricación de un número creciente de capitales autónomos al ámbito de las grandes empresas y de los grupos económicos, tiene como importante consecuencia el que numerosas pequeñas y medianas empresas (PYMES) pasen a actuar en una relación de dependencia directa o indirecta de aquellas. Por consiguiente, sus perspectivas de crecimiento y, también sus posibilidades de incidir en el mayor o menor crecimiento de los lugares donde se encuentran localizadas, dependerá en gran parte del mayor o menor crecimiento de las empresas a las que se encuentran imbricadas.

Al lograr ubicar al capital privado (nacional y extranjero) como protagonista principal de los respectivos procesos de acumulación y crecimiento, estas transformaciones contribuyeron a ampliar significativamente el espacio productivo capitalista en cada uno de estos países; es en este espacio donde se desarrollan las actividades más dinámicas y con mayor capacidad de arrastre sobre el conjunto del aparato productivo de los mismos. Por lo tanto, fue la compleja y diversificada trama de actividades articuladas en este espacio la que, desde entonces, ha cumplido la función de impulsar, tanto a la economía nacional en su conjunto, como a cada una de las economías regionales y locales.

En esta dinámica, la gestión empresarial ha ido cobrando una creciente autonomía relativa en cuanto a sus decisiones de inversión (o de no inversión), con respecto a las políticas gubernamentales, con lo que cada sistema se ha hecho *estructuralmente más dependiente del capital* (Przeworski y Wallerstein 1986). Esto tiene la fundamental consecuencia de que la efectividad de las indicaciones de las políticas públicas (y, por lo tanto, de las políticas territoriales), en última instancia dependerá de su mayor o menor compatibilidad con los intereses y con las percepciones de los propietarios del capital.

Es evidente que el aumento, tanto del espacio capitalista de acumulación, como de la dependencia estructural del capital, ya había comenzado a esbozarse con anterioridad al momento en que empezaron a hacerse sentir los efectos de la reestructuración económica emprendida en esta

fase; sin embargo, es con la aplicación sistemática de las políticas respectivas, que estos fenómenos se profundizaron y consolidaron, por lo que pueden considerarse como rasgos inherentes al avance del nuevo modelo y del modo de regulación que le es congénito.

### *Estrategias empresariales y movimientos territoriales del capital*

Los cambios que han afectado a las estrategias y gestión empresariales en consonancia con las transformaciones precedentemente consideradas, han tenido un fuerte impacto sobre el comportamiento del capital, particularmente en cuando a:

- a) la intensificación de su movilidad territorial;
- b) la paulatina e irreversible pérdida de sus raíces, tanto territoriales como sectoriales.

La intensificación de los movimientos territoriales del capital es consecuencia, básicamente, de dos procesos que han avanzado en forma interrelacionada y complementaria: por una parte, la modernización y la expansión de los sistemas financieros, que establecieron condiciones más favorables para una mayor circulación de los capitales en su forma monetaria al interior de cada espacio nacional, atendiendo las indicaciones del mapa sectorial-territorial de diferencias de rentabilidad; por otra parte, la concomitante modernización y difusión territorial de las NTI, que hicieron posible la gestión cotidiana de diversas actividades productivas localizadas en diferentes lugares de un mismo territorio nacional.

La incidencia mancomunada de estos factores ha hecho factible un funcionamiento efectivamente nacional de las grandes empresas y grupos económicos, propiciando la deslocalización de ciertos procesos o subprocesos, sean estos propios o subcontratados. De esta manera, bajo el estímulo del nuevo núcleo dinámico exportador, los sistemas productivos han tendido a adoptar formas más flexibles de organización y gestión, las

que se han concretado en una mayor segmentación y desintegración vertical de las empresas y grupos económicos y, en ciertos casos, en un mayor despliegue productivo en el territorio.<sup>7</sup>

Con ello, se ha ido generalizando una modalidad de organización y gestión empresarial que combina pragmáticamente centralización y descentralización,<sup>8</sup> según la cual las empresas definen y manejan centralizadamente su estrategia global de valorización de sus capitales, incluyendo a este nivel las tareas concernientes a dirección general, planificación y control y, al mismo tiempo en la medida en que dicha estrategia se complementa con la deslocalización de determinadas inversiones y procesos productivos—impulsan una mayor descentralización de la gestión de las divisiones y plantas respectivas. A este respecto Aglietta (1976: 226) precisa que:

la estrategia general de valorización del capital se refiere a la empresa en su conjunto. Se elabora en la dirección general, y es aprobada por las instancias de control (consejo de administración, asamblea de accionistas). Esa estrategia comprende tres tipos de decisiones: la elección de los campos de actuación del capital productivo; la creación de planes de distribución del beneficio global de explotación y de las políticas financieras; y la determinación de las directrices generales para los convenios colectivos y los principios de la política de personal.

- 7 Para el caso de Chile se ha señalado que en el proceso de *disminución de la integración vertical* muchas grandes empresas “eliminaron secciones enteras e iniciaron la subcontratación de partes del proceso productivo que antes realizaban ellas mismas. Además, los grupos económicos impulsaron la segmentación de sus empresas, creando varias empresas filiales especializadas con autonomía financiera. [...] la disminución de la integración vertical **dentro** de la empresa, fue acompañada por la constitución de cadenas productivas [...]” (Díaz 1991:85).
- 8 Se trata de una tendencia en materia de gestión empresarial que se está imponiendo en el mundo entero. Al respecto, en su famoso estudio sobre las “empresas excelentes” en los Estados Unidos, Peters y Waterman afirman: “Las compañías excelentes son a la vez centralizadas y descentralizadas. [...] la mayor parte de ellas conceden autonomía a los talleres o al equipo de desarrollo del producto. En cambio, son fanáticas de la centralización en lo que respecta a los pocos valores fundamentales que les son caros.” (Peters y Waterman 1982:16).

Estas nuevas formas de organización y gestión han comenzado a marcar su presencia en los países latinoamericanos que más han avanzado en su reestructuración; sin embargo, ello ha ocurrido con la particularidad de que este tipo de modernización en muchos casos alcanza solamente a los *holdings* y a algunas de las plantas y divisiones más dinámicas de cada empresa o grupo, en tanto que parte de las periféricas han continuado funcionando apegadas a criterios de tipo taylorista e, inclusive, pretaylorista.

Así, de la misma manera que en el período anterior algunos aspectos del modelo fordista fueron adoptados y avanzaron coexistiendo con formas anteriores, ahora ciertas prácticas postfordistas comienzan a establecerse y a convivir con las que se habían desarrollado en el período fordista/keynesiano (Gatto 1990) e inclusive con anterioridad. Considerando los principales rasgos que comienzan a mostrar estas nuevas modalidades de producción, organización social y regulación, en su versión latinoamericana, se puede concluir que ellas corresponden a lo que Lipietz y Leborgne (1987) han calificado como *modelo neotaylorista de desarrollo*.

Por su parte, la pérdida de raíces territoriales del capital es consecuencia directa de su tendencia a la centralización, en la que los procesos de diversificación sectorial y territorial han culminado con la conformación de vastos *conglomerados de carácter plurisectorial y plurirregional*. Estos conglomerados, generalmente integrados por los eslabones más rentables de las cadenas productivas de exportación de mayor dinamismo, han pasado a constituirse en el corazón de los circuitos principales de acumulación de cada país; es allí donde se maneja la parte medular de los respectivos procesos nacionales (y también regionales y locales) de acumulación y crecimiento y donde se originan los efectos de arrastre de mayor impacto sobre el resto del respectivo aparato productivo nacional.

Desde el momento en que estas estructuras empresariales perciben que su país, su región o su localidad, resultan estrechos para la asegurar la continuidad de su crecimiento, tienden a enfrentar esta situación, según estrategias que minimizan la consideración de adhesiones o de intereses nacionales, regionales o locales. En consecuencia, con el avance de la diversificación sectorial y territorial de los grupos empresariales, el capital monetario —imbricado en complejas mallas financieras— tiende a des-

plegarse por encima de cualquier tipo de frontera (nacional, regional, provincial, etc.) en busca de oportunidades de mayor rentabilidad, independientemente de que estas se encuentren en su nación, en su región o fuera de ellas.

De esta forma, el capital ha ido perdiendo sus raíces tanto sectoriales como regionales o locales, dando lugar a su creciente des-sectorialización y des-territorialización (de Mattos 1990). Este comportamiento no resulta ajeno a las empresas regionales o locales más dinámicas, cuyas estrategias de crecimiento también las obligan a diversificar (sectorial y territorialmente) sus inversiones para poder asegurar la continuidad de su expansión, conforme a las condiciones para la mejor valorización de los capitales que perciben en otras partes de su espacio nacional o, incluso, fuera de él.<sup>9</sup> Consecuentemente, en los países de mayor desarrollo capitalista de la región, este comportamiento se ha traducido en un persistente debilitamiento del tipo tradicional de empresa, cuyo crecimiento se realizaba apegado a determinados sectores y/o lugares del territorio.

Aunque esto no significa la desaparición del empresario regional o local como agente potencial de desarrollo de sus lugares de origen, no es posible soslayar que la parte medular de los procesos de acumulación y crecimiento a dichos niveles, se vertebra cada vez más en las estrategias de grandes estructuras empresariales, carentes de raíces territoriales concretas. Son estas, en lo fundamental, las que arrastran al resto de las actividades productivas del sistema (sea vía integración vertical u horizontal, o mediante transmisión horizontal de externalidades), por lo que los procesos de acumulación y crecimiento en el territorio, derivan fundamentalmente de sus estrategias y decisiones. En este contexto, si bien numerosas PYMES autónomas continúan desempeñando un papel fundamental en el apuntalamiento y en la persistencia de la vida económica regional o local, sólo en circunstancias excepcionales pueden jugar el papel de

9 Consideréase a este respecto las nuevas estrategias de las empresas regiomontanas, que las han llevado a desplegar sus inversiones hacia otras partes del territorio mexicano y/o de los Estados Unidos. Esto también está ocurriendo en el caso chileno, donde además de diversificar inversiones en el territorio nacional, muchas empresas han comenzado a expandirse principalmente hacia Argentina y Brasil.

impulsoras efectivas de procesos de crecimiento regional o local, en forma independiente de los circuitos principales de acumulación.

### *Los territorios de la apertura externa*

A los cambios en el comportamiento territorial del capital, motivados por el mayor protagonismo del sector privado en la dinámica de acumulación, hay que adicionar los que aparecen como consecuencia del aumento de la importancia relativa del mercado externo debido a la apertura de estas economías. En estos procesos, la rentabilidad de las actividades exportadoras, ha tendido a desplazar a la de aquellas que lo hacen principalmente para el mercado interno; consecuentemente, las exportaciones han pasado a constituirse en el motor de la dinámica económica, tanto en términos sectoriales, como territoriales.

La evidencia empírica disponible indica que esta situación estaría comenzando a producir en los países en reestructuración, algunas mutaciones importantes en el patrón territorial de acumulación y crecimiento heredado del período anterior, las que se expresarían fundamentalmente en:<sup>10</sup> i) el desencadenamiento de procesos de acumulación/crecimiento en lugares hasta ahora relativamente inertes, como resultado de la activación de bases de exportación escasamente explotadas; ii) la disminución del ritmo de crecimiento de las aglomeraciones principales que, sin embargo, continúan (y continuarán) manteniendo su preeminencia territorial; iii) el rápido crecimiento productivo y demográfico de un número importante de ciudades medias vinculadas a áreas productivas para la exportación, acompañando los procesos de despliegue productivo territorial; y, iv) el estancamiento de muchas de las áreas constituidas en torno a industrias orientadas principalmente al mercado interno.

10 Al analizar los cambios territoriales operados bajo el influjo de la reestructuración en los países más desarrollados, Castells (1986) hace referencia a fenómenos de naturaleza similar a los que aquí se señalan para el caso latinoamericano.

En el período precedente, en el que la producción estuvo fuertemente volcada hacia el mercado interno, las estrategias empresariales, tanto públicas como privadas, propendieron mayoritariamente a localizar sus actividades productivas más dinámicas en la proximidad de los mercados principales de cada país, lo que dio origen a una creciente y desproporcionada concentración productiva y demográfica en un número reducido de grandes aglomeraciones en incesante crecimiento.

Este comportamiento estaría comenzando a modificarse bajo el impacto del avance de la apertura de las economías nacionales y el consecuente crecimiento de las exportaciones; ello deriva del hecho de que las actividades exportadoras se están orientando hacia los lugares que les ofrecen mayores ventajas comparativas para satisfacer competitivamente dicha demanda externa, lo que estaría suscitando su mayor despliegue territorial. Varios factores parecen confluír en la explicación de este cambio en las decisiones sobre localización de los inversores privados:

- a) en el marco de una creciente liberalización financiera y de una progresiva acentuación de la centralización del capital, los grandes conglomerados financieros y productivos, han intensificado sus estrategias de diversificación sectorial y territorial hacia las áreas percibidas como más rentables, las que en el nuevo modelo son principalmente las vinculadas al sector exportador;<sup>11</sup>
- b) la creciente difusión del tipo de gestión empresarial, que combina centralización, deslocalización y descentralización, ha dado factibilidad y estimulado ese despliegue territorial de las distintas plantas o divisiones de cada conglomerado, atendiendo las ventajas comparativas que ofrecen diferentes lugares en función de sus recursos y/o de su ubicación con respecto a los mercados externos;

---

11 Véase a propósito de esto, un ejemplo relevante sobre las nuevas estrategias adoptadas por los conglomerados empresariales regiomontanos, como respuesta a los efectos de la apertura externa promovida por el Gobierno mexicano desde los primeros años de la década de los ochenta (Pozas 1991).

- c) al mismo tiempo, la modernización y la expansión territorial de las NTI ha sustentado estas estrategias, al permitir el manejo en tiempo real de diversos procesos productivos de un mismo conglomerado, localizados en lugares diferentes. A su vez, los propios requerimientos de estos procesos, contribuyen a la modernización de los sistemas nacionales de comunicaciones y esto, por su parte, favorece una mayor dispersión territorial de los procesos productivos del circuito principal de acumulación.

En esta situación, en los países que todavía son predominantemente exportadores de recursos naturales, con baja incorporación de valor agregado (como es, por ejemplo, el caso de Chile), las nuevas inversiones han tendido a localizarse con preferencia en la proximidad de los recursos naturales y/o de los puntos de salida de las mercancías hacia el exterior (de Mattos 1991). Por el contrario, en los países donde las manufacturas constituyen un componente significativo de sus exportaciones, en la localización de las plantas respectivas han incidido además aspectos tales como existencia de capacidad empresarial, ambiente laboral favorable, disponibilidad adecuada de fuerza de trabajo barata, acceso a vías de comunicación y vinculación expedita con los mercados importadores, como es el caso de algunos estados fronterizos del Norte de México (Quintanilla 1991).

Por otra parte, la activación de bases de exportación que dan lugar al surgimiento de nuevas áreas de acumulación, ha estimulado un mayor crecimiento relativo de las ciudades de porte medio directamente vinculadas a ellas. Este fenómeno constituye una de las expresiones más visibles de las modificaciones que han comenzado a afectar al patrón territorial de acumulación heredado del período de crecimiento hacia adentro.

Al mismo tiempo que ha comenzado a producirse la irrupción de estas nuevas áreas y ciudades, algunos lugares que en el pasado habían crecido a base de actividades altamente protegidas y/o sustitutivas de importaciones, que con la apertura externa perdieron competitividad, han entrado en una fase de estancamiento, muchas veces de carácter irreversible. Esto resulta del hecho de que la integración al mercado mundial suele constituirse en un mecanismo depurador, que inflexiblemente

excluye a aquellas actividades que no son capaces de modernizarse y competir en los mercados externos, o con los productos importados que ahora ingresan más libremente al mercado interno; así, áreas hasta ayer relativamente prósperas, están pasando rápidamente a engrosar el contingente de las áreas deprimidas.

En cualquier caso, el mayor despliegue productivo en el territorio, no parece tener la fuerza necesaria para alterar la preeminencia de los centros principales de acumulación de cada país; en efecto, estos centros constituyen fenómenos altamente consolidados, cuyo crecimiento si bien puede hacerse más lento, difícilmente podrá revertirse. En ello incide el hecho de que allí se ha concentrado un importante conjunto de actividades no deslocalizables, tal como es el caso de los servicios altamente especializados, y de las cúpulas gerenciales del sistema financiero y de las principales empresas y grupos económicos.

A ello habría que agregar que con la recuperación económica producida por la reestructuración en algunos de estos países se ha verificado una importante reactivación de los respectivos mercados internos; esto se ha traducido en aumentos de la demanda por ciertos bienes (especialmente en los rubros alimentación, vestimenta, textil, materiales para la construcción, entre otros) que son cubiertos total o parcialmente por la industria nacional que, como es lógico, se ubica preferentemente en la proximidad de los mercados mayores de cada país. Con ello contribuyen a mantener el crecimiento de las aglomeraciones principales y la expansión de las respectivas manchas urbanas y de los cinturones adyacentes de ciudades medias.

A este crecimiento de los cinturones de ciudades medias, también contribuye el aumento de los desplazamientos de población desde la parte central de las grandes aglomeraciones hacia ellos, motivados o estimulados por la agudización de ciertos problemas inherentes a un crecimiento urbano continuo, en una situación de juego incontrolado de las fuerzas del mercado. Entre estos problemas, debe destacarse, por una parte, el aumento del deterioro ambiental, problema este que está adquiriendo una dimensión hasta ahora desconocida, en ciudades tales como México, San Pablo y Santiago de Chile; por otra parte, los problemas de inseguridad y delincuencia urbana, que se han agudizado prácticamente en todas las

grandes urbes latinoamericanas. Todo ello está incidiendo en la mantención y expansión de los extensos subsistemas territoriales formados en torno a la mayor parte de estas áreas metropolitanas.

Partiendo del cuadro bosquejado precedentemente se puede concluir que el mayor despliegue productivo en el territorio no ha alterado significativamente hasta ahora la tendencia al crecimiento territorial desigual; en efecto, lo que se puede comprobar, es la aparición de una nueva forma de polarización que, como es obvio, también es expresión de crecimiento desigual. Ello también corresponde a los rasgos con que Lipietz y Leborgne caracterizan al modelo neotaylorista de desarrollo: una mayor fragmentación y polarización, que se expresa, “por un lado, por la concentración de actividades financieras y servicios de alto nivel a las empresas en el centro de las grandes ciudades y, por otro lado, por la dispersión de plantas especializadas en áreas rurales o por la formación de áreas productivas especializadas de bajos salarios” (Lipietz y Leborgne 1987:33).

En esta forma de polarización, también incide el hecho de que aquellos lugares del territorio que carecen de algún tipo de ventaja comparativa para la producción exportable (bases de exportación con demanda externa, mano de obra barata, capacidad empresarial capitalista, proximidad a mercados externos dinámicos, etc.) parecen estar condenados a permanecer relegados en términos de acumulación y crecimiento mientras se mantengan los lineamientos básicos del nuevo modelo de desarrollo.

## Sobre las nuevas propuestas de política territorial

### *Políticas territoriales y contexto estructural*

La persistencia —y, aún más, la agudización— de los problemas regionales o locales en la nueva dinámica socio-económica, ha reavivado el interés por encontrar formas eficaces de intervención al respecto, lo que ha resultado en el surgimiento de nuevas propuestas en materia de estrategias y políticas territoriales. Dado que estas propuestas han sido concebidas para ser aplicadas en estos nuevos escenarios, será necesario tener en cuenta

que su viabilidad y efectividad siempre estará acotada por su mayor o menor compatibilidad con los condicionamientos estructurales de las sociedades respectivas y con los lineamientos básicos del modelo de acumulación/crecimiento adoptado por ellas y, más concretamente, por la matriz de poder social que allí se ha constituido.

En la época en que en estos países estuvieron en auge las formas keynesianas de regulación, ganó predicamento la convicción de que los problemas territoriales debían (y podían) ser enfrentados mediante la “planificación-del-desarrollo” regional; esta forma de concebir la acción pública se apoyó en un cuerpo teórico que dio lugar a un conjunto de modelos (desarrollo integral de cuencas hidrográficas, polos de desarrollo, desarrollo rural-integrado, complejos y parques industriales, etc.), que entonces fueron muy utilizados como fundamento de las estrategias respectivas. Desde la perspectiva actual, se puede concluir que, en general, dichos modelos fueron concebidos y aplicados prestando escasa atención a los condicionamientos del medio social en que se los pretendía aplicar.

En esas condiciones, buena parte de la experiencia latinoamericana de planificación regional, si acaso fuese pertinente hablar de tal cosa, fue ante todo una tarea de carácter teórico-académico, de escasa trascendencia práctica (Helmsing y Uribe-Echeverría 1981; de Mattos 1989). De hecho, básicamente fue el impacto de las políticas macroeconómicas aplicadas en esa época lo que signó el tipo de configuración territorial predominante e intensificó los principales “problemas regionales” que afectaron a estos países.

Ya los últimos años del período anterior muestran un progresivo abandono de dichos modelos y de la propia idea de planificación regional; de hecho, el nuevo modo de regulación que se fue imponiendo con el avance de la reestructuración fue excluyendo el concepto mismo de planificación regional y la utilización de políticas territoriales tradicionales. Al respecto, como afirma Curbelo (1987: 117),

[...] la imperiosa necesidad de proceder a la reestructuración industrial, así como el tamaño de los costes —económicos y sociales— que esta representa para los gobiernos centrales, han hecho del equilibrio interregional un elemento marginal de las coaliciones, tanto conservadoras como progre-

sistas, en el poder. Con esta marginación también se abandona la planificación regional en su conjunto.

De esta forma, en el ámbito de la reestructuración, la solución a los “problemas regionales” es dejada fundamentalmente a las fuerzas del mercado. Frente a esta situación, los regionalistas comenzaron paulatinamente a introducir en el debate nuevos fundamentos teóricos, nuevos modelos, nuevas propuestas de acción; frente a esto, si se desea evitar los errores del pasado, parece ineludible plantear la discusión acerca de si estas nuevas propuestas son compatibles con los rasgos, condicionamientos y dinámica imperante en las nuevas realidades.

*Descentralización y desarrollo endógeno: un nuevo paradigma para la política territorial*

En el caso latinoamericano, las propuestas que han ganado mayor aceptación y popularidad como fundamento para las políticas territoriales, parecen confluir en un tipo específico de reforma: la descentralización. Esta propuesta, que ha sido promovida como un “proceso asociado a la democratización y modernización del Estado” (Edelman y Gómez Navas 1991:3), contempla un significativo cambio de énfasis en relación al enfoque que había predominado en el período anterior, en lo que respecta a la naturaleza de la reforma a realizar; en efecto, mientras en la época de la planificación regional los cambios propuestos afectaban fundamentalmente a los procesos económicos, ahora el acento se ha desplazado hacia lo político-administrativo.

Al analizar las diversas propuestas de descentralización actualmente en discusión, es posible distinguir por lo menos tres tipos de discurso que, aunque tienen algunos puntos de coincidencia, responden a concepciones ideológicas distintas,<sup>12</sup> tienen fundamentos y propósitos últimos diferentes e implican intenciones de uso también diversos.

12 En este mismo sentido von Haldenwang distingue tres escuelas paradigmáticas al respecto: la neoliberal, la neoestructuralista y la neomarxista (von Haldenwang 1990).

Un primer discurso, considera a la *descentralización como un medio para el desarrollo endógeno*; sustentado principalmente por los regionalistas o localistas, en lo fundamental, postula que la descentralización constituye el camino idóneo para democratizar y dar mayor transparencia a los procesos decisorios regionales o locales y lograr una mayor participación de la población involucrada, como medio para promover el desarrollo endógeno regional o local.

Esta concepción aparece claramente expresada en la propuesta de uno de sus principales apologistas latinoamericanos, donde se la concibe como un instrumento adecuado para impulsar procesos de construcción social de las regiones, basados en un proyecto político regional, sustentado en una ideología regionalista:

el regionalismo como ideología del proyecto político regional, debe ser asumido por la *sociedad regional* cuya existencia como expresión concreta de un tejido social orgánico e ideologizado, da cuenta de una *región socialmente construida* que expresa su propio proyecto político mediante *movimientos regionales* cuya principal demanda es la *demandas descentralista* por una autonomía que desemboque en la figura de una *región políticamente construida*. Tal región, jurídica y políticamente dará lugar a la noción de región como *cuasi-Estado* (Boisier 1988b:32; destacados en el original).

Un segundo discurso, que sitúa a la *descentralización como un medio para una democratización popular*, ha sido desarrollado por algunos autores vinculados a ciertas corrientes de izquierda quienes, ante el desmoronamiento de sus más caras utopías, han considerado que la descentralización podría constituirse en un instrumento propicio para impulsar una suerte de revolución de contenido popular desde las bases de la sociedad, esto es, desde las comunidades locales, lo que permitiría avanzar hacia una verdadera democratización social.

El origen de esta concepción se puede encontrar en algunos escritos de Jordi Borja, en los que se predica que la descentralización es un “medio adecuado para promover la *socialización política de las clases populares* y el desarrollo de las libertades individuales, así como las *transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria*” (Borja 1987:24; destacado nuestro); en el mismo sentido, Rofman estima que ella constituiría el medio adecuado

para impulsar el “proceso necesario para una profunda redistribución del poder con auténtica participación popular” (Rofman 1990:15).

Este discurso ha encontrado su elaboración más radical en recientes planteos de Coraggio, donde este autor propone

asumir los tres ejes de la descentralización [administrativo, económico y político], promoviendo sus propias acciones, pero sobre todo disputando el sentido a las acciones de la descentralización que promueven las fuerzas neoliberales. Es una alternativa superior a la defensa del pasado reciente, a la defensa cerrada de la ilusión del Estado como baluarte de una nueva sociedad. Al estilo karateca, debe usar la fuerza del enemigo para vencerlo. Las fuerzas centrífugas del Estado deben ser convertidas en fuerzas propias (Coraggio 1991:70).

Un tercer discurso, observa a la *descentralización como un medio para una reestructuración capitalista*. En ese contexto, se la considera como uno de los aspectos centrales de una reforma del Estado, compatible con los requerimientos de la restauración neocapitalista y con la globalización de la economía-mundo. Con respecto a esta postura, von Haldenwang (1990: 64) afirma que “se propone [...] la descentralización como un programa de *modernización administrativa, despolitización económica y desmantelamiento del Estado ineficiente*”. En este caso, el fundamento de la propuesta se encuentra en el hecho de que se entiende que la reestructuración productiva requiere de una organización social que, al mismo tiempo, sea flexible y se desarrolle a nivel mundial; como señala Lipietz, para quienes se ubican en esta postura, “el Estado nacional como institución y como área geográfica de las mutaciones debe desaparecer a favor de lo mundial y de lo local”. (Lipietz 1987:75).

Con respecto a esta visión, es pertinente recordar que la idea de la descentralización, en su sentido más amplio, se encuentra en el meollo mismo del discurso neo-clásico y, particularmente, en los escritos de Hayek; ya en su vigoroso alegato antiplanificación de 1944, este autor desplegaba, entre otras, ideas como la siguiente:

Difícilmente preservaremos la democracia o fomentaremos su desarrollo si todo el poder y la mayoría de las decisiones importantes corresponden

a una organización demasiado grande para que el hombre común la pueda comprender o vigilar. En ninguna parte ha funcionado bien, hasta ahora, la democracia sin una gran proporción de autonomía local, que sirve de escuela de entrenamiento político, para el pueblo entero tanto como para sus futuros dirigentes. Sólo donde la responsabilidad puede aprenderse y practicarse en asuntos que son familiares a la mayoría de las personas, donde lo que guía la acción es el íntimo conocimiento del vecino más que un saber teórico sobre las necesidades de otras gentes, puede realmente el hombre común tomar parte en los negocios públicos, porque estos conciernen al mundo que él conoce. [...] (Hayek 1976:279).

Estas ideas han sido retomadas y desarrolladas posteriormente por algunos organismos internacionales, tal como es el caso del Banco Mundial; de allí han salido propuestas concretas sobre formas de concebir e impulsar las políticas de descentralización.

De esta manera, por diversas razones y motivaciones, la descentralización recibe hoy día el beneplácito de casi todas las posturas político-ideológicas, si bien no todas lo hacen con el mismo fundamento, ni están guiadas por los mismos objetivos. Este consenso general permite augurar que seguramente esta reforma seguirá avanzando, aunque también es previsible que no todos sus partidarios habrán de quedar satisfechos con los resultados que podrán obtenerse con su aplicación.

### *Descentralización y estrategias empresariales*

Dado que lo que aquí interesa discutir es la validez de la propuesta de que la descentralización es un camino propicio para avanzar hacia un mayor desarrollo regional y/o local, será necesario considerar los supuestos y los argumentos esgrimidos principalmente por el primero de los discursos mencionados; a este respecto, su argumentación básica busca persuadir que este tipo de reforma establece condiciones favorables para un mayor desarrollo endógeno regional o local. En esa perspectiva, la descentralización aparece en última instancia como un instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población de las partes más desfavorecidas de

cada país y, por consiguiente, para enfrentar el desarrollo territorialmente desigual.

Si se acepta que, para que una determinada parte de un territorio nacional pueda crecer y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, es condición necesaria (aunque no suficiente) que ella registre aumentos efectivos de la inversión, la producción y el empleo, es lógico colegir que esta asociación entre descentralización y desarrollo regional o local reposa en el supuesto de que una gestión descentralizada constituye un camino eficaz para impulsar y desencadenar allí procesos de inversión/acumulación.

Considerando las condiciones en que se desenvuelve la actual dinámica socio-económica y, en particular, los cambios que se están operando en el comportamiento territorial del capital, cabe cuestionar la viabilidad (y la posibilidad de ocurrencia) de esta asociación entre gestión descentralizada y mayor inversión y crecimiento regional o local. Al respecto, cabría considerar que, en sociedades donde el avance de la integración económico-territorial ha producido una continua ampliación del espacio capitalista de acumulación y, consecuentemente, una creciente dependencia estructural del capital, *la inversión/acumulación regional o local dependerá ante todo de las condiciones que ofrezca cada lugar para la valorización privada de los capitales y, sólo indirectamente, de factores relacionados con cambios de carácter político-administrativo.*

Ello permite plantear, a manera de hipótesis, que en las condiciones en que se desenvuelven actualmente los procesos de acumulación/crecimiento, una reforma del Estado que signifique más descentralización, sólo marginalmente puede contribuir a desencadenar y/o sustentar procesos de acumulación/crecimiento regional o local. Esta proposición tiene su principal fundamento en el hecho de que la descentralización se propone dotar de una mayor autonomía político-administrativa a las comunidades territoriales subnacionales, en el mismo momento en que la globalización económica (a escala inter e intranacional) está provocando, una progresiva e irreversible reducción de la autonomía decisoria territorial en materia de acumulación y crecimiento. En esta dinámica, es lógico inferir que *incluso cuando una política de descentralización pueda tener capacidad para incrementar en forma significativa el grado de autonomía político-administrativa de una colectividad territorial, su autonomía decisoria en el plano econó-*

*mico continuará reduciéndose en la medida en que persista la tendencia al aumento de la integración económico-territorial intra e internacional.*

En esta situación, la cuestión a elucidar es hasta donde una gestión relativamente autónoma, emprendida desde un ámbito regional o local, puede ser capaz de modificar la dinámica económica imperante y lograr que allí se produzcan los aumentos requeridos de inversión, producción y empleo, que aparecen como necesarios para el mejoramiento de las condiciones materiales futuras de sus habitantes. Algunos elementos de juicio derivados del análisis de la nueva dinámica de acumulación, confluyen para justificar el cuestionamiento de los supuestos de la propuesta de la descentralización como medio para promover el desarrollo endógeno.

En primer lugar, en una situación, en la que —en función de la voluntad política de atenuar la crisis fiscal del Estado— se ha impuesto el criterio de reducir al máximo el uso de recursos fiscales en actividades empresariales, es razonable prever que el financiamiento público de que podrían disponer las diferentes colectividades territoriales, difícilmente va a poder tener la cuantía requerida para permitir sustentar procesos de acumulación/crecimiento realmente significativos. Pero, además, bajo los lineamientos del proyecto político dominante, es muy poco probable que un gobierno descentralizado regional o local pueda utilizar los recursos de los que dispone para realizar inversiones directamente productivas.

En segundo lugar, en la medida en que el nuevo modelo propugna una progresiva reducción del papel del Estado como inversor y productor, quienes quedan con capacidad efectiva para dinamizar un proceso de acumulación productiva regional o local son, fundamentalmente, los inversores privados. Y acerca de esto no se conoce ningún tipo de argumentación consistente que permita augurar que los responsables de la gestión empresarial van a aumentar sus inversiones en una determinada parte del territorio, en función del hecho de que ahora allí hay más autonomía, más poder político, más transparencia, más participación y más democracia. Como ya se ha señalado, los factores que condicionan las decisiones de inversión (o de no inversión), reposan principalmente (lo cual no significa exclusivamente) en las condiciones que los decisores respectivos puedan avizorar en esas regiones o localidades, para la mejor valorización de sus capitales.

En ello incide fuertemente el hecho ya anotado, de que en tanto se ha intensificado la integración capitalista en estos países, la parte medular de los procesos productivos nacionales ha tendido a ser manejada por las redes financieras y grupos económicos de los circuitos principales de acumulación, que se han ido estructurando a base de una cobertura predominantemente plurisectorial y pluriregional, donde los empresarios respectivos han ido perdiendo sus raíces y/o compromisos territoriales (regionales o locales). Por consiguiente, dado que al mismo tiempo que avanza la descentralización político-administrativa, se profundiza la nacionalización (inter-regionalización) de la gestión del capital al interior de cada país y se intensifica su movilidad territorial, es lógico inferir que los procesos regionales o locales de acumulación/crecimiento van a incrementar su independencia de cualquier aumento del poder regional o local.

Estas consideraciones dan pie para fundamentar la conclusión de que una reorganización del Estado basada en una mayor descentralización territorial del poder político, si bien puede provocar importantes beneficios en términos de transparencia, participación y democratización para los habitantes de las colectividades territoriales, en ningún caso asegura de por sí, las condiciones para el desencadenamiento de procesos de acumulación y crecimiento regional o local.

Mientras perduren los lineamientos básicos del nuevo modelo de desarrollo, un gobierno regional o local seguramente podrá contribuir al mayor crecimiento de su ámbito jurisdiccional detectando las potencialidades allí existentes que puedan ser atractivas para la iniciativa privada, elaborando los proyectos respectivos, atrayendo a los posibles inversores y negociando con ellos para que las actividades respectivas sean emprendidas en ese ámbito y suministrando todas las facilidades requeridas por los procesos productivos, en la medida en que sus recursos y sus atribuciones lo permitan. Ello no obstante, no parece aventurado anticipar que, en lo fundamental, en las específicas condiciones imperantes en los países latinoamericanos, serán las políticas macroeconómicas del nuevo modelo, con los correctivos que puedan introducir las políticas territoriales, las que por algún tiempo provocarán los principales cambios que podrán afectar al patrón territorial de acumulación y crecimiento de estos países.

**Segunda parte:  
Globalización y transformación  
territorial y urbana**

## Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano<sup>1</sup>

*Acércate y mira Tokio. ¿Ves todos aquellos espacios? Terrenos vacíos aquí y allá, como bocas desdentadas. Desde arriba se ve muy bien. Andando casi ni te das cuenta. Son casas y edificios viejos que han sido derruidos. Últimamente, el precio del suelo se ha disparado y los viejos edificios son cada vez menos rentables. En un edificio viejo no se pueden pedir alquileres altos y hay pocos inquilinos. Se necesitan edificios nuevos y grandes. Al subir el precio del suelo, entre impuestos sobre bienes inmuebles e impuestos sucesorios, mantener un domicilio particular en el centro de la ciudad se hace imposible, así que todos acaban vendiendo. Dejan sus casas en el centro y se mudan a la periferia. Esas casas las compran empresas inmobiliarias especializadas. Y los de las inmobiliarias derriban los edificios viejos y construyen otros nuevos mucho más rentables. Es decir, que en los solares que ves allá se irán levantando, rápidamente, uno al lado del otro, edificios nuevos. Sucederá en unos dos o tres años. En esos dos o tres años, el aspecto de Tokio cambiará por completo. Tampoco hay escasez de capital. La economía japonesa está en un momento de completa actividad, la Bolsa continúa subiendo. Los bancos tienen las arcas llenas. Y si tienes solares, los bancos te los hipotecan y te prestan tanto dinero como quieras. Si tienes terrenos, no te faltará efectivo. Por eso se ha levantado un edificio tras otro.* (Murakami [1998] 2003: 162-163).

1 Versión revisada y actualizada del trabajo publicado en P. C. X. Pereira y R. Hidalgo (Eds.), *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. GeoLibros, Santiago de Chile, 2008.

Aunque la situación sobre la que reflexiona el personaje de la novela de Murakami está referida a Tokio, la mercantilización del crecimiento urbano implícita en esta reflexión también se presenta en términos similares en muchas otras grandes ciudades que también han comenzado a transformarse bajo los efectos de la liberalización económica y de la informacionalización durante las últimas décadas. De hecho, esta tendencia puede considerarse como congénita a la urbanización capitalista desde que, con menor o mayor intensidad, siempre ha estado presente en procesos de esta naturaleza; sin embargo, lo específico de la evolución actual es que ahora está teniendo efectos incomparablemente mayores a los que jamás había alcanzado antes, provocando cambios sustantivos en la organización, el funcionamiento, la morfología y el paisaje, de un número creciente de grandes ciudades en diversas partes del planeta.

Ha sido la magnitud de estos cambios y las diferencias que presenta lo urbano emergente con el tipo de ciudad dominante en el período anterior, lo que llevó a algunos autores a sostener que el proceso que ahora se está desarrollando tiene el carácter de una verdadera *revolución urbana* (Ascher 2001). Si bien expresiones embrionarias de la mayor parte de estos cambios ya se habían observado en etapas anteriores del proceso de desarrollo capitalista, la forma en que ellos se están manifestando ahora presenta diferencias tanto cuantitativas como, especialmente, cualitativas, con respecto a como lo habían hecho hasta ahora. Y uno de los cambios en que esto es especialmente visible, es el que resulta del aumento de las inversiones inmobiliarias privadas, que es incomparablemente mayor al observable en cualquier otro momento del pasado.

En términos generales, este fenómeno debe ser analizado en el contexto de la globalización financiera que comenzó a procesarse durante las últimas décadas del siglo pasado, y que se profundizó bajo los efectos combinados del despliegue de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) y de la aplicación de las políticas de liberalización económica. Fue en ese escenario, conformado como un espacio mundial de acumulación en persistente expansión, que se produjo una incontenible aceleración de la movilidad de un volumen creciente de

excedentes de capital. En este escenario, la recuperación del crecimiento de numerosas ciudades imbricadas en la dinámica globalizada, ha hecho que la mayoría de ellas hayan pasado a convertirse en un escenario especialmente atractivo para una mejor valorización de esos capitales móviles.

¿Cuales son los aspectos específicos de esa dinámica, que permiten explicar el aumento de la importancia (y, por tanto, del impacto) de los negocios inmobiliarios en los procesos de transformación urbana en comparación con fases anteriores? A este respecto, tres tipos de cambios, que pueden considerarse como constitutivos de la dinámica económica que se impuso a partir de la crisis del fordismo, aparecen como la causa principal del fortalecimiento de la tendencia a la mercantilización del desarrollo urbano observada durante las últimas décadas:

- la incontenible intensificación y aceleración de los flujos internacionales de capital producidos en el marco de la globalización financiera, bajo el estímulo de las políticas de liberalización económica (Chesnais 1994; Palazuelos 1998), que se tradujo en un rápido y significativo aumento de la oferta de capital en un número creciente de países, de la cual una parte no despreciable tendió a orientarse hacia la inversión inmobiliaria;
- la adopción, también asociada al avance de las políticas de liberalización económica, de un enfoque de gobernanza que, apoyado en la aplicación de los criterios de subsidiaridad del Estado y en el restablecimiento del papel protagónico del mercado en la regulación económica, estableció condiciones más favorables para la mercantilización de la dinámica urbana y, en ese contexto, para el desarrollo de negocios inmobiliarios;
- y, por último, en el marco de este nuevo enfoque de gestión urbana, la difusión de las estrategias de competitividad urbana y de *city marketing*, mediante las cuales las autoridades de un número creciente de ciudades buscaron explícita y deliberadamente atraer capitales externos, lo que también incidió en que se incrementase la importancia del papel

de la inversión inmobiliaria privada en la transformación urbana y metropolitana.

La confluencia de estos tres aspectos jugó un papel central en la generación de una dinámica urbana sustantivamente diferente a la que había caracterizado al crecimiento de la ciudad industrial, debido a que el restablecimiento del protagonismo de las fuerzas del mercado en la regulación económica tendió a reforzar la vigencia de una lógica estrictamente capitalista en los respectivos procesos de desarrollo urbano. Esta dinámica, que es la que se ha podido observar en la mayor parte de las grandes ciudades en crecimiento en todo el mundo, es justamente la que sintetiza con elocuencia Murakami para el caso de Tokio en el epígrafe de este trabajo; en términos generales, ella también se ha hecho presente, cada día con mayor nitidez, en la evolución de las principales ciudades latinoamericanas.

En esta parte del mundo, esta situación está directamente relacionada con el hecho de que ya en las últimas décadas del siglo pasado se había comenzado a impulsar, con diverso énfasis e intensidad según los países, un conjunto de reformas estructurales, sustentado básicamente en los postulados del discurso teórico-ideológico de la liberalización económica que ganó notoriedad asociado a los avances de la globalización, tanto aquí como en otras partes del mundo (Lora y Panizza 2002). Fue así que desde ese momento, la mayoría de estos países fue escenario de un experimento, aludido con el eufemismo de “ajuste” estructural, a lo largo de cuyo desarrollo se procesaron cambios sustantivos en la orientación de la política económica siguiendo, con mayor o menor rigurosidad según los casos, la dirección preconizada por el discurso que más tarde sería formalizado en el “Consenso de Washington” (Williamson 2004).

Allí donde estos procesos lograron imponerse, y tuvieron avances efectivos en términos de reestructuración productiva y de inserción en la dinámica globalizada, se pudo observar un fuerte aumento de las inversiones y de los negocios inmobiliarios, principalmente en las grandes aglomeraciones urbanas de los países respectivos.

## Globalización financiera e inversiones inmobiliarias

Ante todo, es necesario reconocer que fue la financierización de la economía mundial uno de los cambios que más influyeron en la generación de condiciones más favorables para que los flujos de capital pudiesen desplazarse, prácticamente sin obstáculos, hacia los lugares más ventajosos para su valorización, lugares por lo general situados en los países mejor evaluados en términos de estabilidad económica, riesgo-país y/o competitividad internacional. Iniciado en la década de los años setenta, el proceso de globalización financiera se terminó de consolidar y profundizar con la aplicación de las políticas de liberalización, que hicieron factible que los capitales en movimiento pudiesen traspasar cada vez con mayor facilidad unas fronteras nacionales que se fueron haciendo cada día más permeables.

En lo fundamental, esto ocurrió en virtud de que fueron los propios estados nacionales los que establecieron y/o perfeccionaron diversos arreglos institucionales con los que se desnacionalizaron ciertos componentes particulares de lo nacional, con el deliberado propósito de permitir su vertebración en determinados circuitos globalizados (Sassen 2007: 18). Esto es, en concordancia con la lógica de la globalización, los gobiernos de un número creciente de países buscaron instaurar en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales “un terreno de maniobras que permita el libre despliegue de las estrategias de las empresas, sea para ampliar el mercado, sea para minimizar los costos, sea para los dos a la vez” (Michalet 2007: 107-8). Una consecuencia fundamental del establecimiento de este terreno de maniobras, fue que los procesos respectivos permitieron una mayor articulación de “los mercados internacionales con los sistemas financieros nacionales, que también se internacionalizan a través de inversiones en cartera” (Palazuelos 1998: 202).

En las condiciones que se afirmaron con la adopción de las políticas de liberalización económica y con la difusión de las NTIC, la organización y el funcionamiento de la economía mundial evolucionaron asociados a un persistente y prácticamente incontrolable crecimiento de los flujos internacionales de capital. De esta manera, como afirma Plihon (2001: 43),

al abolir las fronteras nacionales, la liberalización financiera ha creado las condiciones para una circulación de los capitales sin trabas, a escala internacional. Las NTIC han amplificado esta evolución permitiendo a los capitales desplazarse a la velocidad de la luz a través del planeta. La liberalización financiera y las NTIC han abolido las dimensiones espacio-temporales: los capitales circulan instantáneamente y por todos los lugares. Es el triunfo de la economía virtual a gran velocidad.

Bajo las nuevas reglas del juego, junto con aumentar aceleradamente su movilidad en un espacio mundial cada día más amplio, los flujos de capital también incrementaron su autonomía con respecto a las indicaciones públicas, a sus raíces territoriales y a los movimientos de mercancías. Seguramente, la consecuencia de mayor relevancia que se deriva de esta evolución es la consolidación de una situación en la que, como afirma Peyrelevade (2005: 58 y 59), “el capitalismo financiero, habiéndose impuesto por todas partes, se ha liberado en todos lados del poder político y de sus variaciones nacionales para transformarse en el principio indiscutido de la organización económica de las sociedades”. De hecho, esta situación representa la culminación de un largo proceso que llevó en forma inexorable a la afirmación, prácticamente a escala mundial, de un escenario regido por la dependencia estructural de las sociedades respectivas con relación al capital, (Przeworski 1990).

Esto significa que, en el escenario emergente, donde el crecimiento está condicionado básicamente por los montos de inversión (en capital físico, en capital humano, en capital técnico), las posibilidades de crecimiento de cada lugar dependen de las condiciones para la valorización del capital que ese lugar sea capaz de ofrecer a unos propietarios o administradores del capital que toman sus decisiones de inversión en función del retorno esperado. Por tanto, habida cuenta de la creciente autonomía de la que gozan los flujos de capital para escoger su destino territorial, lo que cada lugar puede hacer para incrementar su acumulación, no es mucho más que intentar mejorar su atractivo para la valorización de esos capitales móviles. Así han quedado establecidas las coordenadas básicas, —y, también, las contradicciones fundamentales— del escenario que se ha venido perfeccionando desde entonces.

Como respuesta a esta situación, en la que se contraponen, por una parte, una oferta cada día mayor de capitales que se mueven con creciente autonomía en busca de lugares para su mejor valorización y, por otra parte, un número también creciente de lugares que buscan atraer a esos capitales, se fue estableciendo un amplia variedad de productos e instrumentos financieros funcional al despliegue territorial de esos capitales, la cual se ha ido perfeccionando con el avance de la liberalización económica. En ese proceso, han ido adquiriendo creciente importancia los inversores institucionales (fondos de pensiones, fondos mutuos, sociedades de inversión, compañías de seguros, y demás) los cuales, al imbricarse en un sistema financiero globalizado, han desplegado cotidianamente, y en tiempo real, un volumen de magnitud incalculable de capitales de diversa procedencia hacia los destinos más atractivos.

Una parte relevante de este incesante e incontrolable aumento de los flujos financieros, que traspasan sin mayor dificultad las debilitadas fronteras nacionales, se encaminó a aumentar la inversión en bienes raíces en aquellos lugares en que estos activos ofrecían mejores condiciones para su valorización. Porque, como apuntó *The Wall Street Journal*, “la teoría detrás de estas inversiones globales es que, a medida que estas naciones estabilizan y modernizan sus economías, se convierten en lugares más seguros para invertir y con precios inmobiliarios que continuarán en alza” (Levine & Haughney, 2006).

No se puede ignorar, además, que estos flujos financieros también se alimentan con capitales procedentes del crimen organizado y, en particular, del narcotráfico (Strange 1998; Naím 2005), en virtud de que el destino inmobiliario constituye un medio idóneo para su reciclaje. Al respecto, como consigna el Informe 1997-1998 del Grupo de Acción Financiera sobre Blanqueo de Capitales (GAFI),

el sector inmobiliario entra hoy plenamente en la esfera de las actividades fraudulentas de los blanqueadores. Las inversiones de capitales ilícitos en el sector inmobiliario constituyen un método clásico y probado para blanquear dinero sucio, particularmente en los países del GAFI dotados de una estabilidad política, económica y monetaria. El blanqueo puede ser opera-

do sea por transacciones inmobiliarias realizadas en cadena para impedir que se rastree el origen ilícito de los fondos, sea por inversiones de capitales criminales en complejos inmobiliarios turísticos o de esparcimiento que les confieren una apariencia de legalidad (GAFI 1998: punto 59).

Por otra parte, hay que tener presente, que el destino urbano de los flujos financieros recibió un importante estímulo con la recuperación del crecimiento de numerosas ciudades en proceso de globalización que, por ello fueron evaluadas por los potenciales inversores como lugares atractivos para los negocios inmobiliarios. Esto se deriva del hecho de que, con el establecimiento de un terreno de maniobras cada vez más extenso para el libre despliegue de las estrategias de las empresas, se afirmó una geografía articulada en torno a circuitos des-nacionalizados y des-fronterizados, donde un número cada día mayor de grandes ciudades y, en especial, de grandes regiones urbanas, se constituyeron en los focos principales de acumulación y de crecimiento de la economía mundial (Brenner 2003) y, por lo tanto, en potentes focos de atracción para este tipo de negocio.

¿Cómo afectaron estos cambios al sector inmobiliario? Al respecto, un dirigente inmobiliario canadiense (Perreault 2004) plantea que los tres principales cambios que habrían afectado a este sector desde fines del siglo pasado serían:

- El arribo masivo de inversores institucionales, de los bancos de negocios y de las empresas que cotizan en la bolsa, que han transformado la manera de abordar lo inmobiliario, haciendo que las fuentes de fondos sean más numerosas y sofisticadas, el mercado es más líquido, las transacciones más accesibles y a que la variación de los ciclos se haga de manera menos pronunciada.
- La internacionalización de la inversión inmobiliaria, que en el pasado operaba con carácter local, lo que ha tenido impactos sobre las estrategias, sobre los valores y sobre los mercados.
- La multiplicación del número de medios de colocación inmobiliaria, pues mientras en el pasado se limitaba a las inversiones con fondos pro-

pios, ahora incluye, entre otros, propiedad directa, fondos inmobiliarios, acciones, unidades fiduciarias de colocación inmobiliaria, préstamos de primer rango, préstamos subordinados, préstamos participativos, etc.

Cambios en esta dirección se han podido comprobar, con alcance e intensidad diversa, en la mayor parte de los mercados inmobiliarios internacionalizados del mundo, especialmente desde el momento en que comenzó a aumentar la oferta de capital para este tipo de inversión y a multiplicarse los mecanismos e instrumentos mencionados anteriormente. Ello permitió que, como ya se ha señalado, una parte significativa de estos capitales intensificase su movilidad hacia aquellos lugares cuya estabilidad, crecimiento económico y bajo riesgo, los situaban como ámbitos recomendables para los negocios inmobiliarios. Entre esos lugares, diversas grandes ciudades latinoamericanas comenzaron a ser consideradas como destinos particularmente atractivos para este propósito. En este sentido, como anota Fernández Durán (2006: 6) “[...] en los espacios periféricos las operaciones inmobiliarias se concentran especialmente en sus metrópolis más significativas y dentro de ellas sólo en determinados enclaves altamente centrales, simbólicos y rentables”.

Fue así que durante los últimos años esta tendencia se acentuó, especialmente en países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Panamá y Perú. Así, por ejemplo, la intensificación de los flujos externos de capital destinados a inversiones inmobiliarias en Brasil aparece como un hecho que, por su inédita magnitud, comienza a llamar la atención:

ahora, españoles, portugueses, ingleses, canadienses y americanos —sólo para citar algunos— están alterando los rasgos del sector inmobiliario en Brasil al colocar (literalmente) camiones de dinero en la construcción y compra de terrenos, hoteles de lujo, fábricas y almacenes. Los números son impresionantes. Juntos, ellos deben traer mil millones de dólares para inmuebles en Brasil en este año (Carvalho 2006).

Como contraparte al persistente aumento de los flujos de capital, alimentado tanto desde fuentes externas como internas, se ha observado, espe-

cialmente en los países antes mencionados, un incremento de la demanda tanto de las familias como de las empresas por una diversificada gama de nuevos productos inmobiliarios que, al materializarse, comenzaron a impulsar una transformación sustantiva de la organización, el funcionamiento y el paisaje urbanos de un conjunto creciente de grandes ciudades en proceso de globalización.

En numerosos casos, el persistente aumento de la oferta de capitales para este tipo de negocio terminó por provocar un desproporcionado crecimiento de las inversiones respectivas y una sobre-oferta de productos inmobiliarios; dado que, por lo general, estos procesos se desarrollan asociados a fuertes aumentos de los precios de los bienes raíces y, en especial, de los del suelo urbano, su evolución se ha vuelto muy difícil de controlar, en especial en los casos en que esto ha ocurrido en ámbitos donde ya se habían aplicado las políticas de liberalización económica y, con ello, se había impuesto una modalidad de gobernanza fundada en la subsidiaridad estatal. Ello ha llevado a que, con el desmesurado crecimiento de este sector, se hayan originado crisis económicas de gran magnitud y alcance, como lo documentan, por una parte, lo ocurrido con la explosión de la burbuja generada por la sobre-especulación inmobiliaria en Bangkok, que en 1997 se ubicó como el hecho desencadenante de la crisis asiática de fines de los años noventa (Charmes 1998) y, por otra parte, y sobre todo, el reciente desplome de las hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos, que aparece como el origen de una depresión que se ha propagado en forma incontenible hacia la economía mundial en su conjunto. Estos ejemplos constituyen un elocuente testimonio sobre la importancia que la inversión inmobiliaria ha adquirido en la dinámica económica global durante las últimas décadas.

### **Liberalización, subsidiaridad estatal y gobernanza urbana**

Desde fines del siglo pasado, como respuesta al agotamiento de las políticas de fundamento keynesiano que habían ganado influencia, en especial en los años siguientes a la gran depresión de 1929, buscando concretar

una intervención exógena al mercado a fin de controlar y/o regular los desequilibrios generados por el propio desarrollo capitalista, comenzó a imponerse en la mayor parte del mundo un discurso teórico-ideológico que preconizaba una amplia liberalización económica. Ese discurso, también consideró, como componente constitutivo, una modalidad de gobernanza basada en el principio de subsidiaridad estatal, como medio para restablecer al mercado su papel de mecanismo básico en la regulación de la dinámica económica. Las políticas que comenzaron a aplicarse en base a estas ideas, constituyeron otro de los cambios que incidieron en la consolidación de una situación de creciente mercantilización de la dinámica urbana, que resultó funcional para aumentar la participación de los negocios inmobiliarios en los procesos respectivos.

De hecho, desde las últimas décadas del siglo pasado ya se había generalizado en la mayor parte de los países latinoamericanos la convicción de que las recetas basadas en un elevado intervencionismo estatal, como las que preconizaba la “programación del desarrollo económico y social”, que se había popularizado durante la segunda posguerra, especialmente al amparo de la Alianza para el Progreso y la Carta de Punta del Este, no resultaban efectivas para conducir y/o regular procesos de cambio en sociedades democráticas complejas (de Mattos 2005). En la medida que esta conclusión se fue imponiendo, en lo que concierne a la gestión urbana se produjo el abandono prácticamente total y definitivo de la confianza en las recetas del urbanismo racionalista, en especial, en la versión que había sido promovida por Le Corbusier y por la Carta de Atenas, que se había ubicado como una de las concepciones más influyentes de aquellos años.

Con el fracaso de los intentos de planificación del desarrollo económico y social y del urbanismo racionalista se abrieron camino las propuestas sobre *governance* y planificación estratégica, que revalorizaron el papel del mercado en la regulación de la vida económica y de la participación consensuada de los principales actores involucrados en las prácticas sociales respectivas. Desde entonces, tendió a crecer la creencia de que en lo esencial el manejo de los procesos económicos y sociales debía quedar librado al juego de las fuerzas del mercado; para ello, la gestión pública debía dirigir-

se por la aplicación efectiva del principio de subsidiaridad estatal, lo cual suponía que “el Estado debería sujetar sus funciones a un esquema de racionalidad económica en el que estarían claramente diferenciadas las actividades públicas y el nuevo papel del capital privado, núcleo de las capacidades y la iniciativa individual”, y que se debería tender hacia un Estado “que en materia económica sólo se encargara de regular, supervisar y vigilar que las relaciones de mercado se realizaran de acuerdo con los marcos legales establecidos” (Huerta Moreno 2005: 145-6).

Allí donde se aceptó y aplicó este principio, se produjo una drástica reducción tanto de la intervención como de la inversión pública lo cual, como contrapartida, condujo al restablecimiento del protagonismo del capital privado. En lo que concierne a la administración urbana, esto se materializó en una evolución que, como planteó Harvey, pasó desde una concepción que suponía un manejo de corte gerencial hacia otro de tipo empresarial, bajo el supuesto de que “beneficios positivos serán obtenidos por ciudades que asuman una postura empresarial en relación al desarrollo económico” (Harvey 1989: 4).

El abandono de las ideas y propuestas “gerenciales”, se puede explicar por el hecho de que al mismo tiempo que se había llegado a un generalizado consenso sobre la inoperancia del urbanismo racionalista, también se había fortalecido el acuerdo en cuanto que, “[...] la coherencia del proceso no se deriva de una imposición de una doctrina urbanística bajo la coacción de la autoridad” y, además, que “la autoridad política no es la única base de una racionalidad espacial, detrás de la cual no se encontraría más que el caos” (Remy 2001: 5), en oposición a lo que había postulado el urbanismo racionalista en sus diversas vertientes; a partir de estas premisas, se llegó a la lógica conclusión de que “la intervención política y urbanística tiene mucho más peso si se inserta en un proceso que toma fuerza independientemente de ella” (Remy 2001: 5). Esta perspectiva, significó asumir que se entendía que estaba condenado al fracaso de antemano cualquier esfuerzo de gestión urbana que se propusiese contradecir u oponerse sustantivamente a esa dinámica social dominante, que tomaba fuerza como resultado del comportamiento prevaleciente entre los actores más relevantes en el respectivo ámbito social.

Y esto, por su parte, implicaba que se descartaba la factibilidad de una concepción de planificación normativa tal como la que había estado en auge en la posguerra. En última instancia, esto significó el reconocimiento de que

los procedimientos practicados por los poderes públicos no son sino uno de los componentes de procesos en los que se combinan según modalidades muy diversas, lógicas públicas y lógicas privadas, evoluciones “espontáneas” e intervenciones planificadas, racionalidad técnica y elecciones políticas, expertices científicas y compromisos militantes, programación y concertación, etc. (Grafmeyer 2005: 111).

Esta forma de entender la dinámica social, que implica un cambio radical con respecto a las convicciones, ideas y prácticas dominantes durante buena parte del siglo pasado, constituye el fundamento básico del *concepto de gobernanza* (OECD 2001), que ahora tiende a imponerse como base para la gestión en entidades sociales complejas y democráticas, como es el caso de las grandes aglomeraciones metropolitanas.

De todo esto resulta que, en este tipo de sociedad, una gestión basada en los principios de la gobernanza neoliberal establece un escenario más favorable para que puedan cristalizar los intereses y las aspiraciones de los actores que tienen el poder y la capacidad para llevar a cabo las intervenciones de más impacto en la evolución y transformación de la ciudad. En primer lugar, un escenario de esta naturaleza, permite que las estrategias, decisiones y acciones que expresan las preferencias locacionales de las empresas y de las familias, en especial de las con mayor poder económico y/o político, puedan materializarse con mucho más autonomía y libertad efectiva que en uno regido por regulaciones más estrictas, lo que resulta de fundamental importancia para entender los cambios que desde entonces afectaron a las ciudades.

Y, en segundo lugar, lo que es más importante, la vigencia de una reglas del juego compatibles con el enfoque de la gobernanza, ofrece mayor libertad y flexibilidad para la formación y operación de ciertas *urban growth machines*, esto es, coaliciones de miembros de élites directa o indirectamente relacionadas con los negocios inmobiliarios, que se cons-

tituyen en distintas fases de la historia de cada ciudad, como propone el clásico estudio de Molotch (1976), y que actúan con el propósito de asegurar las precondiciones para el crecimiento de su ciudad; en general, son estas “máquinas”, las que establecen la dirección de las políticas urbanas con el propósito de expandir la economía local y acumular riqueza (Jonas y Wilson 1999).

Además no hay que olvidar que, en concordancia con las ideas centrales del nuevo discurso dominante se preconizó que, como otro componente de la nueva gobernanza urbana, era importante implementar políticas de descentralización política y administrativa, bajo el supuesto de que este sería un camino adecuado para limitar las atribuciones del Estado central en beneficio de la sociedad civil y de las comunidades locales. Sin embargo, en sociedades donde prevalece una desigual distribución del poder entre los distintos actores que la conforman, en buena parte de los casos la descentralización ha permitido que las autoridades locales hayan terminado favoreciendo los intereses y las demandas de los actores más poderosos que allí decidían y actuaban. En particular, la descentralización les permitió disponer de las atribuciones para negociar directamente con los promotores inmobiliarios las condiciones requeridas por estos para aumentar sus inversiones en el respectivo ámbito local, en particular cuando estas inversiones eran consideradas como necesarias para estimular el crecimiento del lugar.

En la medida en que esta reforma se tradujo en mayor libertad para que los inversores inmobiliarios pudiesen obtener rentabilidades más elevadas, la descentralización se convirtió en un instrumento funcional para estimular las inversiones respectivas. Como destacan Silva y Castillo (2007: 49) con referencia a lo ocurrido en Brasil, “en algunas regiones metropolitanas, verdaderos mosaicos de poderes públicos locales, la competencia entre diversas municipalidades conduce a una súper oferta de este tipo de mercancía, inmovilizando capitales en construcciones ociosas”.

Fue así que al destrabar, estimular y sostener las acciones de las fuerzas sociales con más capacidad para concretar las intervenciones que, por su magnitud, eran las que podían tener mayor impacto en el desarrollo de las ciudades, la nueva gobernanza urbana tendió a consolidar condiciones

más favorables para que los negocios inmobiliarios pudieran pasar a jugar un papel todavía más importante que el que habían logrado en el pasado.

Se puede concluir, por lo tanto, que allí donde la aplicación de este nuevo enfoque tuvo cierto éxito en su propósito de remover, debilitar y/o neutralizar las regulaciones establecidas cuando el urbanismo racionalista se había propuesto controlar y orientar el desarrollo urbano, ante todo se logró consolidar una situación que presentaba menores obstáculos para el despliegue de esa "multitud de procesos privados de apropiación de espacio" (Topalov 1979: 20) que constituye la médula de la urbanización capitalista. De esta manera se pudo avanzar hacia el establecimiento de un escenario en el que es posible una más efectiva manifestación de ciertas tendencias congénitas al desarrollo urbano capitalista, que si bien habían estado presentes en fases anteriores, no habían alcanzado entonces la intensidad que ahora resultaba posible. Con ello, la vigencia de este enfoque alternativo fortaleció aún más el imperio de una lógica de urbanización intrínsecamente capitalista en los procesos de transformación urbana y metropolitana, en el marco de una creciente mercantilización de la dinámica urbana.

### Competitividad y atractivo urbano

Finalmente, el tercer cambio que favoreció la preferencia de los capitales móviles por materializar inversiones en las grandes ciudades en expansión, tiene relación con el hecho de que en el transcurso de las últimas décadas numerosas administraciones urbanas decidieron adoptar e impulsar estrategias específicas orientadas a competir por inversión externa. Con ese propósito, se definió un variado conjunto de políticas e instrumentos orientados a mejorar el atractivo urbano frente a los capitales en movimiento, con lo cual mejoraron más aún las condiciones para el desarrollo de los negocios inmobiliarios en ese ámbito. Si bien en cierta forma las ciudades siempre han estado en competencia, lo novedoso es que ahora la competitividad interurbana pasó a ser considerada explícitamente como un componente estratégico para el crecimiento urbano.

En lo fundamental, las administraciones respectivas han justificado sus estrategias de *city marketing* en el supuesto de que la atracción de un mayor volumen de inversión inmobiliaria (así como también de nodos de empresas y de visitantes globales) constituye un requisito para incrementar la capacidad productiva y el crecimiento de sus ciudades; esto, a su vez, ha sido postulado como una condición necesaria para aumentar los correspondientes niveles de empleo y de ingreso y, por último, para asegurar una mejor calidad de vida para sus habitantes.

En concordancia con estos objetivos, por lo general las inversiones en el sector inmobiliario son altamente valoradas por las administraciones urbanas, en la medida que se estima que las mismas inducen la activación de la industria de la construcción, la cual por sus efectos en términos de encadenamientos productivos y por su capacidad para generar empleos, resulta beneficiosa para estimular el crecimiento económico del lugar. Por esta razón, las estrategias de competitividad urbana habitualmente tienden a establecer condiciones especialmente permisivas para la atracción de inversiones que tengan efectos favorables en esta dirección.

Por otra parte, estas estrategias se estructuran teniendo presente que, con la progresiva des-fronterización que afecta a la movilidad global del capital, los flujos respectivos tienen mucha mayor autonomía que en el pasado para escoger su lugar de destino en el ámbito de un espacio multinacional en continua ampliación en el que, además, se está produciendo un persistente aumento de lugares (esto es, fundamentalmente, de ciudades) en competencia; en esta situación, el principal medio disponible para una estrategia de competitividad es el aumento de su atractivo ante los flujos de capitales. Como ha señalado Harvey (1989: 5) “[...] las inversiones toman crecientemente la forma de un negociación entre el capital financiero internacional y los poderes locales, los cuales hacen lo mejor que pueden para maximizar la *atractividad* local como un aliciente para el desarrollo capitalista”.

Una de las consecuencias de la aplicación de estrategias y políticas de competitividad, ha sido el establecimiento y la ampliación de un ámbito territorial mucho más ventajoso para el despliegue de los capitales que se orientan hacia los negocios inmobiliarios, puesto que mientras por un

lado un número creciente de potenciales inversores busca lugares que le ofrezcan condiciones ventajosas para valorizar sus capitales, por otro lado una cantidad también creciente de lugares busca atraerlos mediante acciones destinadas específicamente a mejorar aquellas condiciones. En otras palabras, al mismo tiempo que aumenta la disponibilidad y la oferta de capitales, también crece la demanda por estos, lo cual, como es obvio, genera una situación extremadamente conveniente para los potenciales inversores.

En cualquier caso, cuando se analizan las motivaciones de los inversores inmobiliarios frente a los supuestos que impulsan a las autoridades urbanas a competir por inversiones inmobiliarias, no es posible desconocer que quienes invierten en una economía capitalista lo hacen en respuesta a los estímulos que ofrecen estas estrategias. En otras palabras, deciden motivados por objetivos que no son ni la generación de empleos, ni el mejoramiento de la calidad de vida de las ciudades de destino, sino lisa y llanamente por las ventajas que cada ciudad les puede ofrecer para valorizar sus capitales, esto es, en definitiva, por las perspectivas para hacer buenos negocios.

Ello no obstante, abundan los ejemplos que muestran que cada día son más las administraciones urbanas que promueven estrategias de competitividad, muchas veces basadas en ambiciosos programas de cosmética urbana que se aplican a partes seleccionadas de la ciudad, que luego son utilizadas como imágenes promocionales ante los potenciales inversores y/o visitantes. Son justamente estos programas, de los que los grandes proyectos urbanos constituyen actualmente uno de sus componentes principales, el instrumento básico para la comercialización de cada ciudad ante los posibles inversores inmobiliarios.

En sus intentos por contar con productos utilizables para su *marketing*, numerosas ciudades se han dado a la tarea de obtener la colaboración de *starchitects* (Ourossoff 2007) de renombre internacional como, por ejemplo, Norman Foster, Frank Gehry, Santiago Calatrava o Cesar Pelli que, entre tantos otros, se han convertido en fabricantes de íconos de la globalización, fundamentales para la promoción comercial de la ciudad respectiva. También como parte de estas estrategias, y con el mismo propósito,

muchas ciudades están impulsando en diferentes partes del mundo la construcción de grandes proyectos urbanos, conforme a una receta ya probada en algunas capitales mundiales. En particular, se puede comprobar que varias ciudades latinoamericanas ya se han embarcado en esta dirección, como lo documentan entre otros, Puerto Madero en Buenos Aires (Novoa 2005), el Centro Comercial Santa Fe en Ciudad de México (Cruz y Carrillo 2006), el nuevo centro empresarial de Sao Paulo en la Av. Berrini (Fix 2007) y la Ciudad Empresarial de Santiago de Chile. Como resultado de estos esfuerzos, muchas ciudades ya son identificadas internacionalmente mediante la imagen de algún artefacto concebido en esta dirección.

En definitiva, los elementos introducidos por estos programas, materializados merced a la movilización de volúmenes crecientes de capitales vinculados a los nuevos mecanismos y productos inherentes a la financiarización de la economía mundial, tuvieron una incidencia crucial en los cambios que han afectado a la organización, al funcionamiento, a la morfología y a la imagen de las ciudades involucradas.

### **Mercantilización y metamorfosis urbanas**

¿Cuáles serían los principales cambios que pueden asociarse a esta acentuación de la mercantilización del desarrollo urbano? En términos generales, se puede señalar que los cambios observados en este período avalan la conclusión de que algunas de las tendencias constitutivas del nuevo modelo de crecimiento influyeron decisivamente en la consolidación y profundización de una lógica más ortodoxamente capitalista en la evolución del desarrollo urbano; lo cual está directamente relacionado con el hecho de que desde que bajo las condiciones establecidas por la liberalización económica, muchas grandes aglomeraciones urbanas volvieron a constituirse en lugares especialmente ventajosos para los negocios inmobiliarios, la maximización de la plusvalía urbana pasó a ser uno de los factores que tuvo mayor incidencia en la metamorfosis que entonces comenzó a procesarse.

En lo fundamental, estos procesos tomaron fuerza cuando los promotores inmobiliarios advirtieron que la recuperación del crecimiento de las grandes ciudades las estaba convirtiendo en los lugares en los que se localizaba la parte más dinámica de los correspondientes aparatos productivos nacionales y, en consecuencia, también un porcentaje mayoritario de los sectores sociales perceptores de los ingresos más elevados. A partir de esa comprobación, el suelo metropolitano y ciertos productos inmobiliarios mejoraron en forma significativa su atractivo frente a los capitales móviles, con lo que las inversiones inmobiliarias pasaron a tener un significativo y sostenido incremento en las ciudades respectivas, haciendo más importante su incidencia en dicha metamorfosis.

¿Cuáles fueron los destinos específicos preferidos para la materialización de esas inversiones inmobiliarias? La evidencia indica que las inversiones inmobiliarias de mayor envergadura financiadas con capitales móviles globalizados, se orientaron en especial durante estos años a satisfacer las demandas de los sectores más solventes de las grandes ciudades, tanto a nivel de las empresas como de las familias.

En lo que respecta a las primeras, desde las últimas décadas del siglo pasado se comprobó un rápido y sostenido crecimiento del “inmobiliario de empresa” (Malezieux 1995), con lo que se buscó responder a los requerimientos planteados por la expansión de una *nueva arquitectura productiva* conformada en torno al continuo aumento del número de empresas multinacionales en red (37.000 en 1993 vs. 78.400 en 2007), cuya organización productiva contempló la dispersión de sus nodos por el mundo entero (175.000 filiales en 1993 vs. 780.000 en 2007) (UNCTAD 2007).

Esta creciente dispersión territorial multiplicó la demanda por edificios e instalaciones en cada uno de los lugares en que esos nodos mostraban interés por implantarse. Pero, con la peculiaridad de que esta demanda ahora planteaba requerimientos cuantitativa y cualitativamente diferentes a los del período anterior, pues al mismo tiempo que en general buscaban superficies mayores, estas debían ubicarse en edificios concebidos y construidos conforme a criterios normalizados a nivel internacional (Silva y Castillo 2007). Lo que llevó a que “las singularidades de los edificios son removidas en nombre del empadronamiento y de la homogeneización, de

modo que se transformen en bienes de alta liquidez, más fácilmente negociables en el mercado, aproximándose a las características perseguidas por una aplicación financiera típica de la bolsa de valores, o sea, rápidamente convertibles en dinero, sin perder valor” (Fix 2007: 15).

Para dar respuesta a esta demanda, se recurrió a una muy amplia variedad de novedosos artefactos arquitectónicos, cuya presencia pasó a constituirse en una de las expresiones distintivas de la modernización urbana en esta fase. Entre ellos habría que hacer referencia en particular a la multiplicación de complejos empresariales, integrados por una amplia variedad de “edificios inteligentes” concebidos según las normas y diseños antes mencionados, entre los que los nuevos rascacielos aparecen como un componente esencial del paisaje urbano globalizado. A ello habría que agregar, entre otros los hoteles de lujo de cadenas internacionales en continua expansión, también concebidos según diseños estandarizados, los diversos tipos de centros y complejos comerciales, entre los que los *shopping-malls* aparecen como otro de los íconos más destacados de los nuevos tiempos; por último también habría que mencionar una amplia gama de sofisticados complejos para las más variadas expresiones del esparcimiento y la cultura, donde la tendencia a la “disneylandización” es cada día más ostensible (Muntaner 2000).

Se ha señalado que buena parte de estas configuraciones edilicias fueron diseñadas y construidas como verdaderos “no lugares” (Augé 1992), en tanto no pueden ser definidos como espacios de identidad, relacionales e históricos; la presencia de estos “no lugares”, también contribuye fuertemente a una mayor homogeneización del medio ambiente construido, con lo cual, más allá de la específica identidad de cada ciudad, un tipo concreto de paisaje urbano parece estarse reproduciendo en ciudades ubicadas en distintas partes del mundo (Picon 1998).

Complementariamente, las demandas de las familias, dieron lugar a un aumento de las inversiones inmobiliarias en otra variedad de nuevos productos arquitectónicos, que también tuvieron un importante impacto en la actual metamorfosis urbana. En este terreno, ganaron especial importancia los conjuntos residenciales para sectores de ingresos altos y medios, entre los que, por una parte, se multiplicó la presencia de edificios de

departamentos en altura, mucho más sofisticados que en el pasado y dotados de un diversificado equipamiento en servicios para las familias (piscinas, gimnasios, saunas, canchas de tenis, salones de fiestas, etc.); y, por otra parte, con una dimensión y equipamiento hasta ahora desconocidos, la generalización de los barrios amurallados y vigilados, cuya proliferación está contribuyendo a intensificar de manera significativa la fragmentación social de estas ciudades.

Puesto que las áreas donde residen los sectores de menores ingresos continúan siendo poco atractivas para los negocios inmobiliarios globalizados, los cuales en su mayor parte se orientan a atender la demanda de las grandes empresas y de las familias de mayores recursos, el escenario urbano resultante continúa poniendo en evidencia una diferencia cada día más nítida entre las partes más ricas y las más pobres de cada ciudad. Bajo esta dinámica, en la que se contraponen la opulencia y la miseria, “la vivienda sólo es un problema para las personas que buscan casa y no pueden pagársela a los precios actuales, pero no para la administración, ni tampoco para la arquitectura ni para la proyección urbana, que en el último cuarto de siglo han vivido consagradas a las iniciativas espectaculares y grandilocuentes vinculadas al *marketing* urbano” (Delgado 2006: 163).

Por otro lado, otra consecuencia de esta mercantilización de la transformación urbana derivó de que, presionados por la existencia de un volumen creciente de excedentes financieros en busca de destinos adecuados para su valorización y dadas las posibilidades que ahora ofrecían las nuevas condiciones en materia de movilidad y de comunicaciones, los operadores inmobiliarios se orientaron a aumentar la incorporación de suelo urbanizable adicional en las áreas periurbanas de las grandes aglomeraciones urbanas. La aplicación de esta estrategia, a la vez que aumentó y/o mantuvo la oferta de nuevos productos inmobiliarios, también intensificó la tendencia a la expansión territorial metropolitana, que de esta forma se transformó en un fenómeno incontrolable. De allí ha resultado la persistencia de la tendencia a la metropolización expandida o urbanización difusa, que ha culminado con la formación de ciudades-región o mega-regiones urbanas, a las que se ha intentado caracterizar con expresiones tales como, entre otras, ciudad difusa

(Indovina 1990), ciudad desbordada (Geddes 1997), ciudad sin confines (Nel.lo 2002).

Como un componente específico de esta tendencia a la metropolización expandida, que se desarrolló fuertemente asociada al aumento del ingreso medio de las familias, que se observó durante las últimas décadas en muchos lugares del planeta, se amplificó un tipo de negocio inmobiliario que, durante los últimos años alcanzó gran impulso: la residencia frente al agua. Con esto, los inversores inmobiliarios han encontrado otro destino para la valorización de sus capitales: los bordes fluviales o marítimos próximos a las aglomeraciones urbanas principales. Si bien se trata de un tipo de negocio que ya era importante en el pasado, ahora cobró una magnitud y una intensidad que no había logrado antes. Este fenómeno, que tiene alcance mundial, también se está manifestando en algunas grandes ciudades latinoamericanas, según dos modalidades: la apertura e incorporación del frente fluvial o marítimo de la propia ciudad y la litoralización no contigua.

La primera modalidad, que también tiene sus antecedentes en algunos conocidos y muy difundidos experimentos llevados a cabo en ciudades como Baltimore, Sídney y Barcelona, los cuales por su proyección externa se constituyeron en modelos de referencia, está relacionada con la recuperación y rehabilitación de los frentes marítimos o fluviales en aquellas ciudades que hasta ahora no habían explotado este potencial o, simplemente, le habían dado la espalda. Este camino, que por lo general ha concitado una respuesta entusiasta de los inversores internacionales, ha ganado fuerza en varias grandes ciudades latinoamericanas, donde además del ejemplo ya mencionado de Puerto Madero, pueden considerarse, entre muchas otras, experiencias como el Malecón 2000 en Guayaquil, la Estação das Docas en Belem y la recuperación del frente sobre el Río Paraná en Rosario, Argentina, que han permitido abrir y ofrecer a los negocios inmobiliarios sus respectivos bordes costeros. Por lo general, estas operaciones han producido importantes cambios en la organización, el funcionamiento y el paisaje de cada una de las ciudades involucradas y, sobre todo, en la valorización de ciertas partes del suelo urbano próximas al área intervenida.

La segunda modalidad, que también puede considerarse como una manifestación especial de la metropolización expandida, aparece como resultado de la respuesta de los inversores inmobiliarios a las preferencias de los habitantes de las grandes ciudades por residir y/o desarrollar actividades turísticas y de esparcimiento en áreas costeras no contiguas, cuando esa posibilidad existe. Aparece así un fenómeno de litoralización ocasionado por un desbordamiento poblacional metropolitano hacia algún frente marítimo o fluvial de fácil accesibilidad, en un proceso que frecuentemente se sustenta principalmente en un aumento de la demanda por una segunda vivienda. De esta manera, diversas urbanizaciones costeras, en muchos casos pre-existentes, pudieron reactivar su crecimiento, a veces en forma incontrolable, bajo diversas modalidades, según la configuración morfológica y la ubicación geográfica del respectivo borde costero con respecto a la aglomeración principal, que siempre es la que aporta la mayor parte del aluvión poblacional que otorga viabilidad a los correspondientes negocios inmobiliarios.

Algunos ejemplos, permiten ilustrar sobre la forma y la magnitud de este fenómeno en las metrópolis latinoamericanas. En algunos casos, cuando la ubicación de la aglomeración principal es costera, la litoralización se manifestó como una prolongación de la ciudad sobre su propio borde marítimo, como ocurre, por ejemplo, en Montevideo y en Lima. En la primera de estas ciudades, las nuevas condiciones de movilidad (crecimiento del uso del automóvil, habilitación de autopista de conexión), impulsó la conurbación de un conjunto de balnearios pre-existentes en una larga y estrecha franja costera, conocida como Ciudad de la Costa, constituida así en una continuación de la ciudad de Montevideo (Artigas & allí 2002), que seguramente seguirá extendiéndose según sea el crecimiento del país. En el caso de Lima, luego de una expansión inicial por la costa del Pacífico hacia Ancón al Norte, se produjo un cambio de dirección, hacia el Sur, dando paso a un proceso de urbanización costera con importantes operaciones inmobiliarias, muchas de ellas todavía en desarrollo: "la conversión del litoral limeño en un espacio más de especulación y rentabilidad urbanas es otro fenómeno nuevo procreado en los noventa. Si bien este espacio de la ciudad fue siempre objeto de intervenciones

urbanísticas, la envergadura de la inversión en juego y la naturaleza de los proyectos resulta algo sin antecedentes en la historia urbana de Lima” (Ludeña 2002).

En otros casos, cuando la aglomeración principal está próxima pero no contigua a la costa, la litoralización se manifiesta en una urbanización lineal, a veces sin sucesión de continuidad, a lo largo de una costa separada de la aglomeración metropolitana pero relativamente próxima a ella, como ha estado ocurriendo, por ejemplo, en Buenos Aires, Sao Paulo y Santiago. Para hacer referencia solamente a uno de estos procesos, el que se desarrolla a partir de la ciudad de Buenos Aires, estudios recientes han comprobado que “si continúa la tendencia actual, en poco más de una década la costa atlántica bonaerense mostrará un frente urbano entre San Clemente del Tuyú y Bahía Blanca, con la sola excepción en la zona del Faro Querandí en Villa Gesell y Mar Chiquita. Serán 300 kilómetros continuos de ciudad, sin planificación, será algo poco sustentable” (de Ambrosio, 2007, reseñando los estudios del investigador José Dadon de la Universidad de Buenos Aires). La litoralización de Sao Paulo y Santiago de Chile está evolucionando en una dirección similar.

Estos procesos de metropolización expandida, donde los negocios inmobiliarios han tenido una injerencia decisiva, han contribuido a imponer una nueva forma urbana, en cuya dinámica expansiva la forma que había caracterizado a lo que se conoció como la ciudad industrial, ha dado paso a una configuración radicalmente distinta, para la cual la metáfora de ciudad estallada parece particularmente pertinente, pues lo que estaría apareciendo se puede observar “como una ciudad sin centro o como una región urbana organizada alrededor de los fragmentos desparrramados de la explosión del centro” (Dematteis & Governa 2001: 29).

### Apreensiones y esperanzas

Los procesos y fenómenos que marcaron la metamorfosis urbana de estas décadas corresponden a una situación que se caracterizó por una sobre oferta de capital inmobiliario, donde los flujos respectivos pudieron dis-

poner de una creciente autonomía para escoger sus lugares de destino. En estas circunstancias, a medida que se fue conformando una burbuja inmobiliaria de dimensiones inéditas, los inversores pudieron operar en base a la disponibilidad de numerosas aglomeraciones urbanas que ofrecían condiciones propicias para la realización de negocios inmobiliarios de alta rentabilidad. La masiva aplicación de estos capitales en estas aglomeraciones permitió la paulatina mercantilización de su evolución y transformación, según procesos que no encontraron mayores obstáculos dada la modalidad de gobernanza urbana que se había adoptado en forma compatible con el avance de los procesos de liberalización económica.

Esta dinámica, que cobró un ascendente impulso durante la última década, interrumpida ahora por el desplome del mercado inmobiliario como consecuencia de la crisis originada con la insolvencia de los deudores de hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos, generó una situación que justificaba las aprehensiones de Harvey (2000: 180), en el sentido que ella estaba llevando a dejar “[...] la suerte de las ciudades casi en su totalidad en manos de los contratistas y especuladores inmobiliarios, de constructores de oficinas y del capital financiero”.

Esta situación plantea uno de los desafíos cruciales para los años venideros, pues lo que está en juego es el tipo de evolución posible para las grandes aglomeraciones urbanas en todo el mundo. Parece evidente que si se persiste en mantener modalidades de gobernanza urbana basadas en la aplicación efectiva de los criterios de subsidiaridad y libre mercado, continuará aumentando la importancia del papel de las inversiones inmobiliarias en la transformación urbana y, por tanto, el riesgo anotado por Harvey aparecerá como un desenlace no descartable. Los efectos catastróficos de la crisis actual, que justamente tuvo su origen en la explosión de la burbuja inmobiliaria de inicio de este milenio, alientan la esperanza de que todavía sea posible una reacción que permita impulsar un cambio de dirección en la forma de manejar la evolución urbana y metropolitana futura.

## Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. Hacia una nueva forma urbana<sup>1</sup>

*¿No ha llegado el momento de admitir, sin sentimentalismos, la desaparición de la ciudad tradicional y de preguntarse sobre lo que la ha sustituido, esto es, sobre la naturaleza de la urbanización y sobre la no-ciudad que parece haberse convertido en el destino de las sociedades occidentales avanzadas? (Choay, 2004: 62).*

**D**urante las últimas décadas del siglo pasado, bajo los efectos entrelazados de un nuevo sistema tecnológico articulado en torno a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y de la aplicación de un enfoque de gobernanza basado en una generalizada liberalización económica, prácticamente en el mundo entero cobró impulso una dinámica económica substancialmente diferente a la que se había impuesto luego de la gran crisis de 1929. Por la profundidad y el alcance de las transformaciones que entonces se produjeron, se puso en marcha un proceso que puede considerarse, *stricto sensu*, como *una nueva fase de modernización capitalista*.

1 Este trabajo fue elaborado como parte de una investigación sobre competitividad urbana coordinada por el autor en el marco del Proyecto FONDECYT 1085257, en ejecución durante el período 2008-2010.

Con el aumento de la cantidad de países cuya evolución pasó a estar asociada al avance de los procesos de reestructuración económica y de informacionalización, un creciente número de empresas transnacionales debió adoptar nuevas modalidades de organización productiva, como requisito para poder hacer frente a los cambios en las condiciones de competitividad que se estaban imponiendo en un espacio de acumulación que ampliaba incesantemente su cobertura geográfica. En este camino, se produjo una mayor dispersión de componentes de estas empresas hacia distintos lugares del planeta, iniciándose así una profunda reorganización de la geografía económica mundial, en la que se reafirmó la importancia del papel de las grandes aglomeraciones urbanas. A medida que estas aglomeraciones se fueron imbricando en la dinámica productiva emergente, diversas mutaciones comenzaron a afectar tanto a su organización y funcionamiento, como a su morfología y apariencia, dando impulso a un proceso que, por su magnitud y alcance, ha sido considerado como una nueva "revolución urbana" (Ascher 2001).

Con el propósito de identificar y caracterizar la dirección y significado de esta revolución, este trabajo se propone analizar la interacción entre reestructuración económica y transformación urbana, considerando algunas de sus particularidades en el caso de las principales metrópolis latinoamericanas. Con este análisis se busca aportar elementos de juicio para mostrar cómo los cambios que tienen mayor incidencia en estos procesos han evolucionado siguiendo algunas tendencias genéricas, cuya irrupción y/o fortalecimiento solamente pueden explicarse como consecuencia de las transformaciones constitutivas de esta fase de modernización capitalista; y, que estas tendencias están marcando su presencia en todas las ciudades que se han involucrado estructuralmente en la nueva dinámica económica global, aun cuando pueden desarrollarse con manifestaciones y alcances específicos según las particularidades y el nivel de desarrollo de los países respectivos, así como de la identidad y/o idiosincrasia de cada ciudad.

## **Cambios tecnológicos e institucionales y transformación económica**

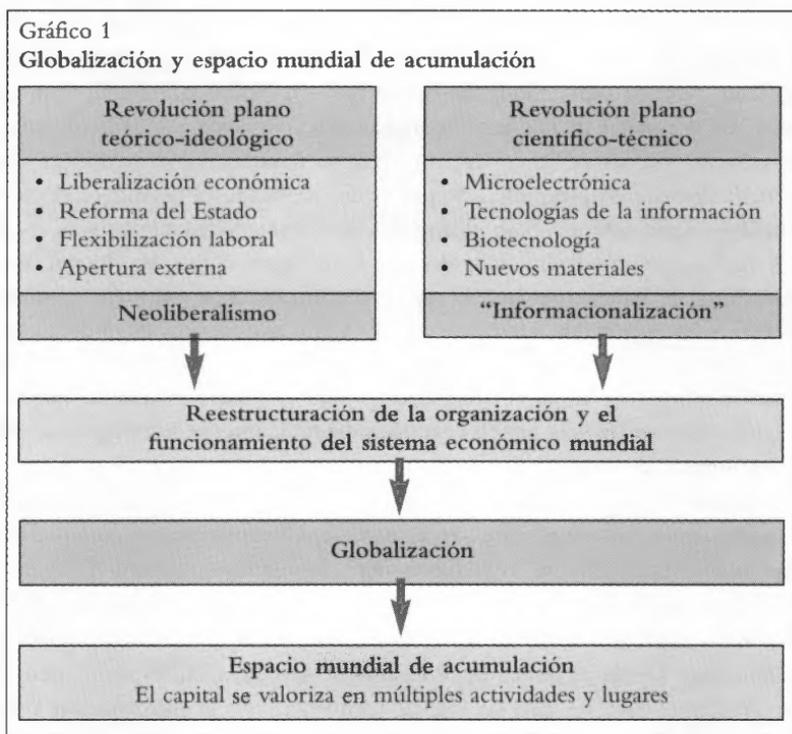
Para explicar la dirección seguida por esta revolución urbana es necesario revisar las motivaciones, los fundamentos y los principales efectos de las respuestas, tanto públicas como privadas, adoptadas a partir del momento en que se buscó encontrar una salida al agotamiento del modelo de acumulación y crecimiento keynesiano-fordista que había logrado imponerse, con diversas especificidades nacionales, en buena parte del mundo occidental a partir de la Gran Depresión. En particular, en los países latinoamericanos, las políticas de fundamento keynesiano se manifestaron principalmente en programas de gobierno orientados a promover el crecimiento hacia adentro bajo el impulso de la industrialización sustitutiva, los cuales hacia mediados de la década de los años setenta, mostraron signos claros de haber llegado a su agotamiento final. Fue entonces, cuando cobró fuerza un diagnóstico que concluía que la dinámica económica de este modelo había llevado a un callejón sin salida, tanto en los países centrales como en los de la periferia, por lo que ya no era posible su reactivación; esta conclusión, por su parte, llevaba lógicamente a la necesidad de proponer un derrotero alternativo.

En la estructuración de este derrotero alternativo habrían de incidir de manera decisiva dos impulsos, de alcance verdaderamente revolucionario, que se constituyeron en los pilares básicos de una nueva dinámica económica que rápidamente se propagó por el mundo entero: uno que se desarrolló en el plano científico-técnico y el otro en el del discurso teórico-ideológico. Desde el punto de vista tecnológico, el cambio fundamental se produjo a raíz de que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación aportaron un soporte cualitativamente distinto al preexistente, mucho más potente y eficaz para permitir el despliegue económico-territorial en tiempo real por todo el planeta de una nueva arquitectura financiera y productiva, permitiendo que desde las últimas décadas del siglo pasado se intensificasen aceleradamente nuevas formas de conectividad y de movilidad a escala mundial. Complementariamente, desde el punto de vista teórico-ideológico, una nueva matriz de poder social, que

se había afirmado a lo largo de la evolución fordista, se mostró propensa a respaldar, mediante un esfuerzo sistemático de liberalización económica, un proceso de reestructuración productiva que impulsó una progresiva des-fronterización de los respectivos territorios nacionales y que condujo a la constitución de un espacio mundial de acumulación.

Gráfico 1

Globalización y espacio mundial de acumulación



Desde fines de la década de los años setenta, estos dos impulsos se retroalimentaron recíprocamente, hecho este que resulta fundamental para explicar el significado de la evolución que entonces se desencadenó. La articulación y retroalimentación de estos dos impulsos (el tecnológico y el teórico-ideológico) se produjo al entender que, como afirma Carlota

Pérez (2004: 30), cada revolución tecnológica, “se acompaña de lineamientos de “óptima práctica”, bajo la forma de un *paradigma tecno-económico*, capaz de romper con los hábitos existentes en tecnología, economía, gerencia e instituciones sociales”. Desde esta perspectiva, las prescripciones que se derivaron del nuevo discurso, estuvieron respaldadas por el convencimiento de que los arreglos institucionales establecidos en la fase anterior obstaculizaban la emergencia y la propagación de una dinámica económica que permitiese la plena utilización de las potencialidades que ofrecían las innovaciones que estaban siendo aportadas por la revolución científico-técnica informacional, por lo que se consideró necesario su sustitución por otros más apegados a una lógica estrictamente capitalista. Se entendía que este era el camino apropiado para establecer esa “óptima práctica” que haría posible un mejor aprovechamiento de las potencialidades ofrecidas por las TIC.

Sin duda, el generalizado fracaso de los intentos por planificar centralizada y normativamente el “desarrollo económico y social”, que habían alcanzado su apogeo en los años de la segunda posguerra, tanto en los países capitalistas como en aquellos que habían escogido un destino alternativo, fue uno de los factores que más pesaron en el establecimiento de condiciones propicias para este retorno al liberalismo económico, ahora en una versión conocida bajo la denominación genérica de neo-liberalismo. Así, después del auge alcanzado durante buena parte del siglo XX por los alegatos sobre la necesidad y la posibilidad de una intervención exógena al mercado a fin de regular el crecimiento capitalista, se produjo la vuelta a la certeza de que solamente sería posible encontrar una salida a la crisis con un pleno restablecimiento del juego de las fuerzas del mercado.

En definitiva, lo que ahora se impuso fue la convicción de que la recuperación del crecimiento solamente podría alcanzarse bajo una dinámica genuinamente capitalista; por ello, como lo sintetiza Castells (1987: 261), el objetivo fundamental del nuevo modelo fue

[...] sustituir los mecanismos históricamente inaplicables del modelo keynesiano por otros de nuevo cuño, que sean capaces, en las nuevas condiciones sociales, de asegurar los procesos básicos de toda economía capita-

lista, a saber, la generación del excedente (fuente de inversión), la elevación de la ganancia, el desarrollo de mercados en forma equivalente, y la regulación del ciclo económico y las condiciones generales de producción, mientras se mantienen condiciones de circulación del capital que no perturben la apropiación e inversión de los beneficios, evitando procesos inflacionarios desmesurados.

Esto significa que, en lo medular, la dinámica que comenzó a desplegarse globalmente se vertebró en torno a dos creencias básicas que, por la propia profundidad de la crisis que entonces enfrentaba el modelo anterior, fueron aceptadas con escasa resistencia: en primer lugar, que en el marco de los fundamentos teórico-ideológicos del “modelo” que se había estructurado e impuesto luego de la Gran Depresión, y que había tenido un desempeño relativamente exitoso en los países centrales durante la segunda post-guerra, ya no era posible encontrar respuestas viables y eficaces para una plena reactivación de la economía mundial; y, en segundo lugar, que estas respuestas —así como la reestructuración que ellas debían promover— debían estar orientadas a restablecer las condiciones que asegurasen el funcionamiento de una economía plenamente capitalista, lo que significaba ante todo devolver al mercado su función de mecanismo básico de regulación económica y al capital privado su papel de protagonista efectivo de la dinámica de acumulación y crecimiento. En este sentido, la supuesta desregulación que se señala con frecuencia como uno de los rasgos distintivos de la nueva política económica, no fue tal cosa, sino simplemente su sustitución por otro marco regulatorio, ahora mucho más favorable al capital que al trabajo.

La realidad muestra que mientras, por una parte, el avance de la propia revolución tecnológica informacional se encargó de poner en evidencia la necesidad de establecer una institucionalidad adecuada para su despliegue y utilización y que, por otra parte, los postulados del nuevo discurso lograban ganar una creciente adhesión, sus indicaciones comenzaron a ser aplicadas en distintas partes del mundo, obviamente con naturales diferencias entre un lugar y otro, produciendo un conjunto de cambios, que iban a modificar radicalmente el escenario económico del

mundo entero. En esa dirección, se puede observar que uno de los cambios fundamentales que la mayor parte de los gobiernos involucrados decidió promover, fue el orientado a adecuar las reglas del juego vigentes en forma compatible con las que estaban siendo adoptadas por los distintos países que se iban articulando a la dinámica globalizada.

Esto significó, “[...] instaurar en el mayor número posible de países un *level playing field*, es decir un terreno de maniobra que permitiese el libre despliegue de las estrategias de las firmas, sea para ensanchar el mercado, sea para minimizar los costos unitarios, sea para los dos a la vez” (Michalet 2007: 107-8). De esta manera, por decisión política se establecieron las condiciones que hicieron posible la generalización de las principales tendencias constitutivas de un “nuevo modelo” que, en lo esencial, acompañaron la progresión de la globalización; con ello, además, se profundizaron los procesos que Saskia Sassen caracteriza como procesos de “desnacionalización institucional parcial en el interior del Estado y de la economía nacional”, que se traducen en “la formación de un orden institucional intermediario que se ubica sólo parcialmente dentro del sistema interestatal y que, en realidad, está transformándose en un ámbito institucional paralelo donde se manejen las operaciones transfronterizas” (Sassen 2007a: 57). Estos cambios hicieron posible el despliegue generalizado por sobre las debilitadas fronteras nacionales de una infinidad de circuitos globalizados.

Una de las consecuencias fundamentales del consecuente desborde financiero y productivo a través de la mayor parte de las fronteras nacionales fue la conformación de un espacio de acumulación que, desde ese momento, tendió a expandirse hacia el mundo entero. En este ámbito, a medida que múltiples circuitos globalizados lograron traspasar un número mayor de fronteras nacionales cada día más permeables y, con ello, ampliar la expansión económico-territorial de esta dinámica hacia distintos países del mundo, también se profundizó *la dependencia estructural de las respectivas sociedades nacionales con respecto al capital* (Przeworski 1990), lo cual tiene algunas implicancias medulares:

- i) que en este tipo de sociedad la posibilidad de realizar una mayor acumulación y de aumentar la tasa de crecimiento a cualquier nivel terri-

torial está cada vez más rígidamente condicionado por la vigencia de reglas del juego estrictamente capitalistas;

- ii) que con la formación y expansión de un espacio capitalista de acumulación de cobertura planetaria, en el que luego de las reformas implementadas durante las últimas décadas del siglo pasado el capital privado consolidó su papel de actor central de la dinámica económica, las perspectivas de acumulación y crecimiento en un determinado lugar están cada día más acotadas por las condiciones que ese lugar pueda ofrecer para la valorización privada del capital; y,
- iii) que, como consecuencia de lo anterior, en las sociedades respectivas se redujo más aún la viabilidad de promover objetivos sociales de interés general (y, en especial, de interés para los sectores más desfavorecidos), en tanto esos objetivos no sean compatibles con los intereses de los propietarios y/o administradores del capital, que *han ganado autonomía para adoptar sus decisiones acerca de si invierten o no invierten, si producen o no producen.*

Así, con la culminación de estos procesos, quedaron sentadas las bases para la afirmación de los ejes estructurantes y las tendencias constitutivas de una nueva fase de modernización capitalista, en la que se han agudizado las diferencias entre la globalización y las modalidades precedentes de internacionalización. De esta manera, se establecieron las condiciones para la materialización de una *nueva forma histórica particular* del capitalismo (Held & McGrew 2002: 65), que Peyrelevede (2005) ha caracterizado como una situación de “capitalismo total”.

### Transformación económica y nueva arquitectura productiva

Al hacerse evidente durante las últimas décadas del siglo pasado la generalización de la pérdida de productividad y de competitividad de la gran empresa verticalmente integrada, que se había situado como núcleo bási-

co del fordismo, tanto gobiernos como empresas se vieron obligados a buscar un camino que les permitiese enfrentar el cambio en las condiciones que ahora encuadraban la competitividad en un espacio mundial de acumulación en incesante ampliación. Las recetas que entonces se consideraron como más adecuadas para ello fueron las preconizadas por el discurso teórico-ideológico de la liberalización económica. En ese contexto, numerosas empresas de los países más desarrollados optaron por una estrategia que Leborgne y Lipietz (1988) caracterizaron como de “cuasi integración vertical”, consistente en un progresivo desmontaje del tipo de integración vertical dominante en la época de auge del fordismo, pero seguido por una recomposición de las relaciones técnicas requeridas por los respectivos procesos productivos, conforme a arreglos basados en la externalización, tercerización y sub-contratación. Este camino, que significó una progresiva *descomposición o división internacional de los procesos productivos* (Mouhoud 2006: 25), condujo al establecimiento de nuevas formas de articulación multinacional, fundamentalmente por la vía de la organización productiva en “*global commodities chains*” (Gereffi 1999) o redes de producción transfronterizas (Guilhon 1998).

A medida que las fronteras nacionales se fueron haciendo más permeables, esas empresas organizadas en red intensificaron su despliegue por distintas partes del mundo, involucrando tanto a la dimensión productiva, como a la del consumo. Al mismo tiempo, y sobre esta base, se observó un persistente aumento de la constitución de cadenas y redes, que desde entonces aparecen como uno de los rasgos medulares de la globalización: “en el capitalismo global, la actividad económica no es solamente internacional en su alcance, sino que también es global en organización” (Gereffi 1999: 1). En esta evolución, los componentes de cada cadena de valor (diseño, producción, *marketing*, comercialización) pueden ser “deslocalizados” hacia múltiples lugares de la nueva geografía globalizada, donde se materializan en diversos tipos de *clusters* e islotes productivos, incluso con una dispersión y cobertura geográfica desigual, donde los grandes beneficiados han sido los países más desarrollados de la Tríada (Guilhon 1998), proceso en el que los países latinoamericanos se han ido articulando de manera desigual y, en general, insatisfactoria (Kosakoff y López, 2008).

En torno a estas cadenas de valor y/o redes productivas globales, se inició la configuración de una *nueva arquitectura productiva*, cuya expansión y dispersión geográfica desembocó en una conformación tipo *hubs & networks*, que se ubicó como la estructura básica que pasó a sustentar el despliegue y re-escalamiento capitalista de esta nueva fase; en ella, los lugares en los que se produjo el mayor entrecruzamiento de esas redes, pasaron a constituirse en los componentes básicos de una geografía que se ha ido expandiendo por el mundo entero, dando lugar a la configuración que Veltz ha caracterizado como una “economía de archipiélago” (1996) o como un “modelo celular en red” (2000). Con el desarrollo de esta organización, se afirmaron las condiciones para que las empresas organizadas en red pasaran a asumir lo esencial de las relaciones económicas entre los territorios, esto es, el comercio internacional, la inversión extranjera directa (IED) y la deslocalización productiva (Lafay 1996: 37 y ss.).

Fue así como la organización productiva en red permitió hacer viable la expansión territorial a escala global de las empresas, originando una infinidad de flujos de todo tipo (de capital, de comunicaciones, de información, de mercancías, de personas, etc.), que desde entonces se despliegan en forma incesante, prácticamente por todos los rincones del planeta, favorecidos por los nuevos medios y posibilidades en cuanto a movilidad y comunicaciones. De este modo, en base a esa organización, una cantidad ilimitada de firmas globales deslocalizó y relocalizó partes relevantes de sus cadenas de valor en una multitud de lugares estratégicamente escogidos en un espacio de acumulación en continua expansión y, al posicionarse en ellos, encontraron un mecanismo idóneo para continuar su expansión y crecimiento. Lo que aquí se propone es que es a partir de esta transformación de la organización del aparato productivo y de la dinámica económica que caracteriza el avance de la globalización, que se puede explicar la metamorfosis urbana que están viviendo las grandes ciudades en todo el mundo.

## Territorios en red y reconfiguración geográfica global

¿Cuáles fueron las principales consecuencias territoriales de estos cambios? Al intensificarse estos procesos de transnacionalización, distintos circuitos o redes se desplegaron a través de diversas fronteras nacionales, para “pisar tierra”<sup>2</sup> en los ámbitos nacionales escogidos, con lo que comenzó a tomar impulso la transición desde una *organización territorial en áreas*, que había constituido un rasgo característico de la fase anterior, hacia otra configurada como un *territorio de redes*, a la vez discontinuo y estratificado, producto del entrecruzamiento en determinados lugares de un cúmulo de redes de variada naturaleza (Veltz 1996: 61). Esta transición significó la sustitución de una organización en la que predominaban las relaciones verticales entre los centros y sus áreas de influencia, hacia otra en la que se impusieron las relaciones horizontales entre un conjunto de nodos interconectados con diversa ubicación. Desde que la propagación de estas redes alcanzó una cobertura global, ellas “[...] surcan los territorios y conectan a distancia a sus actores, debilitando los vínculos tradicionales de cohesión interna, basados en la proximidad física” (Dematteis 2002: 170); por lo que de aquí es posible concluir que “[...] la globalización desterritorializa el mundo, lo divide en fragmentos, a los que da autonomía como sistemas locales para después someterlos a sus reglas” (Dematteis, 2002: 173).

La evolución que se derivó de estos cambios marcó el progresivo desdibujamiento de un tipo de organización territorial donde las relaciones centro-periferia jugaban un papel medular y dio paso a la configuración de una trama mucho más enmarañada, producto de relaciones complejas y asimétricas entre el espacio de los flujos y el espacio de los lugares. La anterior organización, de la que el modelo de los lugares centrales de Christaller había constituido por mucho tiempo la representación más aceptada y que había permitido inferir un conjunto de propiedades en términos de difusión territorial vertical de corta y media distancia, empezó a ser desplazada por una en que “la economía está estructurada mucho

2 Expresión utilizada por Saskia Sassen para hacer referencia a la materialización de los circuitos virtuales en las ciudades en las que localizan algunas de sus actividades.

más fuertemente por la red primaria metropolitana que por las relaciones verticales con las zonas o las metrópolis secundarias" (Veltz 1996: 65).

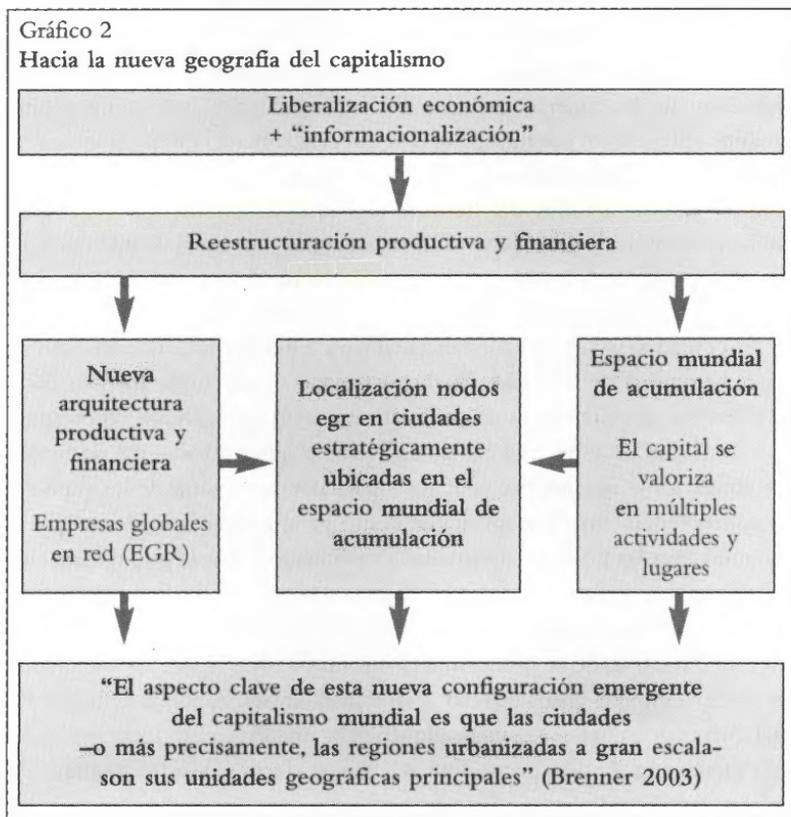
La organización que se ha venido consolidando desde entonces, tiene la peculiaridad de que, en lo esencial, en su nivel superior globalizado, privilegia la conectividad entre nodos o filiales de redes localizados en diversos lugares y/o ámbitos nacionales, donde cada una de las cadenas o redes respectivas "no busca la conexión con su entorno, sino el acceso a una geografía transfronteriza conformada por múltiples lugares especializados concretos"; por lo tanto, la operación estratégica de cada una de estas redes que se globalizan "no se refiere a su entorno inmediato, sino a una geografía estratégica compuesta por múltiples nodos, lo que se transforma en su contexto principal" (Sassen 2007a: 287). Con ello, al modificarse sustantivamente las modalidades imperantes de difusión socio-territorial del crecimiento, comenzó a producirse un paulatino debilitamiento de la cohesión social por proximidad física.

En esta dinámica, en la que la transformación productiva dio un impulso en todo el mundo a una nueva fase de la urbanización de la economía, un número importante de grandes ciudades estratégicamente ubicadas en el mapa mundial se convirtieron en los lugares preferidos para la localización de inversiones y actividades de las empresas transnacionales (ETN) organizadas en red. Esto ocurrió en virtud de que fueron estas aglomeraciones las que mejor pudieron suministrar "el conjunto de recursos y la conectividad social que permiten a la empresa o al mercado maximizar los beneficios de la conectividad técnica" (Sassen 2003: 30). En otras palabras, ha sido la disponibilidad en estas ciudades de un complejo y diversificado conjunto de factores (externalidades diversas, acceso a infraestructuras y servicios, disponibilidad de recursos humanos calificados y diversificados, existencia de potencial innovador, etc.) lo que les permitió ubicarse en posición ventajosa con respecto a las ciudades medias y pequeñas y, en definitiva, ofrecer mejores condiciones para la valorización de los capitales en movimiento.

Desde que las actividades más dinámicas del nuevo modelo y, en particular, los nodos estratégicos de las empresas globales o en vías de globalización tendieron a localizarse preferentemente en estas aglomeraciones,

estas pasaron a constituirse en los focos principales en torno a los que se articuló la nueva dinámica económica, estableciendo así las bases para la ya mencionada reconfiguración geográfica global. De hecho, la localización en las ciudades principales de diversas economías nacionales o regionales de un número significativo de componentes de las cadenas de valor de variadas empresas-red, redundó en que fuese allí donde, con muy pocas excepciones, se produjesen en primer lugar los cambios exigidos por las funciones globales que cada una de ellas pudo y/o debió cumplir.

¿Cómo afectaron estos cambios a la geografía mundial en su conjunto? Ante todo, dado que la nueva geografía tendió a estructurarse esencial-



mente en torno a grandes aglomeraciones urbanas, resultó que el aspecto clave de esta “nueva configuración emergente del capitalismo mundial es que las ciudades, o más precisamente, las regiones urbanizadas a gran escala, son sus unidades geográficas fundamentales. Se dice que estas regiones urbanas están ordenadas jerárquicamente a una escala global de acuerdo a sus modos de integración específicos a escala mundial” (Brenner 2003: 8).

La concentración de nodos o filiales de las ETN en red en diversas aglomeraciones urbanas (y/o macro-regiones urbanas) estratégicamente situadas en el espacio mundial de acumulación, llevó a que estas pasasen a formar parte, con desigual presencia e intensidad, de una “*world city network*” (Taylor 2004) o *red global de ciudades*, que ha tendido a cubrir al planeta en su totalidad, constituyendo así la infraestructura básica para la operación de las cadenas globales. En esa condición, esos componentes urbanos emergieron como lugares de entrecruzamiento de flujos vertebrados por esas cadenas globales, con una densidad especialmente alta en las grandes aglomeraciones del hemisferio norte y, con menor intensidad, también en otras de gran dimensión poblacional y territorial en el resto del mundo, en las que la convergencia de flujos ha tendido a aumentar a medida que cada una de ellas profundizó su imbricación en la dinámica global.

Sin embargo, y esto es fundamental para entender la conformación de esa red mundial de ciudades, las distintas áreas urbanas que forman parte de ella están afectadas por una desigual capacidad de atracción con respecto a los flujos, en especial a los de IED, desde que no todas pueden ofrecer condiciones igualmente ventajosas para la valorización de los capitales en competencia. En contraposición, como ya se ha señalado, desde que se generalizaron las políticas destinadas a favorecer el despliegue transnacional de ciertos circuitos o firmas globales, entre los que los financieros fueron especialmente beneficiados, se impuso un aumento progresivo y, hasta ahora irreversible, de la autonomía de los flujos con respecto a los lugares, así como también con respecto a las indicaciones gubernamentales. En particular, los capitales móviles adquirieron una creciente independencia para escoger su destino geográfico, o sea, para decidir donde “pisarían tierra”, en función de las condiciones ofrecidas por cada lugar para su valo-

rización. Este cambio, ha obligado a que los lugares (países, regiones, ciudades), como condición necesaria para poder mantener o aumentar sus niveles de acumulación y crecimiento, hayan tenido que recurrir a la adopción de estrategias orientadas a competir por IED.

Además, la misma situación también ha incidido en la orientación seguida por la mayor parte de los flujos de mercancías, de personas (tanto visitantes globales como migrantes), de puestos de trabajo, de comunicaciones, culturales, etc., que se entrecruzan en esa economía global. Porque, como destaca Michalet (2004: 108),

a pesar de la autonomización innegable de la circulación de los capitales, se debe insistir sobre la mantención de las interdependencias con las otras dimensiones de la mundialización en la medida que es la rentabilidad de las operaciones financieras la que fija la norma para las otras actividades, aquellas que se desarrollan en la esfera real de los intercambios de bienes y servicios y de las inversiones.

¿Cual ha sido el destino principal de estos flujos en la realidad observable? Para responder a esta interrogante, hay que tener en cuenta que desde que las fronteras continúan existiendo, no obstante su creciente porosidad, los capitales móviles seleccionan en primer lugar un destino nacional, por cuanto, como afirma Veltz, “[...] un gran número de condicionamientos y de datos que guían las decisiones de localización de las empresas y de los individuos (la fiscalidad, la legislación del trabajo, etc.) siguen siendo nacionales. Las encuestas muestran [...] que las grandes firmas mundiales eligen primero el país, luego la región de implantación [...]” (Veltz 2002: 126). Lo que significa que todavía sigue siendo a nivel nacional donde se establecen las condiciones más generales para la valorización del capital.

Ante esta situación, considerando el desigual atractivo de los diferentes países, en especial para la IED, los flujos respectivos se han dirigido principalmente hacia los países en los que los potenciales inversores han percibido la existencia de mejores condiciones para la valorización de sus capitales, lo que es evaluado en función de un conjunto de factores que son los que habitualmente se consideran en los estudios sobre riesgo-

soberano y sobre competitividad. En este sentido, parece haber un cierto consenso en torno a que “[...] la atractividad tiende a englobar todas las ventajas y desventajas del país anfitrión, comprendidas las ventajas comparativas, el clima de inversión, el riesgo país y la calidad de las firmas recomprables por las multinacionales” (Andreff 1996: 32). En concordancia con esto, resulta fácil comprobar que hasta ahora los capitales móviles se han orientado preferente y mayoritariamente hacia los países de mayor desarrollo relativo, que han sido sistemáticamente los mejor calificados en todas y cada una de las múltiples evaluaciones que miden aspectos relacionados directa o indirectamente con la atractividad territorial. La información sobre los flujos de IED y sobre deslocalización de filiales de ETN para las últimas décadas confirma esta tendencia.

La evidencia empírica también permite comprobar que, una vez escogido un destino nacional, los capitales móviles se dirigen mayoritariamente hacia alguna de las principales aglomeraciones urbanas de ese destino, en el entendido de que es ese el lugar que en ese ámbito ofrece las mejores condiciones para su valorización, habida cuenta de su mejor dotación relativa en términos de factores requeridos por los componentes de las cadenas de valor de las ETN. En esta situación, dada la creciente autonomía con la que los capitales móviles escogen su destino territorial, las ciudades interesadas en atraer dichos capitales, no tienen otra alternativa que mejorar, en la medida de sus posibilidades, las condiciones que pueden ofrecer para la valorización del capital. De hecho, en esto radica el fundamento básico de las estrategias de competitividad, que se han ubicado como una de las modalidades dominantes de la gestión urbana actual.

## Nueva geografía global y metamorfosis urbana

### *Metamorfosis, identidad, distintividad*

¿Cómo fueron afectadas las áreas urbanas involucradas en esta dinámica?  
 ¿cuáles son los cambios más importantes que se pueden observar en ellas?  
 ¿existen tendencias comunes o genéricas en esta evolución? Para respon-

der a estas preguntas es necesario considerar cómo el cambio en la dinámica territorial precedentemente señalado incidió en la formación de *un nuevo patrón de urbanización o forma urbana*, que se ha ido imponiendo generalizadamente, más allá de la especificidad y/o identidad de cada ciudad. En esta dirección, aquí se busca aportar elementos de juicio en favor de la tesis de que a medida que se han ido incorporando a la dinámica global, las ciudades principales han iniciado una metamorfosis que ha modificado sustantivamente su organización, funcionamiento, morfología y apariencia, *según procesos que son sustentados por ciertas tendencias genéricas congénitas a esta fase de modernización capitalista*; y que esta evolución supone la desaparición o el debilitamiento de algunos de los rasgos o atributos que habían caracterizado genéricamente a la forma urbana industrial, el fortalecimiento de otros que ya eran perceptibles en fases anteriores, al mismo tiempo que hacen su irrupción algunas tendencias y/o fenómenos nuevos.

Estos procesos son equiparables a los que, con menor velocidad y cobertura geográfica, caracterizaron a la segunda revolución urbana, que desembocó en la configuración de la “ciudad industrial” como resultado de la evolución de un patrón de urbanización que en ese momento se impuso en los países que más avanzaron en su industrialización. Esta analogía, puede entenderse de igual forma a como lo hace Indovina (1990: 49) cuando, al presentar el alcance de la transición desde la ciudad industrial hacia la “ciudad difusa”, argumenta que “el punto de partida es la constatación de que han sobrevenido importantes transformaciones del fenómeno del asentamiento humano y que es preciso interpretar tales transformaciones precisamente porque no se presentan como una especie de prolongación de la fenomenología precedente, sino porque lo hacen casi como una mutación de estado”.

Justamente es a una específica “mutación de estado” a lo que hace referencia Dematteis cuando, al analizar la evolución de algunas ciudades europeas, concluye que

con la periurbanización y la “ciudad difusa” los modelos de suburbanización de tipo latino-mediterráneo y de tipo anglosajón, que durante

mucho tiempo han seguido caminos diferentes, tienden ahora a converger en un modelo único común a toda Europa de “ciudad sin centro” de estructura reticular, cuyos “nodos” (sistemas urbanos singulares) conservan y acentúan su identidad a través de procesos innovadores de competición y cooperación (Dematteis 1998: 17).

Este tipo de convergencia se puede considerar como el resultado de una “mutación de estado” que estaría ocurriendo bajo los efectos del conjunto de cambios que se produjeron asociados al avance de la globalización. Ello no descarta, sin embargo, que, al mismo tiempo, cada una de las ciudades afectadas conserve y, aún, en ciertos casos, acentúe algunos de los rasgos o atributos que caracterizan su identidad y/o idiosincrasia específica, no obstante los procesos de hibridación cultural que se han estado acentuando hasta ahora.

Al estudiar cómo estas transformaciones se procesaron en diversas áreas urbanas del mundo, se puede comprobar que si bien cada una de ellas ha podido preservar ciertas cualidades y/o rasgos específicos construidos a lo largo de su historia, que son los que establecen sus particulares señas de identidad y su específica idiosincrasia, ahora su crecimiento y expansión se realiza conforme a unas *tendencias genéricas* producidas por las mutaciones constitutivas de la actual modernización capitalista; son estas tendencias las que tienen mayor incidencia en la metamorfosis que lleva a esa “mutación de estado”, que corresponde al patrón de urbanización inherente a esta fase. Lo cual, como ya se ha señalado, no es contradictorio con la supervivencia de *aquellas señas de identidad que hacen de cada ciudad una conformación y, sobre todo, una experiencia única e irrepetible*.

Por ello mismo, muchas de las estrategias orientadas a mejorar la competitividad de una ciudad con ese propósito buscan acentuar algunas cualidades identificadoras específicas, lo que implica un esfuerzo por destacar sus diferencias con otras ciudades en competencia; para ello, se suele prestar especial atención a aquellos rasgos propios e intransferibles, relacionados con dimensiones tales como el entorno natural (v.gr., el paisaje urbano-natural en Río de Janeiro, la cordillera y los valles del vino en Santiago, etc.), la vida urbana (v.gr.; el carnaval en Río de Janeiro, la gas-

tronomía en Lima, etc.), la cultura (v.gr., museos, teatros y librerías en Buenos Aires, el patrimonio histórico-cultural en la Ciudad de México, etc.), la música (v. gr., el tango en Buenos Aires, la música mariachi en México, el merengue en Santo Domingo, etc.) o la arquitectura (v.gr.: el modernismo y las obras de Gaudí en Barcelona, el centro histórico en Quito, el art-decó en Miami, etc.).

Al respecto, importa tener presente que, como sostienen Markusen & Schrock (2006: 1303), las ciudades “[...] están comprometidas en una lucha por distinguirse unas de otras *vis-à-vis* tanto el mundo externo como sus propios habitantes”. En esa búsqueda de distintividad que mejore su posición competitiva, muchas administraciones urbanas han otorgado especial importancia a las políticas y proyectos orientados a fortalecer o generar algún elemento o atributo que permita la individualización de su ciudad como un ámbito atractivo, sea para determinados nodos de las empresas que se dispersan planetariamente, sea para cierto tipo de visitante global. No obstante, aún cuando el crecimiento de un área urbana se realice a partir de su específica distintividad, el mismo tiende a evolucionar conforme a las tendencias genéricas a las que aquí se hace referencia.

Por lo tanto, proponer y/o aceptar que la actual revolución urbana está conduciendo a una nueva forma urbana, no significa asumir que esto pueda llevar a la formación de ciudades idénticas en todo el mundo, en las que se diluirían las señas de identidad específicas que las distinguen, como postula la hipótesis de la “ciudad genérica” de Koolhaas (1997). Lo que aquí se afirma es que, como ocurrió en la transición que marcó el nacimiento y la evolución de la ciudad industrial, la aparición y presencia de los cambios que habrán de caracterizar a la forma urbana de la ciudad post-industrial, no resulta incompatible con la eventual persistencia y/o reafirmación de algunos de los rasgos idiosincráticos que habían caracterizado hasta ahora a cada una de esas aglomeraciones, así como tampoco lo es con la posible reafirmación de su específica identidad urbana. La coexistencia de la evolución hacia esa nueva forma urbana con la continuidad de esa identidad específica, puede considerarse como una tendencia perfectamente compatible con una “mutación de estado” como la que se está procesando en la actualidad.

*Movilidad, descomposición productiva, nueva economía urbana*

¿Qué efectos tuvo el despliegue de esta nueva organización productiva en las respectivas economías urbanas? Como ya se mencionó, con la reestructuración iniciada en las últimas décadas de siglo pasado, múltiples empresas procedieron a descomponer internacionalmente sus procesos productivos, lo que se tradujo en que un número significativo de sus filiales o de subprocesos externalizados, pudiese ubicarse fuera de sus ámbitos nacionales originarios.<sup>3</sup> Desde que un número significativo de esos nodos o filiales de ETN optaron por localizarse en grandes ciudades de países en vías de globalización, estas ciudades, al intensificar su interconexión, pasaron a formar parte, con desigual presencia, de la red global de ciudades, donde la posición de cada componente se encuentra condicionada básicamente por la importancia y la diversidad de las cadenas globales que allí implantaron nodos, entre las que asumen un papel crucial para el crecimiento globalizado de la ciudad, las actividades que suministran servicios globales especializados a las empresas. Se puede comprobar así que a medida que una ciudad logra articularse a la dinámica global, pasando de esta manera a integrarse a la red mundial de ciudades, comienza a aumentar el número de redes productivas o de consumo que localizan allí sus nodos.

El impacto de los cambios derivados, directa e indirectamente, de este despliegue productivo ha tenido una incidencia decisiva en la paulatina reestructuración de la base económica de cada una de esas ciudades, pues al intensificarse la presencia en una economía nacional de determinados circuitos globales, dichas ciudades no solamente comenzaron a albergar a actividades de estos circuitos, sino que también debieron acoger y/o desarrollar un conjunto de tareas y de funciones de apoyo al despliegue y funcionamiento de tales circuitos. Desde ese momento, estas actividades y

3 Según la UNCTAD (2008), mientras en 1993 se contabilizaba un número total de 37.000 empresas multinacionales con 175.000 filiales, en el año 2008 el total de estas empresas había ascendido a 79.000 y el número de filiales a 790.000. Una parte importante de las filiales de las empresas multinacionales se dispersa por distintos países del mundo.

funciones pasaron a jugar un papel protagónico en la conformación de una economía urbana que comenzó a mostrar diferencias sustantivas con la que había caracterizado a la ciudad industrial en sus diversas modalidades; entre ellas cabe destacar:

- servicios a la producción, en especial financieros, jurídicos, de consultoría, publicidad, informática, ingeniería y arquitectura e inmobiliarios;
- tareas de dirección, gestión, coordinación y control de las filiales de las redes globales y de las redes nacionales en proceso de globalización;
- actividades industriales relacionadas y/o al servicio de las redes globales; y
- actividades relacionadas con la distribución, comercialización y consumo de productos globales.

La aparición y la expansión de actividades de esta naturaleza, la mayor parte de las cuales se desarrollaron articuladas a las cadenas globales, tiene su origen y justificación en la propia conexión de componentes de la economía nacional a esas cadenas. Con el avance de la globalización, estas actividades tendieron a adquirir un papel relevante en la recuperación del dinamismo de las economías urbanas involucradas.

Por otra parte, el crecimiento de este complejo conjunto de actividades redundó en un aumento de los correspondientes niveles de empleo y de ingresos y en la generación de una demanda adicional por nuevos tipos de servicios a las familias, cuyo desarrollo contribuyó en forma importante a la reestructuración de la respectiva economía urbana. Fue así, que en la mayoría de las ciudades afectadas por estos procesos, se produjeron cambios cuantitativos y cualitativos en diversos servicios, que debieron atender a una demanda mucho más exigente en áreas como educación, salud, religión, esparcimiento y turismo, cultura, entre otras, la mayor parte de las cuales también formaban parte de circuitos globales, o bien, pasaron a formar parte de ellos. Al mismo tiempo, la misma inserción en la dinámica

globalizada generó una demanda por un conjunto de servicios requerido por los visitantes globales, que abarca rubros como hotelería, gastronomía y comercio, que también han tenido desde entonces una importante contribución a la dinamización de la base económica de cada una de estas ciudades. La consolidación y expansión de este diversificado conjunto de actividades contribuyó, por su parte, a la progresiva terciarización de la base económica urbana.

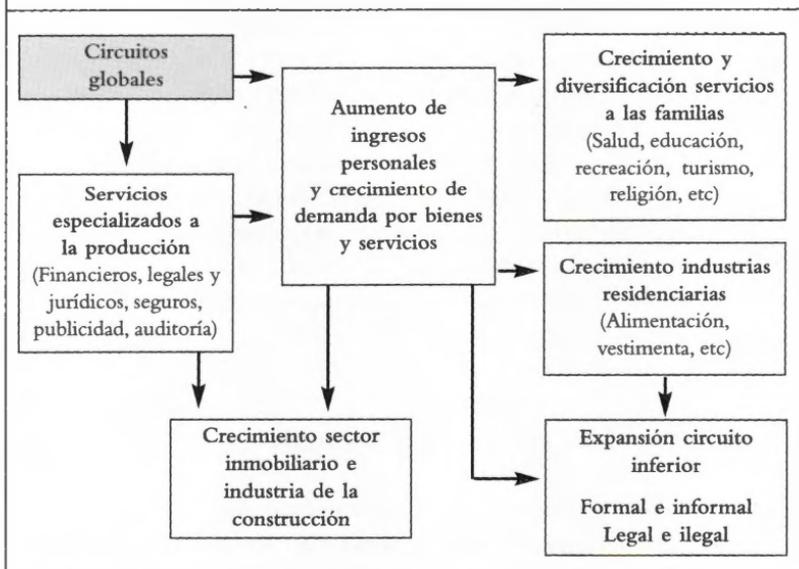
Más allá de la importancia de sus nuevos componentes globalizados, donde los servicios avanzados pasaron a cumplir un papel clave en la articulación global entre la red de flujos y los respectivos circuitos globales, no puede soslayarse que la nueva base económica continuó incluyendo una multitud de actividades productivas tradicionales, especialmente relacionadas con servicios cotidianos, muchos de ellos de baja productividad e informales (Amin y Thrift 2002), estableciendo una compleja articulación entre procesos globales y locales. Como afirma Veltz (2002: 122), “[...] es esencial recordar que la actividad económica de un territorio no se limita a las firmas que trabajan para los mercados exteriores (nacionales o internacionales). Ella comprende igualmente una masa considerable y creciente de actividades que se pueden clasificar de “domésticas” o de “residenciales” [...]”. En lo fundamental, la forma en que se organizaron las actividades de esta nueva base económica urbana puede asimilarse a las categorías de circuito superior e inferior de acumulación propuestas y desarrolladas por Santos (1975) y cuya utilización para el estudio de la evolución actual de la economía de Sao Paulo ha aportado importantes elementos de juicio sobre su composición y sobre la complejidad de su articulación (Silveira 2007).

En esta dirección, como han documentado y analizado diversas investigaciones para algunas grandes ciudades de la región, la introducción, aceptación y consumo de un vasto conjunto de productos globales, se ha propagado en un lapso relativamente corto hacia los mercados más tradicionales y populares, tanto formales como informales, existentes en la mayor parte de las grandes ciudades latinoamericanas; por lo general, estos procesos han suscitado la generación y expansión de unos circuitos de distribución y comercialización de extraordinario dinamismo, con una

creciente utilización, legal o ilegal, de diversos productos globales. En este sentido, es aplicable a la mayor parte de estas ciudades, la conclusión de una investigación realizada para Ciudad de México, en cuanto a que la integración de los sectores populares a las modalidades globalizadas de consumo [...] no sólo es un hecho demostrable sino que se explica por su complementariedad con otras modalidades más tradicionales y en una proporción significativa, informales” (Duhau y Giglia 2007: 89-90).

Gráfico 3

Encadenamientos productivos activados por circuitos globales



Estos procesos, que se desarrollan utilizando los más variados canales de la economía local, incluyen también la aparición, propagación y expansión de poderosas redes del crimen organizado –en campos tales como los del narcotráfico, la prostitución y el tráfico de armas– que han incrementado su importancia en la medida que han comenzado a operar organizadas

como cadenas globales (Naím 2006). Sobre esta base, utilizando diversos mecanismos de reciclaje de ingresos y salarios, han llegado a tener un impacto creciente en la dinamización de la base económica de partes importantes de muchas grandes ciudades del mundo y, en particular, de prácticamente la totalidad de las grandes aglomeraciones urbanas latinoamericanas. En algunas de ellas, dada la magnitud de los recursos que logran movilizar y de los mecanismos de cooptación utilizados, estas redes han asumido un control prácticamente total de ciertas áreas urbanas de dimensión significativa, con lo que han aumentado su fragmentación con respecto al resto de la ciudad. Esta realidad está planteando problemas de enorme complejidad para el funcionamiento de cada una de estas ciudades, cuyas autoridades en muchos casos se han mostrado impotentes para lograr su erradicación o control.

Este conjunto de actividades y procesos que conforman la base económica urbana actual, considerando sus intrincados encadenamientos, han tenido un importante impacto en el resurgimiento del crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas, contribuyendo además a que sea en ellas donde se verifica la más importante concentración relativa de riqueza y de poder de cada ámbito nacional lo cual, a su vez, incide por diversos canales y mecanismos a la dinamización y retroalimentación directa e indirecta de su crecimiento.

### Espacio de los flujos vs. Espacio de los lugares

¿Cómo afectaron estos cambios a la organización, funcionamiento, morfología y apariencia urbanas? En relación a esto, hay que tener en cuenta ante todo que, con el avance de la liberalización y de la informacionalización, al imbricarse en la dinámica global, las ciudades en proceso de globalización debieron hacer frente a un vertiginoso aumento de la conectividad y de la movilidad y, como consecuencia de ello, a la convergencia hacia ellas de múltiples flujos de diversa naturaleza. Entre estos flujos, en particular los de capital, que marcan la dirección dominante, al estar dotados ahora de una amplia autonomía para escoger los destinos

territoriales más atractivos para su mejor valorización en el ámbito de un espacio mundial de acumulación des-fronterizado en continua expansión, por las razones antes señaladas tendieron a dirigirse en especial hacia alguna de esas ciudades articuladas en la red global; como, por otra parte, los flujos de otra naturaleza (personas, información, bienes, etc.) tendieron a converger principalmente hacia los mismos lugares de confluencia de los capitales móviles, las ciudades en proceso de globalización terminaron siendo los lugares más afectados por esta nueva dinámica.

Con ello, en tanto destino principal de esta convergencia de flujos, las ciudades fueron afectadas por un proceso marcado por la desestructuración de lo pre-existente y la estructuración de lo nuevo, en razón de que, como ha sido señalado y analizado por Castells (2001: 498), “la lógica enfrentada del espacio de los flujos y del espacio de los lugares estructura y desestructura simultáneamente las ciudades, que no desaparecen en las redes virtuales, sino que se transforman en la interfaz entre la comunicación electrónica y la interacción física mediante la combinación de redes y lugares”. En lo fundamental, es esa transformación que se produce a partir de la intensificación de la interacción entre lo virtual y lo territorial, lo que caracteriza a esa nueva metamorfosis urbana, que terminará llevando a la nueva forma urbana a la que antes se ha hecho referencia. En esta misma dirección, Remy (2001: 149) explica esta metamorfosis como el producto de las *relaciones regulares y recíprocas* que mantienen la ciudad invisible (relacional) y la ciudad visible (material), donde estas relaciones son continuamente modificadas por la aparición de nuevos modos de movilidad que, por una parte aumentan las potencialidades de la ciudad invisible y, por otra parte, reafirman la pertinencia de la ciudad visible. En cualquier caso, en esta evolución, las *relaciones regulares y recíprocas entre lo relacional y lo material*, implican que tanto lo relacional influye sobre lo material, como lo material (en lo esencial, el medio ambiente construido) lo hace sobre la forma en que se puede manifestar lo relacional.

Con el avance de esta evolución, también aumentó la complejidad de la mayor parte de las ciudades afectadas por estos procesos, dado que lo relacional se desenvuelve en diferentes planos (o capas), en muchos casos inconexos, que corresponden a distintos circuitos en los que participan y

se imbrican actividades y/o sectores de la respectiva economía urbana; sin embargo, eslabones de esas cadenas se materializan (o pisan tierra), en determinados lugares en los que las economías de aglomeración existentes (que pueden estar situadas en distintas partes de una misma macro-región urbana) les ofrecen ventajas para su crecimiento y expansión. Como consecuencia de esta materialización de lo relacional en determinados lugares, ha ido emergiendo un territorio urbano organizado en torno a diversas “subcentralidades” (“areolas” según Remy), que se constituyen en la base de una estructura metropolitana policéntrica, en la que tiende a atenuarse la importancia de la proximidad.

Con ello, comenzó a producirse la evolución desde un estructura metropolitana nítidamente delimitada (la “mancha de aceite”), típica de la ciudad industrial, hacia una macro-región urbana difusa y reticulada, en algunas de cuyas “areolas” se produjo una mayor concentración de nodos de distintas actividades articuladas en circuitos o cadenas globales. En concreto, la dinámica económica que se originó, afirmó e intensificó en ese espacio mundial de acumulación de fronteras debilitadas —en la que los flujos de capital que ahora pueden escoger con más libertad los lugares donde materializarse atendiendo ante todo las condiciones más favorables para su valorización— se sitúa como la causa principal de la metamorfosis por la que cada ciudad es sometida a una mutación continua, contradictoria y cambiante, que afecta tanto a su organización y a su funcionamiento, como a su morfología y a su paisaje.

¿Cuáles fueron las condiciones que permitieron y favorecieron esta mayor dispersión territorial? En lo fundamental, esta dispersión se sustentó en el hecho de que bajo los efectos de la generalizada y creciente difusión y adopción de las TIC, así como de la intensificación de la movilidad, en la cual el incontrolable aumento de la utilización del automóvil desempeñó un papel cada día más importante, se produjo una sustantiva *reconfiguración y ampliación del campo metropolitano de externalidades*: “los nuevos campos de externalidad no tienen ya una forma de área compacta, ni un radio tan limitado, sino que se configuran como retículas articuladas en centros y sistemas urbanos pequeños o grandes, en extensiones territoriales macro regionales” (Dematteis 1998: 25). En otras palabras,

más allá de las externalidades producidas por la concentración de la actividad productiva (y de la población) en áreas urbanas claramente delimitadas, las *externalidades en red* se manifiestan cuando en el contexto de una metrópoli en incontrolable proceso de expansión territorial comienzan a generarse diversas sub-centralidades articuladas por nuevas modalidades de conectividad y movilidad.

De esta manera, desde ese momento las externalidades ya no están referidas a una mancha urbana compacta, sino a *una red metropolitana de áreas urbanas* imbricadas en una misma macro-región (Trullén y Boix 2003; Boix 2004; Camagni 2005). Como resultado de esta ampliación y “reticulación” del campo de externalidades, se impusieron condiciones más favorables para el establecimiento y la profundización de las relaciones productivas y habitacionales en un ámbito geográfico cada día más extenso, mediante la interconexión entre actividades y personas localizadas en diversas partes de dicha red metropolitana. El análisis realizado por Campolina Diniz & Diniz (2007) sobre la localización macro-regional de los componentes de la base económica paulista transformada por el impacto de los avances de la globalización, muestra cómo este proceso evolucionó en una de las principales macro-regiones urbanas latinoamericanas.

Bajo los efectos de estos cambios, un gran número de habitantes y de actividades de diversos villorrios, pueblos o ciudades medias y pequeñas, alédañas a estas aglomeraciones principales, profundizaron sus conexiones y articulaciones en este ámbito y pasaron a formar parte de las correspondientes aglomeraciones centrales de cada país. De esta manera, esas diversas áreas urbanas, constituidas ahora en componentes de la respectiva macro-región en expansión, han tendido a perder su autonomía productiva y, al mismo tiempo, a transitar hacia una paulatina e irreversible modificación de sus formas de vida cotidiana.

## Comportamientos locacionales de familias y empresas. Auto-organización urbana

¿Cómo incidió este conjunto de cambios en el comportamiento locacional de los principales actores urbanos? Y, ¿cuál fue el impacto que el mismo tuvo en la metamorfosis de cada ciudad? Para examinar estos aspectos, resulta fundamental analizar cómo los cambios que se produjeron bajo los avances de la informacionalización y de la liberalización económica reafirmaron o modificaron el comportamiento de aquellos actores cuyas decisiones locacionales tienen mayor incidencia en dicha metamorfosis, como es el caso, en especial, de las familias y de las empresas.

El interés en focalizar este análisis en los efectos territoriales del comportamiento locacional de las familias y de las empresas se justifica en que aquí se considera que esas metamorfosis han afectado a una ciudad en diversos períodos de su historia, pueden asimilarse a cambios en los procesos de auto-organización producidos por el conjunto de decisiones y acciones adoptadas regularmente por estos actores según su comportamiento locacional dominante. Aun reconociendo que este conjunto de decisiones está constreñido o acotado por las regulaciones que rigen en cada ámbito social, se entiende que son fundamentalmente esas decisiones las que establecen el carácter y la dirección de la metamorfosis urbana respectiva. Esto implica que, en lo medular, como sostiene Johnson (2003:37 y ss.), cada ciudad se desarrolla como *un sistema emergente*, esto es, como “un orden global construido a partir de interacciones locales”, caracterizado por una “[...] personalidad que se auto-organiza a partir de millones de decisiones individuales” (Johnson 2001).

En todo caso, importa señalar que los procesos de auto-organización aparecieron y cobraron importancia a medida que fue aumentando la complejidad de la organización y el funcionamiento de las entidades urbanas en cuestión y que esos procesos siempre se han desarrollado bajo la influencia de las tendencias constitutivas dominantes en cada uno de los períodos de la evolución del entorno sistémico del que esas ciudades forman parte. Los factores que encuadran este tipo de dinámica social fueron soslayados metódicamente por los intentos de planificación urba-

na racionalista que pretendieron reorganizar y racionalizar el funcionamiento de las ciudades conforme a ideas y propuestas basadas en el supuesto de que era posible someter y encauzar el comportamiento de una multitud de actores sociales según las exigencias de tales propuestas. Sin embargo, la realidad indica que este tipo de planificación no tuvo mayor éxito en su propósito de cambiar en la forma postulada por tales propuestas, el comportamiento locacional de esa multitud de actores que cotidianamente adopta las decisiones que dan sentido y dirección a la auto-organización de cada ciudad.

Por ello mismo, es que ahora, luego de los reiterados fracasos de las experiencias de planificación normativa, se tiende a aceptar que, como afirma Remy (2001: 148),

[...] la coherencia del proceso no resulta de la imposición de una doctrina urbanística bajo el apremio de una autoridad. La intervención política no es la única base de una racionalidad espacial, fuera de la cual no se encontraría más que el caos. La intervención política y urbanística tiene mucho más peso cuando ella se inserta en un proceso que toma fuerza independientemente de ella.

A partir de esta forma de entender la dinámica urbana, resulta lógico concluir que para analizar cómo se han procesado las mutaciones que caracterizan a estos sistemas emergentes, ante todo es necesario focalizar la atención en el comportamiento de las familias y de las empresas, considerando tanto los cambios que han afectado a la sociedad en su conjunto, como las limitaciones impuestas por el marco regulatorio existente.

Gráfico 4

## Factores y tendencias en la expansión territorial metropolitana

| Factores   | Principales efectos  | Comportamiento actores  | Impacto urbano   |
|--|--|---|--|
| NTIC + aumento movilidad                         | Ampliación campo urbano de externalidades y externalidades en red  | <b>Familias</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bajo ingreso: tienden a localizarse en tierras más desvalorizadas del periurbano (ocupación ilegal, vivienda social, etc.)</li> <li>• ingreso medio y alto: al aumentar el ingreso familiar, también lo hace la superficie residencial y un sector importante, movido por su preferencia por la vivienda unifamiliar, se mueve hacia periurbano</li> </ul> | Las decisiones de localización, tanto de familias como de empresas, implican un mayor consumo de tierra per cápita y tienden a empujar la frontera urbana hacia fuera y/o a desdibujarla, acentuando la expansión urbana, la periurbanización y la policentralización (ciudad difusa, <i>splintering urbanism</i> , urbano generalizado, etc.) |
|  | Reducción influencia de la distancia-tiempo en la localización de familias y de empresas   |   |  |
| Liberalización<br>Desregulación<br>Subsidiaridad | Mayor autonomía para las inversiones privadas inmobiliarias en áreas urbanas   | <b>Empresas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sedes, funciones de comando y servicios a la producción: se mueven hacia CBD menos centrales</li> <li>• servicios personales: se mueven hacia proximidad familias ingresos altos y medios</li> <li>• establecimientos productivos: se mueven hacia localizaciones periurbanas, en busca de terrenos más grandes y a menor precio</li> </ul>                |  |
|  | Aumento de la utilización de áreas urbanas en negocios inmobiliarios y de la importancia de la plusvalía como criterio guía del crecimiento urbano |   |  |

Uno de los hechos fundamentales que permiten explicar los cambios que afectaron el comportamiento de esos actores urbanos en las últimas décadas ha sido que, en el contexto social emergente del actual impulso modernizador, tanto las familias como las empresas pudieron disponer de muchas más opciones para su localización que en fases anteriores. En ello, incidieron en particular tres tipos de cambios constitutivos de dicho impulso: en primer lugar, la ya mencionada ampliación y reconfiguración del campo metropolitano de externalidades que, bajo los efectos de la difusión de las TIC y de la intensificación prácticamente ilimitada de la conectividad y de la movilidad, redujo progresiva y significativamente el peso del factor distancia en las decisiones de localización de ambos grupos de actores, permitiendo la elección de lugares más alejados del corazón de la ciudad; en segundo lugar, los cambios observados en el enfoque de la gobernanza urbana, que evolucionó hacia una modalidad de corte “empresarialista” (Harvey 1989) que, al estar regida por una creciente influencia del principio de subsidiaridad estatal, generó regulaciones destinadas a ampliar esa libertad de la que se beneficiaron familias y empresas al momento de escoger su localización en un territorio urbano cada vez más extenso; y, en tercer lugar, de igual forma influyó en esta dirección el significativo y persistente aumento de una oferta inmobiliaria de nuevas localizaciones y nuevos productos, que impulsó la incorporación de áreas, fundamentalmente periurbanas, a esa dinámica de expansión metropolitana (de Mattos 2008). Estos cambios aunados a los continuos aumentos de la conectividad y la movilidad, junto al incontenible crecimiento de la utilización de los medios de transporte automotor, se encuentran en el origen de la intensificación de los procesos de metropolización expandida y difusa, en la que continuamente se han ido desvaneciendo los límites urbanos.

### *Las familias*

En lo que específicamente tiene relación con las familias, varios factores incidieron en que su comportamiento locacional haya evolucionado en

términos generales de manera favorable a esta tendencia a la metropolización expandida. En primer lugar, el incremento del ingreso personal medio que se observó con distinta intensidad en la mayor parte de estos países y que, naturalmente tendió a aumentar la superficie residencial ocupada por parte de cada familia lo cual, a su vez, se tradujo en un continuo crecimiento del suelo habitacional por familia y, en consecuencia, en una persistente caída de la densidad urbana, fenómeno este que se ha comprobado en casi todo el mundo<sup>4</sup> (Demographia 2009). En segundo lugar, también incidió en esta tendencia, la fuerte preferencia de las familias por la vivienda unifamiliar, en lo posible dotada de espacios verdes, lo cual aparece como uno de los factores con mayor incidencia en la alimentación de la periurbanización. En tercer lugar, diversos cambios que se produjeron durante las últimas décadas en la composición familiar urbana, donde se destaca la tendencia a la formación de unidades familiares más pequeñas, que incidió en un incremento de la demanda por nuevos tipos de vivienda, en especial, por viviendas unifamiliares. Y, finalmente, el hecho de que como consecuencia de la intensificación de la tendencia a la urbanización de la economía y de la población, continuó creciendo el número absoluto de habitantes en gran parte de las ciudades principales (Veron 2006) y, en particular, de las latinoamericanas.

La confluencia de estos factores contribuyó a aumentar la superficie de suelo urbanizado, lo cual se tradujo en un mayor consumo de tierra per cápita y, en consecuencia, en un estímulo adicional para la expansión territorial de estas aglomeraciones y, en la ya mencionada disminución progresiva de la densidad urbana en prácticamente todo el mundo. De manera diferenciada, esta tendencia a la periurbanización, afectó tanto a las familias de ingresos altos y medios, como a las de menores ingresos. En cuanto a las primeras, como ya se ha señalado, dada su preferencia por la vivienda unifamiliar, al aumentar los respectivos ingresos medios familiares, se produjo el correspondiente incremento de utilización de suelo

4 La última estimación realizada por Demographia (2009) sobre la población de las áreas urbanas de 138 entidades geográficas de todo el mundo, confirmó la existencia de una fuerte asociación entre baja densidad poblacional urbana y altos ingresos (producto interno bruto per cápita corregido por paridad de poder de compra).

urbano. En lo que concierne a los sectores de menores ingresos, se ha podido comprobar que en casi todo el mundo se ha producido un desplazamiento de los mismos hacia las partes más pobres de la periferia urbana, donde el precio de la tierra es más bajo, muchas veces hacia áreas aún no urbanizadas, tendencia a la que en el caso de las ciudades latinoamericanas contribuyeron tanto los programas con apoyo estatal de vivienda social —allí donde los ha habido— como los mercados inmobiliarios informales y la ocupación ilegal de tierras periféricas (UN-HABITAT 2003). En estas tendencias, incidió de manera decisiva el precio la tierra urbana, marcado por fuertes desigualdades, en particular en los países de esta región.

Es en este sentido, que el conjunto de estrategias y decisiones locacionales de las familias puede considerarse como uno de los componentes centrales de los procesos de auto-organización urbana, en tanto una parte significativa de ellas, más allá de sus respectivos niveles de ingreso, por razones diversas, tendieron a establecer su residencia en lugares más distantes del centro antiguo de cada ciudad, con lo cual contribuyeron a retro-alimentar la tendencia a la expansión metropolitana. Lo que confirma que “la periurbanización es ante todo el resultado de la elección voluntaria de una multitud de actores que deciden instalarse fuera de las aglomeraciones morfológicas” (Levy 2005: 68).

Como ha sido confirmado por los resultados de los dos últimos censos de población, esta tendencia a la periurbanización, que afectó prácticamente a todos los sectores sociales, ha sido acompañada en la mayoría de grandes metrópolis por una importante pérdida de población de las áreas centrales más antiguas y consolidadas en beneficio de múltiples lugares de los bordes metropolitanos. En esto, además de los factores ya considerados, también jugó un papel importante la evolución del precio de la tierra que, en la mayor parte de los casos, tiende a disminuir a medida que aumenta la distancia de las áreas centrales, especialmente en determinadas direcciones, y a continuar elevándose en las áreas de residencia de los sectores de mayores ingresos. El aumento de las operaciones de gentrificación, que han permitido la recuperación de ciertas partes de las áreas centrales de algunas de estas ciudades, ha tenido todavía un alcance limitado

y escasa incidencia en una posible reversión del progresivo vaciamiento de las áreas centrales de estas aglomeraciones.

En este crecimiento periurbanizado también incidió el fuerte aumento de una oferta inmobiliaria de conjuntos de viviendas cerrados y amurallados, destinada principalmente a sectores de ingresos altos y medios. Esta oferta ha incluido desde pequeños grupos de viviendas, hasta las denominadas “ciudades valladas” (Hidalgo 2004), entre las cuales, por su dimensión y/o por su concepción, algunas ya llegaron a constituirse en verdaderas ciudades satélites privadas (Alphaville en Sao Paulo, “ciudad-pueblo” Nordelta en Buenos Aires, Piedra Roja en Santiago, entre otras). Ante la generalizada percepción, real o imaginada, sobre el aumento de la delincuencia y la violencia urbana, este tipo de configuración se ha transformado en un destino de alta rentabilidad para los capitales móviles en busca de negocios inmobiliarios. Lo que importa destacar es que la presencia de este producto inmobiliario, al mismo tiempo que ha contribuido a la generación y proliferación de nuevas modalidades de fragmentación urbana, también ha hecho una importante contribución al fortalecimiento de la tendencia a la periurbanización.

Si se analiza el peso de los factores que incidieron en el desencadenamiento y en la alimentación de la periurbanización, se puede llegar a la conclusión de que es poco probable que se revierta o se detenga la tendencia a la expansión territorial metropolitana, aun si se produjese una atenuación e, inclusive, una ralentización del crecimiento de la población, como efectivamente ya está ocurriendo en algunas grandes ciudades; en particular, esta tendencia resulta inevitable si sigue aumentando el ingreso medio de las familias, como ha ocurrido en las últimas décadas en la mayoría de los países latinoamericanos, dado el incremento de la demanda por espacio residencial y el aumento del consumo de tierra por habitante que ello ocasiona. Bajo el efecto de estas tendencias, se fortaleció la marcha hacia la metropolización expandida, que se materializó en una ciudad que tendió a ir perdiendo sus límites a medida que evolucionaba hacia la conformación de una nueva forma urbana.

*Las empresas*

En lo que concierne a la localización de las empresas, más allá de algunos comportamientos específicos, en la mayor parte de las grandes aglomeraciones urbanas se ha afirmado su propensión hacia una mayor dispersión territorial, lo que puede considerarse como otra de las tendencias genéricas de la actual metamorfosis urbana. Esta tendencia aparece asociada al hecho de que muchas de las funciones y actividades que en la ciudad industrial tendían a ubicarse en la mayor proximidad posible de las zonas centrales, ahora pueden beneficiarse de condiciones favorables para ubicarse en localizaciones más distantes, dentro de un área de influencia expandida de esas aglomeraciones.

En la consolidación de estas condiciones incidieron varios de los cambios observados durante las últimas décadas: por una parte, la descomposición de tareas que caracteriza a las empresas transnacionales organizadas en red, que hace factible la separación física entre las tareas de dirección y gestión y los respectivos procesos productivos; por otra parte, la ampliación del campo metropolitano de externalidades y su nueva organización reticular, que hizo posible el aprovechamiento de las economías de aglomeración más allá de la ciudad compacta claramente delimitada del pasado; y, por último, los cambios que se produjeron en los sistemas y en las condiciones en transportes y comunicaciones, que han operado en beneficio de las posibilidades de localización en áreas más alejadas en el contexto de las macro-regiones urbanas en expansión.

Esta paulatina traslación hacia el periurbano involucró tanto a las plantas manufactureras, como también a las sedes corporativas y oficinas centrales de las grandes empresas, que así buscaron alejarse de las áreas centrales más congestionadas y contaminadas. En particular, un número creciente de establecimientos y talleres manufactureros tendió a trasladarse hacia áreas periurbanas en busca de terrenos de mayor dimensión y de menor costo; por su parte, las actividades de dirección y gestión también optaron por desplazarse hacia centralidades alternativas, conformadas con la propia expansión territorial de cada aglomeración y que, en muchos

casos, se ubicaron en zonas del periurbano más próximas a los sitios en que residían sus ejecutivos y trabajadores de ingresos más elevados.

De tal forma, también el comportamiento dominante en las decisiones y en las acciones de localización adoptadas por empresas de diversa naturaleza y dimensión mostró una fuerte preferencia por sitios cada vez más alejados de las áreas centrales de las aglomeraciones metropolitanas. Frente a esta tendencia a la periurbanización, en muchos casos diferentes instancias gubernamentales desplegaron esfuerzos buscando frenar o controlar la metropolización expandida emergente; sin embargo, dada la fortaleza de esta dinámica auto-organizativa, impuesta por el comportamiento de un número cada día mayor de familias y empresas, estos esfuerzos, por lo general no pudieron lograr mucho más que alterar parcial y superficialmente la evolución resultante, pero en ningún caso revertirla.

## Morfología emergente y nueva forma urbana

### *Metropolización expandida y fragmentada*

Los elementos de juicio expuestos permiten sustentar una conclusión básica: la metamorfosis que se procesa bajo el impacto de las tendencias constitutivas de esta fase de modernización capitalista, ha estado llevando a la conformación de una nueva forma urbana, que comporta mutaciones sustantivas con respecto a la que se había impuesto en el momento industrial-desarrollista, mutaciones estas que afectan tanto a la organización y al funcionamiento, como a la morfología y a la apariencia, de cada una de estas aglomeraciones. Dada la forma en que se ha originado y evolucionado esta metamorfosis, también es posible concluir que ella no se podría explicar si no se considerasen los efectos de dichas tendencias, que son inherentes a esta fase modernizadora.

¿Cuáles fueron los cambios más significativos resultantes de esta metamorfosis? Ante todo, cabe mencionar que, como señala Méndez (2001: 145), con esos cambios tendió a desdibujarse una forma urbana que se había impuesto en la fase anterior, que correspondía a una ciudad “carac-

terizada por la existencia de un gradiente densimétrico en sentido centro-periferia, tanto en términos de población, como de actividad y empleo, junto a la identificación de unos límites externos bastante netos frente al entorno rural”. Y, luego, que en su lugar *comenzó a esbozarse un nuevo patrón o forma, que puede ser descrita como “una trama continua de asentamientos, organizada alrededor de un gran número de focos nodales especializados en una vasta región multicentrada”*, cuyo “modelo ideal [...] puede ser definido como una ciudad sin centro o como una región urbana organizada alrededor de los fragmentos desparramados de la explosión del centro” (Dematteis y Governa 2001: 38). Complementariamente, como una de las mutaciones que pueden considerarse como específicas de esta metamorfosis, se acentúa una morfología que se caracteriza por una

“ausencia de límites y de discontinuidad que deshace la antigua oposición de la ciudad y el campo, del afuera y el adentro”, donde “la condición urbana generalizada está en el origen de un sistema urbano globalizado que privilegia las redes y los flujos, contribuyendo así a distinguir los lugares entre ellos, a jerarquizarlos y, sobre todo, a fragmentarlos” (Mongin 2005: 129 y 131).

Frente a esta evolución hacia lo urbano generalizado, cabe tener presente que los síntomas de la misma ya habían sido observados y analizados en las postrimerías de la fase anterior, mucho antes a que se comenzase a hablar de informacionalización y de globalización. En efecto, cuando Lefebvre presentó y fundamentó su propuesta sobre revolución urbana, la misma se estructuró en torno a la hipótesis de la generalización de lo urbano como rasgo medular de la misma, la que era observada como un proceso donde “el tejido urbano prolifera, se extiende, consumiendo los residuos de la vida agraria”; a lo que se agregaba la importante precisión de que “por tejido urbano no se entiende, de manera estrecha, la parte construida de las ciudades, sino el conjunto de manifestaciones del predominio de la ciudad sobre el campo” (Lefebvre 1970: 10). En ese momento, en el que la industria aparecía como el motor de la dinámica económica dominante, Lefebvre afirmó que en el avance de esta revolución, “la

no-ciudad y la anti-ciudad emprenden la conquista de la ciudad, para penetrar en ella y hacerla estallar, y con ello, la extienden desmesuradamente, para llegar finalmente a la urbanización de la sociedad, al tejido urbano que recubre los restos de la ciudad anterior a la industria” (Lefebvre 1970: 20). En lo fundamental, en el análisis realizado por este autor se anticipa lo medular de la dinámica que hoy está adquiriendo un dinamismo incontrolable.

Lo que actualmente delimita la especificidad de este predominio de lo urbano sobre lo no urbano, es que esto aparece como resultado de la afirmación de una dinámica global, basada en la expansión de una multitud de redes, en la que los flujos respectivos se despliegan con creciente autonomía con respecto a los lugares, y que cuando tienen que tocar tierra, muestran una marcada preferencia por las grandes aglomeraciones urbanas. En esta situación, la ampliación territorial del campo de externalidades, favorecida por las nuevas modalidades de conectividad y movilidad, establecieron condiciones propicias para que el crecimiento de la mancha urbana con límites relativamente nítidos que había caracterizado a la ciudad compacta, diese paso a una aglomeración difusa de dimensión regional, parcialmente discontinua, que es lo que se cristaliza como nueva forma urbana. Si se considera que su dimensión macro-regional y su organización multicentrada permite a las aglomeraciones emergentes ofrecer “un rango más amplio de economías de aglomeración” (Sassen 2007b), que significan una oferta más diversificada de lugares alternativos para la localización de las actividades de una creciente variedad de cadenas globales, es lógico concluir que resulta difícil lograr imponer límites a su expansión territorial.

¿Cómo se manifestaron estas tendencias en las ciudades latinoamericanas? Al explorar la evolución de las ciudades latinoamericanas, Aguilar (2002: 123) establece que

en términos territoriales, de un espacio metropolitano relativamente compacto, la mega-ciudad contemporánea presenta una expansión más policéntrica, creando un patrón más asociado a redes y con límites y fronteras menos precisas difícilmente definibles. Lo anterior genera un patrón

de expansión con tendencias a la dispersión urbana que incorpora progresivamente pequeños pueblos y periferias rurales dentro de un sistema metropolitano cada vez más amplio y complejo.

Esta caracterización indica que, en general, en la evolución respectiva se afirmaron diversas tendencias comunes a la mayor parte de estas ciudades, tendencias estas que se fueron consolidando a medida que los países respectivos intensificaron su articulación a los principales circuitos globales.

En este sentido, ante todo, importa señalar que la integración funcional que sustenta el crecimiento económico en amplios subsistemas centrales ha sido comprobada por numerosas investigaciones realizadas para diversas aglomeraciones de esta región. En lo medular, los principales aspectos y tendencias comunes, van en la misma dirección de los identificados por Araujo (2001: 27) para el caso de Sao Paulo:

la estructura industrial del conjunto de las regiones que configuran el entorno de la Región Metropolitana de Sao Paulo presenta un elevado grado de integración técnica y funcional con esta. Puede afirmarse que en esa porción del territorio paulista se encuentra en curso un extenso proceso de metropolización, integrando aglomeraciones urbanas metropolitanas (Sao Paulo, Campinas y Santos) y no metropolitanas (Sao José dos Campos y Sorocaba) en una gran área socio-económica.

De igual forma, también se ha producido la progresiva articulación al subsistema central de un gran número de pequeñas ciudades y villorrios ubicados en su área de influencia directa, toda vez que el correspondiente entorno morfológico lo permitió. En esta dirección la tendencia destacada por Aguilar (1999: 148) para la evolución de la expansión metropolitana de Ciudad de México, también es generalizable a la mayor parte de las metrópolis de la región: “la mayor parte del crecimiento ya no se da dentro del perímetro urbano, sino que se ha trasladado a un número importante de ciudades medias y pequeñas dentro de una amplia región metropolitana a una distancia considerable del núcleo central de la mega-ciudad” (Aguilar 1999: 148). Esta dinámica que combina articulación funcional y metropolización expandida, se puede comprobar no

solamente en las metrópolis de mayor dimensión (Sao Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires, Río de Janeiro, Lima, Caracas, Bogotá, Santiago de Chile, etc.), sino también en algunas de menor dimensión como, entre muchas otras, Belo Horizonte, Cali, Ciudad de Panamá, Concepción, Córdoba, Guadalajara, La Paz, Medellín, Monterrey, Montevideo, San José de Costa Rica, Porto Alegre y Quito.

Tomando en cuenta estas tendencias, ¿cómo podría describirse en términos generales la organización de la forma urbana emergente en estos países? A este respecto, en un estudio realizado para el caso de Caracas, Cariola y Lacabana (2005: 174) esbozan un cuadro que puede hacerse extensivo a la mayor parte de las grandes aglomeraciones de esta región, planteando que en la ciudad emergente se observa

*la coexistencia, a veces conflictiva, de múltiples ciudades* en el territorio de una metrópolis cuya sociedad se ha ido diversificando y complejizando. La heterogénea diferenciación socio-residencial producto de viejos y nuevos procesos de segregación, reflejada en la configuración de *ghettos* exclusivos para los sectores de altos ingresos, de ámbitos deteriorados o relegados a la periferia para los sectores medios y de verdaderos *apartheid* sociales para los grupos populares, se refuerza con la diferenciación territorial propias de las transformaciones económicas en la producción y el consumo, expresada en la emergencia de distritos financieros y negocios y de grandes equipamientos comerciales, mientras importantes áreas céntricas de la ciudad constituyen el espacio económico por excelencia de la economía informal ligada a la sobrevivencia.

Más allá de algunas lógicas peculiaridades que distinguen a las distintas metrópolis entre sí, los rasgos generales mencionados en esta descripción, corresponden al patrón de urbanización que se ha ido imponiendo durante las últimas décadas en la mayoría de ellas.

Las “múltiples ciudades” a las que se refieren Cariola y Lacabana, corresponden a una estructura urbana que, tanto en sus áreas residenciales como laborales, muestra marcados contrastes y una acentuación de la tendencia a la fragmentación, que lleva a que diversas partes de la ciudad hayan pasado a funcionar como islas de un archipiélago, donde los vín-

culos entre ellas tienden a irse debilitando (Janoschka 2002; Borsdorf 2003). Como consecuencia, en especial de una mayor segmentación de los mercados de trabajo ocasionada por las políticas de flexibilización laboral, en la mayor parte de estos países se observa una acentuación de las situaciones de polarización social heredadas de la fase anterior, que ha redundado en la afirmación de una situación en la que coexisten, con escasa relación entre sí, las áreas de la opulencia, en las que se ubican los guetos voluntarios de los sectores de altos ingresos, con extensas áreas tugurizadas para los sectores de menores ingresos, donde se materializan los guetos compulsivos de los más pobres (Bauman 2005), donde están irrumpiendo nuevas formas de exclusión social. Al mismo tiempo, y como un componente que completa el paisaje urbano emergente, en buena parte de estas ciudades se ha producido el crecimiento de extensas áreas periféricas intermedias, en muchos casos en progresivo deterioro, que son alimentadas en forma persistente por importantes contingentes de nuevos sectores medios (pequeños comerciantes, vendedores de comercio, servicios personales a las familias y las empresas, etc.); en estas áreas, sobre todo cuando están ubicadas en la proximidad de zonas residenciales de sectores de bajos ingresos, también han comenzado a proliferar recintos amurallados y protegidos, cuya irrupción es justificada por el creciente temor a la cercanía de lo que tiende a considerarse como “clases peligrosas”.

Por otra parte, en lo que respecta al medio ambiente construido para la producción y el comercio, en el que en cualquier gran ciudad se localizan actividades de muy diversa naturaleza y entidad, el mismo presenta un cuadro en el que se han agudizado las diferencias entre la apariencia de las partes más ricas, generalmente ubicadas en las áreas centrales o subcentrales de la ciudad, y la de las más pobres, generalmente ubicadas en las zonas periféricas y marginales. Esto es consecuencia de una situación en la que se despliegan actividades económicas destinadas a cubrir las necesidades y las demandas de sectores sociales de muy desiguales niveles de ingreso, que habitualmente se sitúan en zonas urbanas muy diferentes y, generalmente, muy distantes entre sí, lo que establece una nítida diferencia entre la imagen de lo urbano visitable y la de lo no visitable.

Ello origina, por una parte, un conjunto de ostentosas propuestas arquitectónico-urbanísticas destinadas a acoger a las cadenas globales relacionadas tanto con la producción como con el consumo de bienes y servicios; entre estas propuestas se ubican los grandes proyectos urbanos destinados principalmente a sedes corporativas de empresas globales, así como grandes superficies comerciales. Muchos de los artefactos resultantes, han sido concebidos como entornos escenográficos que, por sus peculiaridades —y, en ciertos casos, por su extravagancia—, capaces de ser utilizados como imágenes promocionales para el respectivo *city marketing*, aún cuando tengan escasa o nula relación con la identidad y/o la tradición del lugar en que son implantadas. Por otra parte, en contraposición, se despliega una diversificada cantidad de actividades productivas y comerciales, correspondientes al circuito inferior de acumulación, que comprende desde el comercio minorista local hasta la economía informal de supervivencia, actividades que, en su conjunto dan forma a un inhóspito paisaje urbano, cuya mayor o menor degradación y fealdad corresponde a los niveles de ingresos de quienes lo utilizan.

### *Metropolización expandida y policéntrica*

En el escenario que así se ha ido conformando, una diversidad de nuevas sub-centralidades ha comenzado a cobrar relevancia en la organización y el funcionamiento de la forma urbana emergente. Como ha propuesto y analizado Remy (2001), ellas aparecen como resultado de la interconexión entre la ciudad invisible y la ciudad visible, entre lo virtual y lo material, donde el entrecruzamiento de flujos de distinta naturaleza se materializa en la formación de lo que este autor denomina “areolas”, en las que se produce una fuerte concentración de actividades productivas y/o comerciales. En lo esencial, ellas resultan del hecho de que, como afirma Veltz, “la economía mundializada, lejos de ser una pura economía de flujos, se apoya en polos territoriales, donde esos flujos se cruzan y se arraigan” (Veltz 2008: 69). En buena parte de los casos, estos polos o areolas se encuentran localizados en diversas partes de extensas macro-regio-

nes urbanas, en cuyo ámbito operan como sub-centralidades de la forma urbana emergente. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que estas sub-centralidades incluyen una amplia variedad de expresiones arquitectónicas y urbanísticas, que van desde las que han resultado del fortalecimiento, diversificación y ampliación de actividades comerciales tradicionales para el consumo cotidiano local, muchas veces configuradas linealmente a lo largo de ciertas arterias o corredores de antigua tradición comercial, hasta los nuevos “*central business districts*” (CBD), resultantes en muchos casos de la ejecución de grandes proyectos urbanos promovidos por las autoridades locales.

En el contexto de este amplio abanico de sub-centralidades, en la mayoría de las ciudades latinoamericanas tienden a predominar diversos tipos de corredores comerciales tradicionales, que han resultado favorecidos por la descentralización de una diversidad de servicios personales, en especial en el área de salud, educación, esparcimiento, religión, administración pública y privada, entre otras, que buscan cubrir la demanda de aquellas áreas residenciales que cuentan con una alta concentración habitacional de sectores de ingresos medios y altos, cuyo acceso a las áreas centrales tradicionales se ha hecho más difícil con la propia expansión territorial de la ciudad. La diferencia entre estas centralidades y las existentes en el pasado, se encuentra principalmente en un importante aumento de su complejidad, producto de una diversificación que no sólo abarca al consumo, sino también la oferta de servicios, lo que les ha permitido situarse como alternativas efectivas al antiguo centro histórico. Si bien algunos de aquellos centros todavía conservan una elevada concentración de funciones terciarias, el paulatino fortalecimiento de la dotación de servicios en centralidades alternativas ha redundado en que, para diversas dimensiones de la vida cotidiana, hayan estado perdiendo gravitación y su utilización cotidiana esté tendiendo a decrecer.

A estas sub-centralidades, se sumaron otras formadas en torno a configuraciones o artefactos inherentes a esta fase, entre las que se destacan especialmente los *shopping centers* o *malls* que, en la mayor parte de los casos, funcionan en base a una diversificada mezcla de actividades comerciales y de servicios, donde un amplio conjunto de nodos de cadenas glo-

bales orientadas al consumo (a las que habitualmente se suma un nuevo tipo de oferta en materia de gastronomía y cinematografía) aparecen como los componentes más importantes. Muchas de estas concentraciones territoriales para el consumo y los servicios han tenido un fuerte impacto en la modificación de la organización y el funcionamiento de las ciudades respectivas, incidiendo en la transición hacia una forma urbana multicéntrica difusa, más funcional a la creciente difusión y utilización del automóvil.

Asimismo, como ya se ha mencionado, acompañando el crecimiento y los requerimientos de los nuevos servicios relacionados con la penetración y expansión de los circuitos globales, en varios de estos países, empezó a ser promovida la realización de grandes proyectos urbanos, con el explícito propósito de generar centros de negocios alternativos. Estos proyectos, cuya concepción y diseño se inspiró en algunos prototipos utilizados en países desarrollados, se constituyó en una atrayente opción para satisfacer el interés de muchas empresas por desplazar sus cuarteles generales y sedes corporativas, hasta entonces concentradas en los antiguos centros de las ciudades, hacia nuevas áreas más alejadas de las zonas muy congestionadas de ellas; por otra parte, ellos ofrecieron alternativas de inversión de elevada rentabilidad a la sobre-oferta de capitales de los momentos de alto crecimiento económico, permitiendo así la realización de operaciones inmobiliarias de gran magnitud, las cuales dieron respuesta a requerimientos edilicios específicos de diversas cadenas globales. Por su impacto en el funcionamiento metropolitano, estas operaciones se han constituido en muchas ciudades en las expresiones más representativas de la creciente mercantilización del desarrollo urbano durante las últimas décadas.

¿Cómo se materializó esta evolución hacia la policentralización de las áreas de negocios y servicios en las principales metrópolis latinoamericanas? En general, se puede verificar que ella formó parte de una sostenida tendencia a la dispersión territorial de las actividades terciarias en un proceso todavía inconcluso, que afecta en particular a sedes corporativas, oficinas de negocios, sedes bancarias y financieras, centros comerciales diversificados, hoteles de cadenas internacionales, restaurantes, etc. Algunos ejemplos permiten documentar los rasgos dominantes de esta evolución:

en la Ciudad de México, acompañando su muy rápido crecimiento durante la segunda mitad del siglo pasado, todavía en el período industrial–desarrollista comenzó a producirse el desplazamiento de este tipo de actividades, desde el centro histórico en dirección al Paseo de la Reforma y luego hacia Polanco, para dispersarse más tarde hacia el sur de una ciudad que continuaba expandiéndose en forma incontrolable, para culminar en una de las operaciones inmobiliarias de mayor magnitud de toda América Latina, el Centro Corporativo Santa Fe (Parnreiter 2002; Terrazas 2003; López Levi 2007; Villarreal González 2007).

- en el caso de Sao Paulo, numerosos estudios destacan el sucesivo desplazamiento del área principal de negocios desde el centro histórico, primero en el período del apogeo del modelo industrial–desarrollista hacia la Avenida Paulista y luego, desde la década de los 90, hacia el cuadrante sudoeste, sobre la Av. Luiz Carlos Berrini y la Marginal Pinheiros, considerablemente más alejado del centro histórico, originando un complejo edilicio de significativa dimensión y de gran impacto urbano (Frúgoli Jr. 2000; Iglecias 2001; Fix 2007; Silva y Castillo 2007).
- en Santiago de Chile, al desplazamiento inicial del área de negocios, hotelería y gastronomía en dirección hacia la Comuna de Providencia, siguió una mayor dispersión hacia el Barrio El Golf y alrededores, para culminar con la creación en un arrabal prácticamente inaccesible hasta hace pocas décadas atrás, de un centro terciario avanzado en la Ciudad Empresarial de Huechuraba, para luego dispersarse a partir de allí hacia otros lugares ya bastante más alejados del centro fundacional (de Mattos 2002; Fuentes y Sierralta 2004; Greene y Soler 2004).
- para Lima, se ha señalado que “el único centro metropolitano que Lima mantuvo por muchas décadas se ha desdoblado en múltiples centros especializados y redes de actividades informacionales, industriales, comerciales y culturales. Estos centros generaron una alta densidad de actividades y flujos de capital e información, creando una

nueva jerarquía espacial metropolitana” (Chion 2002: 72). Esta tendencia se concretó principalmente, aunque no exclusivamente, en el progresivo desplazamiento de numerosas actividades de negocios, desde el centro histórico hacia San Isidro y Miraflores (Ludeña 2002), a lo que debe agregarse la formación del sub-centro de Gamarra, singular ejemplo de *cluster* productivo especializado, ubicado en un área deprimida relativamente cercana al centro histórico (Chion 2001).

- en Bogotá se ha cumplido un proceso similar, tal como lo documentan las investigaciones de Mertins y Muller (2000), marcado por un desplazamiento del centro de negocios desde la localización tradicional en las proximidades de la plaza Bolívar, primero hacia el Centro Internacional Tequendama y luego hacia Chapinero, para seguir hacia la Avenida Chile y, desde allí, ya en forma más dispersa, hacia otros lugares del norte de la ciudad.
- esta tendencia también se puede comprobar para el caso de ciudades de menor dimensión como Quito, Panamá, San José y Montevideo, entre otras.

Desde esta perspectiva, esto es la del desplazamiento de las actividades del centro de negocios hacia localizaciones más lejanas, Buenos Aires puede considerarse como una excepción, pues como afirma Pérez (2005: 37), entre mediados de los años ochenta y noventa esta ciudad “continuó su proceso de crecimiento metropolitano con concentración en el centro”, proceso en el jugaron un papel decisivo los planes e inversiones inmobiliarias en Catalinas y Puerto Madero, relativamente próximas al centro financiero tradicional de esta ciudad. Sin embargo, esta es solamente una cara de la medalla, que solamente tiene validez para lo relativo al centro terciario de servicios avanzados, —y, en especial, para el centro financiero—, pues si se analiza lo que ocurre con los servicios a las familias y a los visitantes globales, esta ciudad muestra desde hace muchos años la formación de varias potentes centralidades barriales alternativas, como fue destacado en un análisis original y provocativo llevado a cabo por Beatriz Sarlo

(1995), en lo que caracterizó como un proceso de “angelización” de Buenos Aires.

Por otra parte, como un fenómeno también característico de esta metamorfosis, se ha observado la formación de importantes centralidades nocturnas, configuradas en base a una concentración territorial de actividades destinadas específicamente al esparcimiento y a la gastronomía, y que, en ocasiones, incluyen al mismo tiempo hotelería y algunas amenidades complementarias para los visitantes globales. En muchos casos, estas áreas han significado la reconversión y reactivación de algunos barrios o áreas de estas ciudades que habían venido perdiendo importancia hasta el momento en que encontraron este nuevo destino. Cuando la concentración de las actividades que los configuran como tales les otorgan una dimensión significativa, han llegado a tener una incidencia decisiva en la movilidad nocturna de las ciudades respectivas. Casos como los de Condesa en Ciudad de México, Vila Madalena en Sao Paulo, Palermo Soho y Palermo Hollywood en Buenos Aires, Bellavista en Santiago, Plaza Foch en Quito, entre muchos otros, constituyen ejemplos acerca de cómo esta tendencia ha comenzado a ganar importancia en la organización y funcionamiento de diversas ciudades latinoamericanas.

En este contexto, también se manifiestan múltiples expresiones, en ascenso en la mayor parte de estas ciudades de las ya mencionadas áreas controladas por el crimen organizado, que han logrado generar numerosos y extensos fragmentos urbanos, en su mayoría inaccesibles para gran parte de la población, incluyendo en muchos casos a las propias fuerzas policiales. En los últimos años, estas actividades, merced a la expansión y eficiencia que lograron al organizarse como cadenas globales, han podido ocupar partes cada vez más extensas de los respectivos territorios metropolitanos, en procesos que en muchos países han resultado hasta ahora inmanejables.

Aun reconociendo la importancia de algunas diferencias que han presentado distintas ciudades a lo largo de esta fase, las tendencias que aquí se han analizado avalan la conclusión de que los cambios que han afectado a su estructura, organización, funcionamiento y apariencia han evolucionado en una dirección similar a las que se han identificado en otras partes

del mundo. Con las lógicas particularidades que corresponden a diversas identidades urbanas, los rasgos aquí señalados se pueden encontrar, obviamente con diferente intensidad, en todas las grandes aglomeraciones urbanas latinoamericanas a medida que ellas se han ido imbricando en la nueva dinámica económica globalizada. Como consecuencia de la consolidación y de la presencia generalizada de la forma urbana emergente en la fase post-fordista, la preocupación de los investigadores urbanos frente la magnitud de los cambios que ella representa con respecto a la ciudad industrial, se ha manifestado en la introducción de expresiones como “*ville éclatée*” (May & alli 1998), “*splintering urbanism*” (Graham & Marvin 2001), “*cittá difusa*” (Indovina 1990), “ciudad sin confines” (Nel.lo 2002), etc., con las que han buscado individualizar y subrayar algunos de los rasgos dominantes de esta forma urbana emergente. Frente a la magnitud del cambio que ella comporta con respecto a la que se había impuesto en la fase anterior, la misma definición de ciudad ha terminado por ser cuestionada (Webber 1968; Choay 1994; Bassand 2007).

## Conclusiones

Las tendencias que caracterizan a la metamorfosis vivida por buena parte de las grandes ciudades en proceso de globalización desde fines del siglo pasado, más allá de la reafirmación de la identidad específica de cada una de ellas, han sustentado una evolución hacia una nueva forma o patrón genérico de urbanización, el cual presenta diferencias sustantivas con aquel que se había impuesto en lo que se conoce como la ciudad industrial. Como se ha tratado de mostrar en este trabajo, los factores que tuvieron una incidencia decisiva en el desencadenamiento de esta metamorfosis, solamente pueden explicarse en el contexto de los cambios constitutivos de la nueva dinámica de acumulación y crecimiento globalizada; en particular, la explosiva intensificación de la conectividad, la movilidad y la consecuente compresión de la relación espacio-tiempo, la configuración y continua expansión de un espacio mundial de acumulación, la financierización prácticamente total de la economía mundial, la

estructuración de una nueva arquitectura productiva organizada en red que se despliega por el planeta entero, la imposición de nuevas condiciones para la competitividad y la flexibilización y segmentación de los mercados de trabajo, jugaron un papel decisivo en esa evolución hacia esta nueva forma urbana.

Pese a que muchas de las tendencias que marcan el avance hacia esa forma urbana ya eran perceptibles en períodos anteriores e, incluso, en los mismos orígenes del proceso de formación de las sociedades capitalistas, su expresión actual es cualitativa y cuantitativamente diferente a la que se había presentado en fases anteriores de este proceso. Desde que ellas pueden considerarse como inseparables de la nueva dinámica global, es lógico concluir que esta fase de metamorfosis urbana habrá de afectar necesariamente a todas las grandes ciudades en proceso de globalización, más allá de la persistencia y/o fortalecimiento de las específicas señas de identidad de cada una de ellas.

De esta conclusión, se puede derivar otra, de crucial importancia para la discusión sobre el futuro de los procesos de metropolización expandida: si se acepta que la actual metamorfosis urbana está condicionada estructuralmente por tendencias constitutivas de la nueva dinámica de acumulación y crecimiento, es lógico prever que toda propuesta de transformación urbana que busque impulsar modificaciones radicales en la configuración actual de estas ciudades, deberá contemplar necesariamente una previa alteración de dichas tendencias, desde que son ellas las que en última instancia han modelado la transición hacia esa nueva forma urbana. Esta reafirmación de la importancia de los condicionamientos estructurales de la dinámica social, resulta especialmente importante si se considera que en la literatura reciente sobre esta cuestión, algunos estudios sobre la evolución de nuestras ciudades, sustentados en sólidos diagnósticos sobre las causas que permiten explicarla, han concluido formulando propuestas que, para ser implementadas, requerirían de una dinámica socio-económica radicalmente distinta a la previamente diagnosticada.

Es por ello que resulta importante insistir en que toda propuesta de transformación urbana debe tener en cuenta necesariamente los límites impuestos por los condicionamientos histórico-estructurales inherentes a

la fase de modernización capitalista en la que los procesos respectivos habrán de desenvolverse. En otras palabras, en la medida que los objetivos de una determinada propuesta de gestión urbana suponga una modificación de las tendencias dominantes, habida cuenta del carácter estructural de las mismas, su cumplimiento habrá de requerir necesariamente la conformación de otro escenario, sustantivamente distinto al conformado bajo los impulsos de la liberalización y la informacionalización, lo que obviamente está fuera de las atribuciones y posibilidades de los planificadores y de los gobiernos urbanos o locales.

## Santiago de Chile en la globalización: reestructuración productiva y metamorfosis urbana<sup>1</sup>

### Modernización capitalista y metamorfosis urbana

Desde las últimas décadas del siglo pasado, la aglomeración urbana formada en torno a Santiago de Chile comenzó a vivir una metamorfosis: muta hacia una entidad distinta de la que había sido hasta entonces. En lo esencial, se trata de un proceso en el que se ha ido produciendo la transformación del funcionamiento, la morfología y la apariencia del fenómeno urbano inicial, de lo que ha estado emergiendo un patrón de urbanización estructuralmente diferente al que se había conformado en la fase anterior. Considerando el alcance de este proceso, puede afirmarse que el mismo corresponde a una verdadera “revolución urbana”, con la que se está produciendo la transición “desde la ciudad hacia lo urbano”, en el sentido y con el contenido que planteó y caracterizó Lefebvre (1970 y 1972).

Esta revolución urbana se está desarrollando bajo el impacto de los cambios que se produjeron con la aplicación, desde mediados de la década

1 Este trabajo es una versión actualizada y ampliada de una comunicación al Coloquio de la Association d'Economie Politique de Canadá, realizado en la Universidad de Quebec en Montreal, del 9 al 11 de noviembre de 2005. Esta nueva versión fue preparada en el marco del Proyecto FONDECYT 109522, sobre “La transformación de las áreas centrales: reestructuración comercial y elitización residencial. El caso de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar”

da de los años setenta, de una estrategia macroeconómica de orientación y contenido radicalmente diferentes a los que habían motivado la aplicación cuando se buscó promover el crecimiento por la vía de la industrialización sustitutiva. Frente a este cambio de enfoque, es importante tener en cuenta que Chile fue uno de los primeros países en el ámbito latinoamericano que adoptó como fundamentos para definir sus políticas públicas, los lineamientos teórico-ideológicos de la corriente que, años más tarde, fue formalizada en el llamado Consenso de Washington, conocida y difundida bajo el apelativo de neoliberalismo.

En sus instancias iniciales, las políticas que pusieron en marcha el experimento chileno fueron concebidas conforme a un enfoque que se adscribió de manera sumamente ortodoxa a los dictados de la escuela monetarista de Chicago y, en particular, a las recomendaciones formuladas por algunos organismos multilaterales (en especial FMI y Banco Mundial) para los países en desarrollo (Meller 1996). Cuando —algunos años más tarde— los gobiernos de Thatcher (desde 1979) y de Reagan (desde 1981) se inclinaron por este enfoque en Gran Bretaña y Estados Unidos respectivamente, el mismo se difundió rápida y generalizadamente como un nuevo “saber convencional dominante” (Krugman 1996) y tuvo una decisiva incidencia en la gestación de las transformaciones que se han producido en la mayor parte del mundo desde ese momento.

Un hecho importante que caracteriza a la experiencia chilena es que los lineamientos básicos de esta estrategia han logrado mantenerse vigentes desde el momento en que comenzaron a ser aplicados hasta ahora, no obstante los importantes cambios políticos que se produjeron a lo largo del período que entonces se inició. De hecho, estos lineamientos (liberalización económica, rol central del mercado en la regulación de la vida económica, privatización de empresas públicas, Estado subsidiario, apertura externa amplia e indiscriminada, flexibilización salarial, etc.), adoptados en Chile a partir de mediados de 1975, más allá de algunos cambios de énfasis, han continuado siendo aplicados hasta ahora. Ello ocurrió aun cuando desde entonces se produjo el fin del Régimen Militar y el comienzo de un nuevo período democrático, bajo la conducción fuerzas políticas motivadas por otras ideas. Más allá de algunas persistencias y

continuidades en la dinámica económica derivadas de especificidades nacionales, este cambio de estrategia produjo un conjunto de rupturas y mutaciones que permiten afirmar que entonces se inició una nueva fase de modernización capitalista en este país.

En ese proceso, la economía chilena logró recuperar sus principales equilibrios macroeconómicos y comenzó una fase de sostenido crecimiento que se prolongó desde la mitad de la década de los años ochenta hasta finales de la de los noventa; en su período de mayor auge, entre 1986 y 1998, la tasa media de crecimiento del PIB se situó en alrededor del 7%, con un crecimiento equivalente del sector industrial, lo cual estuvo acompañado, entre otros, por un significativo crecimiento de la tasa de inversión y por una progresiva caída de las tasas de inflación y de desocupación.

Este favorable desempeño se interrumpió hacia mediados de 1998 cuando, bajo los impactos de la crisis internacional iniciada en el sudeste asiático, declinó fuertemente el ritmo de crecimiento, cayó la tasa de inversión y comenzaron a aumentar los niveles de desocupación. Sin embargo, los cambios a los que se refiere este trabajo ya se habían materializado, originando un escenario diferente al que había predominado en las décadas precedentes y las tendencias medulares de la actual metamorfosis urbana ya se habían desencadenado.

Con el propósito de caracterizar el proceso emergente, en lo que sigue se analizarán las transformaciones que afectaron en este período al Área Metropolitana de Santiago<sup>2</sup> (AMS), considerando el impacto de los resultados del avance de la nueva estrategia macroeconómica, donde tanto la adopción de un tipo de gestión pública basada en el principio de subsidiaridad estatal, como una amplia apertura externa, favorecieron a la progresiva globalización de la economía nacional. Fue en este escenario que, bajo

2 El Área Metropolitana de Santiago (AMS), o Gran Santiago, forma parte de la Región Metropolitana de Santiago (RMS), que es una de las 15 regiones en que está dividido administrativamente el territorio chileno. La RMS está dividida en cinco provincias y en 51 comunas. La Provincia de Santiago, está dividida en 32 comunas, las que conjuntamente con las Comunas de Puente Alto (Provincia de Cordillera), San Bernardo (Provincia de Maipo) y Padre Hurtado (Provincia de Talagante) conforman actualmente el AMS o Gran Santiago.

los efectos de importantes modificaciones tanto en la organización productiva dominante, como en la correspondiente base económica metropolitana, comenzó a producirse una radical reestructuración del mercado de trabajo y una mayor dispersión territorial más allá de sus antiguos límites de las actividades productivas y de la población del Gran Santiago.

### **Transformación de la base económica metropolitana y nuevo enfoque de gestión urbana**

#### *Liberalización, reestructuración productiva y crecimiento económico*

En lo fundamental, la estrategia que se aplicó en Chile durante las últimas décadas con el propósito de reactivar su crecimiento económico contempló la necesidad de aumentar y profundizar las articulaciones entre la economía chilena y la dinámica económica globalizada que se desplegaba aceleradamente al ritmo de las respuestas a la crisis del fordismo por el mundo entero. En esa dirección, se consideró que —desde el punto de vista económico— la globalización se materializa “ante todo [como] una cuestión de *integración organizacional*, que reposa sobre la coordinación de tareas y de funciones y la movilidad de recursos productivos interdependientes al interior de redes de producción trans-fronterizas” (Guilhon 1998: 97).

De esta manera, desde que comenzó a aplicarse esta estrategia encaminada a lograr una mayor y mejor inserción de Chile en ese proceso de integración organizacional, se consideró que uno de sus objetivos centrales era ofrecer condiciones atractivas a los potenciales inversores extranjeros, en el entendido de que el capital privado debía convertirse en el verdadero protagonista de la dinámica de acumulación y crecimiento que se pretendía desencadenar. En consecuencia, el conjunto de arreglos institucionales establecidos durante el proceso de reestructuración fue concebido con el propósito de configurar un ámbito nacional especialmente atractivo, *vis-à-vis* un número creciente de empresas multinacionales que, organizadas en red, desplegaban sus nodos por diversos lugares del mundo con el propósito de mejorar su competitividad.

Como resultado de la aplicación de las políticas orientadas en esta dirección, se logró aumentar y profundizar las articulaciones entre la economía chilena y la dinámica global, lo cual se tradujo en un relativamente rápido aumento tanto de las exportaciones como de las importaciones y, en particular, de la inversión extranjera directa (IED) (Zavala 1987). Fue así que, no obstante la modesta dimensión de la economía chilena, acompañando los niveles de crecimiento alcanzados en este período, la relación entre IED y PIB se ubicó entre las más altas observadas en el ámbito latinoamericano. Este aumento de la IED tuvo como lógica consecuencia un persistente incremento de la participación del capital y de las empresas extranjeras en sectores claves de la economía nacional, tales como minería, telecomunicaciones, finanzas, electricidad, distribución comercial, consumo y turismo. (Moguillansky 1999). En esta dinámica, como consecuencia del buen desempeño de la economía chilena en relación a los objetivos establecidos, pronto comenzó a observarse una progresiva mejoría de la imagen del país en el ámbito económico internacional. Así, con relativa rapidez, aumentó el nivel de atractividad de este país frente a unos flujos de capital en continuo crecimiento, que buscaban nuevos destinos para su mejor valorización.

Desde entonces se produjeron cambios fundamentales en el funcionamiento de la economía chilena que, en lo medular, se tradujeron en la progresiva adopción de una arquitectura empresarial, en la que —tanto en lo que concierne al área de la producción como a la del consumo— pasó a predominar la organización en red, con una creciente presencia de circuitos de carácter transnacional. Esto indica, que las reformas impulsadas en este período, le permitieron a Chile beneficiarse de la fase de descomposición internacional de los procesos productivos que había comenzado a intensificarse junto al avance de la globalización. Estos cambios afectaron ante todo a las grandes empresas en expansión y, en particular, a los grandes grupos económicos vinculados a la explotación y manufacturación de recursos naturales, en campos como la minería del cobre, la agroindustria, la pesca y el área forestal; al mismo tiempo, diversas empresas nacionales, incluyendo a muchas relacionadas con algunos de los rubros más tradicionales, como comercio minorista, supermercados, farmacias,

ferreterías, panaderías, entre otras, comenzaron a organizarse en red con el propósito de atender mejor a un mercado metropolitano que mostraba una rápida expansión a medida que se incrementaba el ingreso medio de la población y aumentaba y se diversificaba el consumo de las familias (de Mattos y Riffo 2005).

Desde sus orígenes, este proceso se caracterizó por el hecho de que la mayor parte de los nodos o eslabones de diversas redes globales productivas, comerciales y financieras que llegaron a Chile, escogió al Área Metropolitana de Santiago (AMS) como lugar preferido para localizarse, lo que incidió en una progresiva transformación de la base económica metropolitana, en la que a la pérdida de peso de la industria se contrapuso un aumento de la participación de los servicios. En concreto, la industria disminuyó su aporte al PIB de la RMS desde un promedio del 26% al 20,8% entre 1970-72 y 1994-96, en tanto el sector servicios pasó en el mismo lapso de menos del 62% a cerca del 70% (Cuadro 1); al mismo tiempo, ganaron participación actividades como transporte y comunicaciones, servicios financieros, y servicios personales (Banco Central, 1998) y disminuyeron su presencia en el PIB y en el empleo la mayoría de las actividades que habían liderado el período industrial-desarrollista, especialmente las industrias orientadas al mercado interno, como textiles y metalmecánica. En particular, esta transformación acompañó, sobre todo en sus instancias iniciales, al inevitable e irreversible agotamiento de la industria sustitutiva, que por varias décadas había sido el protagonista de la economía chilena y, en particular, de la metropolitana.

Cuadro 1  
Cambios en la estructura del PIB de la RMS

| Sector                    | Promedios trienales |         |         |         |         |         |
|---------------------------|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
|                           | 1960-62             | 1970-72 | 1980-82 | 1985-87 | 1990-92 | 1994-96 |
| Agropec., Pesca y Minería | 3,7                 | 3,0     | 3,9     | 4,1     | 4,2     | 3,7     |
| Industria                 | 26,3                | 26,8    | 20,8    | 21,2    | 21,6    | 20,8    |
| Construcción              | 8,0                 | 5,9     | 6,2     | 4,7     | 5,6     | 5,5     |
| Servicios                 | 61,9                | 64,3    | 69,0    | 69,8    | 68,7    | 69,9    |
| País                      | 100,0               | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   |

Fuente: Información de CIEPLAN/SUBDERE (1994) y Banco Central de Chile (1998).

Al mismo tiempo se fue constituyendo una industria más moderna y dinámica, con capacidad para competir en un mercado que estaba siendo invadido por una plétora de mercancías industriales de bajo precio, especialmente de procedencia asiática. En cualquier caso, pese a estas transformaciones, en la industria metropolitana emergente, todavía continúan predominando de los sectores industriales tradicionales orientados a la producción para el mercado interno y al procesamiento recursos naturales para la exportación, lo que indica que más que en la composición de la estructura inter-industrial, la modernización se produjo en el plano organizativo (especialmente organización en red, externalización y flexibilización laboral) y en la renovación de maquinaria y equipos. En todo caso, el sostenido crecimiento de esa nueva base económica, incidió en la recuperación de peso del AMS en una situación que siempre se ha caracterizado por tener uno de los mayores niveles de concentración territorial productiva y demográfica en América Latina.

#### *Atractividad y concentración productiva metropolitana*

La reactivación de la tendencia a la concentración territorial, se produjo cuando al irse afirmando esta dinámica de modernización capitalista, la mayor parte de las actividades que comenzaron a establecerse en Chile decidieron hacerlo localizándose en el AMS atendiendo al peso de un

conjunto de factores que hacían que este lugar resultase más atractivo que las restantes ciudades chilenas. Esta mayor atraktividad del AMS, resultó de un conjunto de factores, entre los que pesaron en especial aspectos tales como la mejor disponibilidad de servicios a la producción, las condiciones ofrecidas para una amplia y fluida comunicación cotidiana entre los principales actores del mundo de los negocios en otras partes del mundo, la proximidad física de otras empresas globales, el mejor acceso a otras partes del mercado interno, la presencia de contingentes amplios y capacitados de recursos humanos, la existencia de un tejido industrial relativamente diversificado, entre otros.

Pese a la envergadura de los cambios que entrañó esta ola modernizadora, estos se produjeron en forma relativamente rápida y, aun cuando alcanzaron a la mayor parte del territorio nacional, fue especialmente en el AMS donde tuvieron su expresión más amplia y generalizada, principalmente por cuanto este fue el lugar escogido por la mayoría de las redes o cadenas globales para emplazar sus eslabones en territorio chileno. Este proceso fue acompañado por un igualmente rápido desarrollo de la infraestructura requerida para asegurar el funcionamiento a escala global de estas actividades como ocurrió —en especial— en lo relativo a red telefónica digitalizada y de comunicaciones electrónicas, red de conexiones aéreas, aeropuerto internacional de primer nivel, red de circuitos financieros con creciente incorporación de nuevos productos, incluida una red de cajeros automáticos bancarios de cobertura nacional.

Al mismo tiempo que avanzaba este proceso modernizador, también se podía comprobar que Chile mejoraba su posición en los diversos estudios internacionales que se realizaban con el propósito de evaluar el comportamiento de cada país en esta nueva dinámica global; esto se pudo apreciar tanto en las calificaciones de riesgo-país<sup>3</sup>, como en otros espec-

3 En 1991, Chile ya ocupaba el lugar 35 entre 139 países según la Guía Internacional de Riesgo País (*El Diario*, 27 de septiembre de 1991). Posteriormente, en 1993, Chile era el país latinoamericano con menor riesgo para invertir de acuerdo según las clasificaciones realizadas por Standard & Poor y Moody's (*El Mercurio*, 11 de agosto de 1993). Desde entonces Chile ha continuado siendo el país latinoamericano con mejor calificación de riesgo-país según los tres principales evaluadores en esta materia (Fitch, Moody's y Standard & Poors).

tos sobre los que el comportamiento de las naciones era evaluado regularmente (globalización, competitividad, corrupción, libertad económica, ambiente para negocios, etc.); fue así que, por lo general, Chile terminó estando mejor evaluado mejor que los demás países latinoamericanos, situación esta en la que se mantenido hasta el presente (Cuadro 2).

|           | Globalización<br>2009<br>Ernst & Young | Competitividad<br>2009<br>WEF | Riesgo-país<br>2008<br>Standard<br>& Poors | Libertad<br>Económica<br>2010<br>Heritage | Doing<br>Business<br>2010<br>World Bank | Percepción<br>Corrupción<br>2009<br>Transparency |
|-----------|--|-------------------------------|--|---|---|--|
|           | Posición                               | Posición                      | Calificación                               | Posición                                  | Posición                                | Posición   |
| Argentina | 48                                     | 85                            | B-   | 135                                       | 118                                     | 109  |
| Brasil    | 47                                     | 56                            | BBB-                                       | 113                                       | 129                                     | 80   |
| Chile     | 27                                     | 30                            | A+   | 10  | 49                                      | 23   |
| Colombia  | 44                                     | 69                            | BB+  | 58  | 37                                      | 70   |
| México    | 39                                     | 60                            | BBB+                                       | 41  | 51                                      | 72   |
| Perú      | 45                                     | 78                            | BBB  | 45  | 56                                      | 72   |
| Uruguay   | n.d.                                   | 65                            | BB-  | 33  | 114                                     | 23   |
| Ecuador   | 54                                     | 105                           | SD**                                       | 147                                       | 138                                     | 151  |
| Venezuela | 59                                     | 113                           | BB-  | 174                                       | 177                                     | 159  |

Fuente: Elaboración propia. La información procede de la página web de cada una de las siguientes instituciones: Ernst & Young; World Economic Forum (WEF); Heritage Foundation; World Bank y Transparency International. Las calificación de riesgo-país de Standard & Poors fue publicada por el Diario Financiero, Santiago, 18 de diciembre de 2008.

\*\* Default Selectivo

Al consolidarse esta tendencia, se observó que también Santiago lograba mejorar su ubicación en la red mundial de ciudades transfronterizas; fue así que ya en la investigación realizada en 1999 por la *Globalization and World Cities Study Group and Network (GaWC)*, Santiago apareció situada en un lugar destacado entre las 122 ciudades consideradas, debido a su diversificada oferta de servicios a la producción (Beavertok, Smith & Taylor 1999; Fossaert 2001). Por otra parte, en concordancia con el

hecho de que en estudios como el que realiza regularmente el Banco Mundial, Chile aparecía evaluado como uno de los mejores países latinoamericanos para hacer negocios, y el AMS considerada como un buen lugar para esto en comparación con otras ciudades latinoamericanas. Como ejemplo de ello, pueden mencionarse, por una parte, la evaluación que realiza anualmente la Revista *América-Economía* en la que Santiago aparece habitualmente en una posición destacada y, por otra parte, la que fue impulsada por Master Card sobre las ciudades que se destacan como centros de comercio en diversas partes del mundo, en cuyos dos primeras versiones Santiago aparece como la ciudad latinoamericana mejor calificada a este respecto (Master Card 2008). Más allá del lugar preciso en que Santiago resulte ubicado por cada uno de estos estudios, importa tener en cuenta que lo que ellos reflejan es el grado de inserción logrado por esta ciudad en el contexto de la red mundial de ciudades en globalización.

Con la materialización del conjunto de transformaciones que conlleva este proceso modernizador, también esta aglomeración se tornó, a su escala, en un lugar “[...] en el que las redes tendencialmente planetarias de variada naturaleza —desde las redes técnicas de transportes y de comunicaciones a las empresas—redes transnacionales, a las redes de las universidades y de la investigación, de las medias, del mercado financiero— concentran sus “nodos” para realizar conexiones y sinergias recíprocas” (Dematteis 1998/99: 2). Así, al constituirse el AMS en la zona principal escogida en Chile para la localización de un conjunto en creciente diversificación de operaciones económicas globales, esta aglomeración comenzó a ser objeto de una transformación que establecería substanciales diferencias con la ciudad industrial-desarrollista que hasta entonces había funcionado como un sistema autocentrado y relativamente cerrado. Bajo esta dinámica, más allá de sus obvias diferencias con las ciudades de los países centrales, Santiago fue adquiriendo muchos de los rasgos que se consideran como inherentes a una “*globalizing city*” (Marcuse y van Kempen 2000), lo que no implica afirmar que esta ciudad pueda calificarse como una ciudad global.

¿Cuáles fueron las principales actividades que incidieron en la conformación de esa nueva base económica metropolitana? En lo esencial, pueden mencionarse las siguientes funciones y actividades:

- las funciones de comando, gestión y coordinación de los principales grupos económicos y grandes empresas, incluyendo las involucradas en el manejo de las relaciones con la economía global;
- la parte más importante de los servicios a la producción (servicios financieros, asistencia jurídica, consultoría, publicidad, 'marketing', informática, etc.) así como de los servicios a las familias (comercio, educación, salud, esparcimiento, religión, entre otros) que, en su mayor parte, son cualitativamente diferentes a los de la fase anterior;
- la parte más moderna y dinámica de la industria manufacturera, que desde la mitad de los años ochenta recuperó su tendencia a localizarse preferentemente en esta parte del territorio (de Mattos 1999);
- un conjunto de actividades orientadas a un mercado interno metropolitano en progresiva reactivación, como consecuencia de la presencia en el AMS de la demanda más diversificada y sofisticada del territorio nacional, donde las orientadas al consumo adquirieron una ascendente relevancia y tuvieron una incidencia decisiva en la metamorfosis metropolitana;
- la industria inmobiliaria que, al disponer de mayor libertad para operar en el espacio metropolitano, terminó asumiendo un creciente protagonismo en un proceso de desarrollo urbano cada día más mercantilizado.

*Gestión subsidiaria, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano*

El substancial cambio de enfoque en materia de gestión urbana que formó parte del proceso de liberalización económica también desempeñó un papel fundamental en los cambios que afectaron al funcionamiento, la organización y la morfología del AMS. De hecho, el discurso teórico-ideológico que respaldó las reformas puestas en marcha desde mediados de los años setenta en Chile, incluyó y fundamentó como uno de sus principios básicos el de la subsidiaridad del Estado, el cual fue aplicado en forma de más a menos rigurosa desde entonces. En concordancia con ello, en los inicios del proceso se preconizó la necesidad de impulsar “un modelo de desarrollo basado en una economía descentralizada, en que las unidades productivas sean independientes y competitivas para aprovechar al máximo las ventajas que ofrece un sistema de mercado” (El Ladrillo 1992: 62), destacando que dentro del marco de la descentralización, la acción del Estado debe ser indirecta (El Ladrillo 1992: 63). Esta postura fue adoptada como base de la Política Nacional de Desarrollo Urbano sancionada por el Gobierno Militar en 1979, en la que se reafirmó que “es el sector privado el principal encargado de materializar las iniciativas del desarrollo urbano que demanda la población, mediante la generación de una adecuada oferta de bienes y servicios” (MINVU 1979a: 19) y se precisó, además, que “el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad” (MINVU 1979b: 11–12). Incluso cuando los componentes más estrictamente neoliberales de este discurso solamente fueron aplicados durante un período relativamente breve durante los primeros años del Gobierno Militar, los criterios medulares en cuanto al papel del mercado en estos procesos continuaron vigentes hasta ahora.

De hecho, este enfoque fue concebido e impulsado con el explícito y deliberado propósito de remover, debilitar o neutralizar las regulaciones establecidas en la fase anterior, cuando se había pretendido, cuando menos en el plano discursivo, controlar y/o manejar en forma planificada el desarrollo urbano. Ahora, en una dirección diferente, para promover el crecimiento urbano, la gestión pública se propuso fortalecer el papel del

mercado, para lo cual debieron redefinirse las reglas del juego en beneficio de las decisiones y acciones de los principales actores que intervienen en este proceso. Por lo tanto, desde el momento en que este enfoque comenzó a ser aplicado, se logró ampliar los grados de libertad para la materialización de las preferencias locacionales de las empresas y de las familias, haciendo que sus estrategias, decisiones y acciones pasasen a jugar un papel aún más importante en la metamorfosis urbana que entonces comenzó a tomar impulso.

Por otra parte, esta modalidad de gestión favoreció en especial a los inversores inmobiliarios —y, en general, a la industria de la construcción—, cuyas acciones contribuyeron decisivamente a una mayor mercantilización del desarrollo del AMS y de la ciudad-región que comenzó a desplegarse en torno a ella. En esto tuvo una importante incidencia el hecho de que desde el momento en que la recuperación económica intensificó la tendencia a la localización en el AMS de la parte más moderna y dinámica del aparato productivo y, consecuentemente, de las capas sociales perceptoras de los ingresos más elevados, la tierra urbana y los activos inmobiliarios mejoraron más aún su condición de medio privilegiado para la valorización del capital. Porque, como afirmó Lefebvre (1970: 42), “la ciudad (o lo que de ella queda o en lo que se convierte) es más que nunca un instrumento útil para la formación de capital, es decir, para la formación, la realización y la repartición de la plusvalía”.

Desde entonces, los negocios inmobiliarios, articulados con las preferencias locacionales de las empresas y de las familias, pasaron a jugar un papel de crucial importancia en la determinación de la dirección del desarrollo metropolitano, donde *la maximización de la plusvalía urbana se consolidó como un criterio urbanístico medular*. De esta manera, *el nuevo enfoque contribuyó a mejorar las condiciones para la afirmación de una lógica estrictamente capitalista en la producción y reproducción metropolitana*. Y, en la medida en que las principales nuevas intervenciones urbanas resultaron de iniciativas privadas motivadas por la ganancia esperada para cada una de ellas, se hizo más evidente dicha tendencia a la mercantilización del desarrollo urbano.

Estos procesos fueron favorecidos además por una decisiva reducción del peso de la distancia en las decisiones de localización de muchas fami-

lias y empresas, debido al persistente aumento de la movilidad que se produjo en este período, asociado al progresivo incremento de la tasa de motorización y a la adopción generalizada de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. A este respecto, cabe destacar en particular que asociado al sostenido incremento del ingreso per cápita, al que más adelante se hará referencia, se produjo un aumento incontrolado del número de automóviles en poder de las familias; por otra parte, al mismo tiempo, se impulsó la ampliación y la modernización del transporte público y de la infraestructura vial metropolitanos.

En lo que se refiere a la movilidad automotor tanto pública como privada, “[...] la reciente encuesta de viajes en Santiago muestra que en el año 2001 los viajes en transporte público y privado están balanceados, alcanzando sólo un 49,5% de los viajes motorizados en transporte público. Además los viajes totales motorizados aumentaron en un 70% en el mismo período y el número de autos por hogar desde una tasa más bien estable que varió de 0,32 a 0,36 en el período 1977-1991 a 0,56 en los diez años siguientes. Esta es una tendencia estructural que marca un claro camino hacia la ciudad del automóvil [...]” (Martínez 2002: 70). Este rápido crecimiento de la utilización del automóvil en el área urbana de Santiago, al tiempo que provocó un continuo aumento de la movilidad de sus habitantes en el espacio metropolitano, también llevó a la intensificación de los problemas de congestión vehicular y de contaminación ambiental, problemas éstos que aparecen como congénitos al nuevo patrón de urbanización.

En este aumento de la movilidad también incidió la ampliación y mejoría del transporte público en el AMS. En ello, en primer lugar tuvo una crucial importancia la puesta en marcha del Metro de Santiago con la inauguración de su primera línea en 1975 y cuya progresiva ampliación ha llevado a que ahora se sitúe como el segundo más extenso de América Latina, luego del de Ciudad de México. A comienzos del año 2010, este servicio –que funciona en forma sumamente eficiente,– cuenta con cinco líneas, cien estaciones y una extensión de 94,2 km, en las que se movilizan 2.300.000 pasajeros al día. Por otra parte, al Metro hay que agregar el sistema integrado de transporte público de pasajeros en superficie, el

Transantiago, que más allá de su fracaso inicial (Figueroa y Orellana, 2007), ha logrado ir superando de a poco sus principales falencias. En lo fundamental, este sistema de transporte, que en su fase de inicio representó un anacrónico intento de ingeniería social comprensiva, concebido a la usanza de los años sesenta del siglo pasado, gracias a los ajustes sobre la marcha que desde entonces se le han ido haciendo —en un trabajoso proceso por prueba y error— ha terminado por constituirse en una solución superior al arcaico servicio al que suplantó.

En la situación en la que culminan todos estos procesos, se destaca un hecho fundamental que permite explicar las mutaciones básicas producidas por esta metamorfosis, que es que la imbricación de todos ellos han impulsado *una significativa expansión del campo metropolitano de externalidades* hacia un ámbito territorial difuso, cada día más extenso. Es así que, como ha sido destacado por Dematteis (1998: 25), “actualmente los nuevos campos de externalidad no tienen ya una forma de área compacta, ni un radio tan limitado, sino que se configuran como retículas articuladas en centros y sistemas urbanos pequeños o grandes, en extensiones territoriales macrorregionales”. Como consecuencia de esta expansión territorial del campo metropolitano de externalidades, se ha atenuado considerablemente la limitación que imponía la distancia-tiempo para la localización de diversos procesos productivos, así como también para una parte importante de la población, haciendo factible la elección de lugares mucho más distantes del área urbana compacta.

Con esto, inclusive cuando muchas empresas y familias han mantenido su preferencia por una razonable proximidad a la parte central del AMS, donde se encuentra la mayor aglomeración de actividades y de población, un número creciente de ellas ha comenzado a optar por localizaciones alternativas ubicadas a una distancia mucho mayor que las que era factible considerar en la fase anterior. En este comportamiento influye el hecho de que “más allá de las ventajas de urbanización, una megaregión bien puede resultar una escala suficientemente grande para optimizar los beneficios de contener economías de aglomeración diversas e interactivas” (Sassen 2007: 19). En definitiva, esto significa que a medida que diversas partes del peri-urbano se han ido constituyendo en lugares

alternativos para la localización productiva y residencial, la expansión territorial metropolitana se ha hecho incontrolable.

En esta dinámica de expansión urbana, el territorio metropolitano emergente se presenta como el resultado de la articulación entre distintas partes del mismo que se manifiesta en una red de flujos cada vez más densa y se materializa en una creciente dispersión de las actividades y de la población en un área prácticamente ilimitada. De esta manera, en su dinámica de metropolización expandida, el AMS ha ido incorporando a su ámbito funcional de influencia directa a diversos centros urbanos situados en su proximidad, con lo que ha dado paso a un patrón de urbanización de proyección regional. En suma, se puede afirmar que bajo el impacto de la liberalización económica y de la desregulación, se consolidaron en Santiago condiciones y factores análogos a aquellos que impulsaron e impulsan la expansión descontrolada en las grandes ciudades en prácticamente todo el mundo.

¿Cuáles fueron los principales efectos de estos cambios en la organización y el funcionamiento metropolitano? En lo esencial, cabe destacar dos tipos de efectos, uno que incide sobre la configuración socio-territorial de la metrópoli y el otro sobre su morfología, los cuales si bien ya habían comenzado a manifestarse en la fase anterior, ahora presentan síntomas de generalización incontrolada:

- persistencia de una situación heredada de polarización social, que se expresa en una estructura urbana en la que las desigualdades, la fragmentación y la segregación residencial tienen una nítida lectura territorial;
- intensificación del proceso de metropolización expandida que, en su avance, cristaliza en un patrón de urbanización difuso, discontinuo y policéntrico, que se proyecta hacia todas las direcciones posibles, con dimensión regional.

## Polarización, desigualdades, fragmentación

### *Cambios y persistencias en el escenario social nacional*

¿Cuáles fueron los principales cambios que afectaron a la estructura socio territorial del AMS en este período? Para caracterizar estos cambios, ante todo hay que considerar que ellos estuvieron condicionados por un nuevo contexto estructural globalizado e informacionalizado, substancialmente diferente al dominante en la fase anterior; fue en este contexto donde se afirmaron los factores que han tenido mayor incidencia en el desencadenamiento de la metamorfosis urbana que aquí se analiza. A este respecto, si se considera que los cambios socio-territoriales en un determinado espacio urbano están asociados a los que han afectado al mercado de trabajo en torno al que ese espacio ha sido producido, resulta fundamental considerar el impacto que ha tenido en ese mercado el proceso de modernización capitalista; teniendo presente, además, que la reestructuración del mercado de trabajo tiene una influencia decisiva en la evolución y en los cambios en las principales variables que encuadran a la estructura socio territorial metropolitana, tal como el ingreso per cápita, la pobreza y la indigencia y la distribución del ingreso.

Como antecedente para ubicar estos cambios, cabe recordar que el discurso teórico-ideológico neoliberal dominante desde mediados de la década de los años setenta, consideraba que los arreglos institucionales laborales pre-existentes, por su rigidez, se habían constituido en un obstáculo para la dinámica de acumulación y crecimiento económico. Como respuesta, se postuló la necesidad de una reforma laboral motivada por el objetivo de “aumentar la rentabilidad del capital haciendo disminuir el peso ejercido por los salarios y por las cargas sociales, y reducir el impacto de las reglamentaciones generales garantizadas por la ley sobre la estructuración del trabajo” (Castel 2004: 56). Desde esta perspectiva, se propuso la modificación de los arreglos institucionales establecidos en el período de influencia keynesiana, según una propuesta que tenía a la flexibilización de las relaciones salariales como uno de sus componentes básicos.

Fue con este fundamento teórico-ideológico, que el Gobierno Militar impulsó un proceso de desregulación y flexibilización de la relación salarial, que en su primer momento se materializó en el Código de Trabajo sancionado en 1979, en el que se estableció un conjunto de nuevos de arreglos institucionales en substitución de los que habían estado vigentes hasta entonces. No obstante algunas importantes modificaciones introducidas con posterioridad a los años noventa por los gobiernos de la Concertación, tendientes a mejorar los derechos de los trabajadores, los fundamentos últimos de esta reforma han continuado presentes a lo largo de estas tres décadas.

Bajo el marco regulatorio laboral establecido a lo largo de este proceso, se han observado tendencias diferenciadas entre los períodos de elevado y de bajo crecimiento económico y entre los períodos previos y posteriores a las crisis económicas que se han producido durante estas décadas, lo cual hace difícil esbozar un panorama general estable sobre la evolución y la situación del mercado de trabajo que se ha venido perfilando en Chile con la liberalización económica y la reestructuración. Ello no obstante, es posible identificar algunos rasgos y tendencias que estarían marcando la evolución más reciente de este mercado, entre los cuales cabría destacar: una tasa de desocupación relativamente elevada y persistente, ante la que las políticas gubernamentales han resultado poco efectivas hasta ahora; alta rotación del empleo (en especial en la construcción y en la agricultura) con una importante presencia de la precariedad laboral; tasas de desocupación más elevadas para las mujeres y los jóvenes, aún cuando la inserción femenina al mundo laboral se ha estado incrementando durante los últimos años; persistencia de un relativamente elevado porcentaje de empleo informal, para el que se ha señalado “[...] que entre 1997 y 2004 aproximadamente 2 de cada 3 empleos netos fueron generados por el sector informal” (Reinecke y Velasco 2005: 22).

En el contexto de la dinámica económica que se impuso en estos años, se produjeron importantes cambios en las ganancias y gastos personales y de las familias, la pobreza y la indigencia y la distribución del ingreso, los cuales permiten esbozar un panorama general sobre la evolución de la situación social en Chile en esta etapa de su desarrollo para, a

partir de allí, caracterizar la transformación socio-territorial que se produjo en el AMS. Con este propósito, a continuación se reseñan algunos de los cambios que afectaron a la evolución del ingreso per cápita, de la pobreza y la indigencia y de la distribución del ingreso.

- a) **evolución del ingreso per cápita:** bajo el efecto de las altas tasas de crecimiento que se registraron desde mediados de la década de los ochenta, se produjo un rápido y sostenido incremento del PIB per cápita nominal, que ascendió desde un valor ligeramente inferior a los 2.500 dólares en 1980 a más de 10.000 en el año 2008; por otra parte, el ingreso por habitante corregido por paridad de poder de compra, tuvo un fuerte aumento desde 2.767 dólares en 1980 a 14.510 en el 2008 de acuerdo a cálculos del Fondo Monetario Internacional (IMF, 2009). Comparando esta evolución con la de los restantes países latinoamericanos (Cuadro 3), se puede comprobar que Chile fue el país que entre 1980 y 2008 tuvo el mayor crecimiento de su ingreso per cápita, lo cual tuvo consecuencias fundamentales en muchos de los cambios que se produjeron en Chile, —y, en especial, en el AMS— desde entonces.

**Cuadro 3**  
**PIB per cápita corregido por paridad de poder de compra, 1980-2008**  
**Países latinoamericanos seleccionados**

| País      | 1980  | 2008   | 2008/1980 |
|-----------|-------|--------|-----------|
| Argentina | 6.348 | 14.376 | 2.26      |
| Brasil    | 3.679 | 10.222 | 2.77      |
| Chile     | 2.651 | 14.673 | 5.53      |
| Colombia  | 2.623 | 7.059  | 2.69      |
| México    | 4.051 | 13.141 | 3.24      |
| Perú      | 2.740 | 8.383  | 3.06      |
| Uruguay   | 5.591 | 12.565 | 2.25      |
| Venezuela | 3.604 | 12.867 | 3.57      |

Fuente: IMF (2009)

- b) **niveles de pobreza e indigencia:** la información suministrada por la Encuesta de Caracterización Socio-Económica (CASEN) indica que la pobreza que en 1987 afectaba al 45,1% de la población se redujo al 13,7% en el 2006, en tanto que el porcentaje de población indigente evolucionó en el mismo lapso del 17,4% al 3,2%. Como concluyen Ottone y Vergara (2007: 83), “no hay otro país de América Latina que haya disminuido sus niveles de pobreza y de indigencia en la magnitud y profundidad que lo ha hecho Chile en este período de su historia”.
- c) **distribución del ingreso:** al auspicioso panorama que muestran los indicadores reseñados anteriormente, se contrapone la persistencia de una regresiva distribución del ingreso, aspecto que se considera como la principal debilidad del desempeño de la economía chilena en esta fase; en efecto, no obstante las altas tasas de crecimiento, así como el esfuerzo realizado desde comienzos de la década de los años noventa en salud, educación y vivienda, los avances en lo que concierne a la atenuación de las desigualdades sociales resultan todavía modestos.

En todo caso, se ha señalado que los resultados de la Encuesta CASEN correspondiente a 2006, muestran un avance importante en el esfuerzo por reducir las desigualdades. Es así que, en un análisis reciente de esta información se concluye que “[...] la encuesta CASEN del año 2006 muestra una fuerte y sorpresiva caída de la desigualdad de los ingresos. La brecha de ingresos entre los deciles más rico y más pobre cae de 38,0 veces en 2000 a 28,5 en el 2006; mientras que el coeficiente de Gini se reduce a 52,2 puntos, luego de haber fluctuado en el entorno de 55 puntos en la década del 90” (Larrañaga y Herrera 2008: 151).

#### *Persistencia de una polarización social heredada*

Si bien esta tendencia, confirmada por otros estudios (por ejemplo, Ottone y Vergara 2007), podría estar marcando un punto de inflexión en la evolución de las desigualdades de ingreso en Chile, de todas formas

resulta evidente que una relación de más de 28 puntos entre los deciles extremos y un coeficiente de Gini de 55, indican que todavía persiste una situación de elevada polarización social. Vale decir, no obstante haberse logrado un significativo aumento del ingreso per cápita, una muy importante reducción de la pobreza y el comienzo de un proceso de atenuación de la desigual distribución del ingreso, de cualquier forma las desigualdades sociales continúan siendo muy grandes en este país, por lo cual debe aceptarse que la fuerte polarización social que ha acompañado por mucho tiempo la evolución de este país continúa presente, lo cual —como se verá más adelante— sigue teniendo una importante repercusión en la estructura socio-territorial y en los problemas que se presentan en el AMS.

Para introducir el tema de los cambios en el escenario social del Gran Santiago en este período, es importante tener presente que desde la década de los años ochenta la tasa de crecimiento de la RMS fue mayor que la del país en su conjunto (de Mattos y Riffo 2005); el mayor dinamismo relativo de esta región, y en particular del AMS, significó que a lo largo de estos años se produjo su consolidación como lugar preferido para la localización de las funciones de mayor jerarquía de la nueva base económica y, en especial, de los nodos de múltiples circuitos globales.

Frente a ello, cabe preguntarse: ¿en que forma esta dinámica económica incidió en la respectiva configuración socio-territorial? Al respecto, en una primera aproximación puede señalarse que la evolución de la pobreza y de la distribución del ingreso en la RMS y, en particular, en el AMS, siguieron una dirección similar a la que mostraron para Chile en su conjunto. Es así que la evidencia disponible confirma que los niveles de pobreza y de indigencia en la RMS disminuyeron de manera significativa durante el período 1987-2006: la pobreza total se redujo desde 38,70% hasta 10,6% de la población respectiva, mientras que la indigencia descendió de 13,5% a 2,4% (MIDEPLAN 1999 y 2006). Además, en razón del fuerte crecimiento registrado entre 1985 y 1998 y de los efectos de las políticas sociales aplicadas desde 1990, en este período todos los indicadores muestran un sustantivo crecimiento del ingreso real mensual por familia y por habitante, así como de los gastos de las familias y de las personas (INE 1999).

En lo que se refiere a la distribución del ingreso y del gasto, los resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el Gran Santiago, muestran que ya entre 1987 y 1997 *se produjo un sustancial aumento del ingreso mensual real y del per cápita de los hogares, a la vez que un crecimiento real tanto del gasto de los hogares como del de las personas* (INE 1999); complementariamente, también se comprobó un crecimiento real de 88% en el ingreso mensual por hogar en 1996–97 con respecto a 1987–88, de 100% en el ingreso mensual per cápita por hogar, de 84,2% en el gasto mensual por hogar y de 94,9% en el gasto mensual per cápita. En esta misma dirección si se comparan los resultados de la V Encuesta (agosto 1996–julio 1997), con los arrojados por la VI Encuesta (noviembre 2006–octubre 2007), también se puede observar una disminución en el grado de desigualdad de la distribución del ingreso y del gasto de los hogares en el Gran Santiago, pues mientras el 20% de los hogares más pobres incrementaron en términos reales su ingreso per cápita desde 5,18% a 5,36%, el quintil correspondiente a los sectores de mayores ingresos disminuyó su participación de 53,41% a 51,90% (INE 2008).

Estos antecedentes permiten concluir que una de las principales consecuencias del crecimiento experimentado en este período, complementado por los efectos de las políticas sociales aplicadas desde 1990, fue un significativo aumento tanto del ingreso real, como del ingreso per cápita de los hogares, al mismo tiempo que un crecimiento real en el gasto por hogar y por persona, lo que contribuye a explicar la sostenida reactivación del mercado interno, así como la exacerbación del consumo, que se observó desde estos años. Además, esto confirma que la RMS –donde el AMS es dominante– fue una de las regiones más favorecidas por el alto crecimiento que se inició hacia mediados de la década de los ochenta. Es en este contexto que es posible explicar muchos de los cambios que se produjeron en el ámbito metropolitano, donde el persistente aumento del consumo de las familias y el explosivo crecimiento de la oferta inmobiliaria, permitirían calificar a Santiago como una “ciudad” del consumo y de los negocios inmobiliarios.

Otro aspecto que importa destacar es que toda la información examinada indica que en Chile y, en particular, en el AMS, los sectores medios ganaron importancia a lo largo de este proceso, lo cual contradice la hipótesis de que la polarización social tendería a aumentar en las metrópolis en proceso de globalización (Friedmann & Wolff 1982; Castells 1989; Sassen 1991). En definitiva, la revisión de diversos indicadores (distribución del ingreso monetario, distribución de ingresos y evolución de gastos en presupuestos familiares y evolución de la pobreza y la indigencia) provee evidencia suficiente para sostener que la hipótesis de la acentuación de la polarización social —y de una eventual dualización— no se cumple en el caso del Gran Santiago en este período.

Esta información, procedente de diversas fuentes (Encuesta CASEN, Encuesta de Presupuestos Familiares, Encuesta Nacional de Empleo, entre otras), indica que no hay evidencia alguna en el sentido de que se esté produciendo un mayor crecimiento relativo de los extremos de la estructura socio-ocupacional en desmedro de la parte intermedia; al contrario, en este período se observa, además de la ya mencionada reducción de los niveles de pobreza, el aumento del peso de los nuevos sectores medios, en un cuadro en el que, sin embargo, continúan existiendo fuertes desigualdades sociales. En otras palabras, la evolución observada no es hacia una estructura laboral asimilable a la imagen de un reloj de arena, sino hacia una donde la parte media tiende a mantenerse, e incluso a expandirse. En esta misma dirección, un estudio general reciente sobre el tema para el caso chileno, concluye que “[...] si alguna transformación profunda se ha producido en la estructura social chilena en las últimas décadas, ha sido justamente la expansión de la clase media, en proporción directa a la reducción de los sectores obreros (ocupaciones manuales asalariadas). Para poner dos momentos comparativos extremos: en 1971 el 25,2% de la población activa se clasificaba en ocupaciones de clase media; en 2000, esta proporción era del 37,2%” (Martínez 2002: 3). Este hecho, como se verá mas adelante, tiene una importancia fundamental para explicar muchos de los cambios que se han producido en la configuración socio-territorial del AMS.

En todo caso, cuando se hace referencia a estos grupos, importa tener en cuenta algunas importantes diferencias entre ellos y las clases medias de

la fase industrial-desarrollista, desde que actualmente los mismos están adscriptos principalmente a mercados de trabajo privados que operan por lo general en condiciones de empleo más precarias e inestables que las que predominaban en la fase anterior y donde se observa una alta presencia de técnicos medios y empleados del sector comercio. Mientras en el pasado tenía mayor importancia el empleo en el sector público, ahora tiende a imponerse la privatización de sus principales fuentes de trabajo.

En consecuencia, si se analiza la evolución de los distintos indicadores sociales considerados para la RMS y, en especial, para el AMS, comparando las *tendencias* correspondientes a este período con la *situación* emergente al cabo del mismo, se puede concluir que mientras las primeras no indican acentuación de la tendencia a la polarización social, la *situación* actual continúa mostrando una alta desigualdad entre los sectores de mayores y menores ingresos, situación que es compatible con la persistencia de la regresiva distribución del ingreso que no ha logrado ser revertida pese al elevado crecimiento y a las políticas sociales aplicadas durante estos años.

### *Expansión metropolitana difusa, desigual y fragmentada*

Para analizar la evolución de la configuración socio-territorial del AMS es fundamental considerar como se expresa en ella la desigualdad en la distribución del ingreso y la polarización social que afecta a la población que allí reside. La relación entre estos dos fenómenos, desigualdades sociales y configuración urbana, que se ha manifestado históricamente en una distribución segregada de la población según sus niveles de ingreso, ha sido un fenómeno que ha acompañado toda la historia republicana de Santiago (De Ramón 2000). Además, este problema se agravó todavía más, a raíz de las erradicaciones llevadas a cabo por el Gobierno Militar, mediante las cuales desplazó a importantes contingentes de población de bajos ingresos que tenían residencia en el seno de algunos barrios de ingresos medios y altos, para relocalizarlos compulsivamente en áreas ubicadas en la periferia pobre del AMS. La situación heredada de estos pro-

cesos fue enfrentada activamente, por los gobiernos democráticos desde comienzos de la década de los años noventa, mediante un conjunto de políticas sociales, entre las que adquirieron un lugar central los programas de vivienda social.

Para presentar y evaluar los resultados de lo ocurrido durante las últimas décadas, conviene hacer referencia en especial a cómo evolucionaron en este período las desigualdades en la distribución territorial de la pobreza en el AMS. A este respecto, los resultados de la encuesta CASEN para 1998 y 2008 permiten observar cómo cambió la participación de la pobreza entre las distintas comunas del Gran Santiago, en el mismo momento en que se estaba produciendo una importante reducción de la misma y un fuerte crecimiento del ingreso de las personas y de las familias. Al respecto, los resultados de la encuesta CASEN de 1998 indican que mientras la participación de la pobreza en las 3 comunas más ricas del AMS (Providencia, Las Condes y Vitacura) eran de 0,8%, 1,1% y 1,2% respectivamente, en las tres comunas más pobres (Huechuraba, Renca y Pedro Aguirre Cerda) la población por debajo de la línea de pobreza llegaba al 38,4%, 37,1% y 32,7%, porcentajes éstos que dan cuenta de una brecha muy grande entre ambos tipos de comunas. Sin embargo, la CASEN de 2006 permitió comprobar que, dado que los niveles de pobreza se habían reducido en forma generalizada en toda el AMS, también se había acortado considerablemente la brecha entre las comunas con menos y mayor pobreza; en efecto, mientras el porcentaje de población en situación de pobreza no indigente en las tres comunas en mejor situación –ahora Vitacura, San Miguel y Las Condes– era de 0,7%, 1,1% y 1,7%, en las comunas con mayor nivel de pobreza, Renca, Lo Espejo y Cerro Navia, los porcentajes alcanzaban a 16,6%, 15,4% y 14,0 5% respectivamente. Aun cuando los datos sobre niveles promedio por comuna ocultan fenómenos específicos de concentración de pobreza o de riqueza, los porcentajes mencionados indican que, si bien todavía subsisten importantes desigualdades, la brecha entre ambos mundos ha tendido a irse reduciendo.

Esta tendencia a la convergencia intercomunal, también se pudo observar en lo que concierne a la evolución de los precios de la tierra y de los bienes inmobiliarios al interior del AMS. En particular, en lo que tiene que

relación con la evolución del precio de la tierra se han comprobado algunas tendencias que permiten caracterizar la situación que se ha impuesto durante los últimos años: por una parte, acompañando el fuerte crecimiento económico de este período, junto al aumento del ingreso per cápita y a la reducción de la pobreza, según un relevamiento realizado por Cámara Nacional de Servicios Inmobiliarios (ACOP), los precios de la tierra mostraron una tendencia general y sostenida al alza entre 1990 y el 2006 (English 2007: 50); por otra parte, se han mantenido –inclusive con una tendencia declinante– las fuertes diferencias en el precio promedio de la tierra entre las comunas del AMS donde el mismo es más elevado (en especial, Las Condes, Vitacura y Providencia), y aquellas donde es menor (como San Bernardo, Pudahuel y La Pintana); y –finalmente– los precios de la tierra han tenido mayores alzas en algunas comunas del entorno periférico metropolitano donde en general han sido más bajos (según ACOP, serían Maipu, Quilicura y Puente Alto), lo que avala la conclusión de que se ha perfilado “una tendencia a la convergencia de los valores comunales del suelo” (Arriagada y Simioni 2001: 21).

En todo caso, esta positiva evolución no puede ocultar las grandes diferencias que persisten entre las partes más pobres y las partes más ricas del AMS, así como los complejos problemas que enfrenta una parte muy importante de la población metropolitana. Basta examinar, por ejemplo, las diferencias intercomunales en cuanto a indicadores tan diversos como número de proyectos inmobiliarios construidos, disponibilidad de servicios en educación y salud, puntajes obtenidos en la prueba para admisión universitaria, tasa de retención escolar, entre otros, para apreciar la magnitud de esas diferencias y de los problemas que de ellas se derivan.

Seguramente uno de los más importantes de estos problemas, se encuentra en los resultados de la política habitacional desarrollada durante las últimas dos décadas y que ha sido evaluada en muchos casos como una de las experiencias de vivienda social más exitosas en la América Latina actual. Sin embargo, cuando esta política es evaluada bajo criterios más estrictos, se ha podido comprobar que al mismo tiempo que significó un claro avance en cuanto al objetivo de aportar una solución a un problema, dar techo a los más pobres, por otro lado gene-

ró otro mucho más complejo y de mucho más difícil solución, que está relacionado con la calidad, en su sentido más amplio, del “techo” que se entregó (Hidalgo 2007).

A este respecto, un importante estudio sobre este tema llega a la conclusión de que “la realidad nos está mostrando que una política exitosa de financiamiento de la vivienda ha terminado creando un nuevo problema de vivienda y urbano: un enorme stock de viviendas sociales inadecuadas que requiere atención. Nuestra comprobación empírica señala que hoy, en Santiago, el gran problema social habitacional es el de las familias “con techo” (Rodríguez y Sugranyes 2005:60). El enorme stock de viviendas sociales de mala calidad y de inadecuada dimensión, con escasa dotación de servicios y espacios públicos, representa un grave problema, directamente relacionado con las desigualdades sociales existentes en el AMS, por lo que merece tener un lugar prioritario en la agenda política de los próximos años y cuya solución presentará dificultades muy difíciles de superar.

### *Hacia una medianización de la organización socio-territorial*

Considerando la información –desagregada territorialmente– sobre las categorías socio-ocupacionales de los habitantes del AMS suministrada por los dos últimos censos nacionales de población y vivienda (1992 y 2002) realizados en Chile, se planteó y desarrolló una investigación<sup>4</sup> que, en base a esta información, se propuso, por una parte, identificar los cam-

4 En esta parte de este trabajo se presentan sintéticamente las principales conclusiones de una investigación realizada por un equipo del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, integrado por Carlos A. de Mattos (Investigador Responsable), Luis Riffo Pérez, Gloria Yáñez y Ximena Salas. La misma se realizó con financiamiento de FONDECYT (Proyecto FONDECYT 1040838 sobre “Globalización y reestructuración del mercado metropolitano de trabajo: impactos socio-territoriales en el Gran Santiago”). Para una presentación detallada de sus resultados consultar de Mattos, Carlos et al. (2005), donde también se explican los criterios utilizados para definir cada uno de los GSO, así como la composición de cada uno de ellos y los mapas sobre los cambios en el peso de cada grupo en el período considerado en el AMS.

bios en la participación relativa de los principales grupos socio-económicos (GSO)<sup>5</sup> en la estructura productiva del AMS en este período y, por otra parte, identificar y analizar el impacto que los cambios en la participación de estos GSO en los distintos distritos censales del AMS produjo en la respectiva configuración socio-territorial. Para esto propósito, dicha investigación utilizó una metodología con la que anteriormente se habían estudiado los cambios socio-territoriales en otras importantes áreas metropolitanas de diversas partes del mundo, también en base a la información suministrada por los censos nacionales de población.

Con estos propósitos, en una primera aproximación, se evaluó cuál había sido el cambio del peso relativo en la estructura ocupacional metropolitana de los distintos grupos definidos para esta investigación,<sup>6</sup> comprobándose que se había producido un importante aumento del peso grupo dirigentes que ascendió desde 6,1 a 8,4%, la expansión de los grupos medios (de 32,8 a 36,4%), el aumento de la participación del grupo de trabajadores del comercio y servicios (11,2 a 13,8%), así como una significativa reducción del grupo obreros (27,8 a 20,8%); y, al mismo tiempo, se verificó también una reducción de escasa relevancia en la participación de los trabajadores agrícolas (pasó de 3,4 a 1,9%), en tanto que se mantuvo el peso de los trabajadores no calificados (18,8 a 18,7%).

Luego de identificar estas tendencias, se observó cómo cada uno de estos grupos se habían distribuido territorialmente en el AMS, según la información de cada uno de los censos y, sobre esa base, se estudiaron los cambios que se habían producido en los mapas respectivos, en cuanto a la localización de cada GSO en el Gran Santiago. De esta manera, se pudo identificar y caracterizar los principales cambios que se habían producido en la estructura socio-territorial de esta aglomeración en este período y

5 De acuerdo a lo que permitía la desagregación de la información de los censos utilizados en esta investigación se consideraron los siguientes siete GSO: dirigentes, medios, gerentes de pequeñas empresas, obreros, trabajadores del comercio y servicios, no calificados y trabajadores agrícolas.

6 La composición de los distintos GSO para esta investigación, se realizó según los criterios establecidos por Preteceille y Ribeiro (1999), para el estudio de los casos de París y Río de Janeiro, teniendo en cuenta la desagregación establecida por el INE para los censos utilizados.

arribar a algunas conclusiones, que permiten completar el cuadro sobre la transformación socio-territorial el AMS en esta fase; las principales de estas conclusiones pueden sintetizarse en la forma siguiente:

- a) la evolución de la localización del grupo dirigentes que, en términos generales, incluye a los sectores de más altos ingresos (propietarios, dirigentes y fracciones superiores de los grupos medios) indica que el mismo aumentó su presencia en los distritos residenciales ubicados en los “barrios altos” de la ciudad (en especial, Providencia, Las Condes, Vitacura y La Dehesa) y, en menor medida, en Ñuñoa y en partes de La Reina y Peñalolén, con lo que tendió a acentuarse la homogeneidad social del triangulo nor-oriente del AMS. En esta dinámica, la desigualdad en los precios de la tierra entre las áreas residenciales de los sectores de mayores ingresos y las partes más pobres del área urbana favoreció el comportamiento autosegregativo de este grupo, el cual parece obedecer a una búsqueda por ampliar su separación de aquellos a quienes sus integrantes consideran diferentes y, al mismo tiempo, por lograr una mayor proximidad física con sus iguales.

En este sentido, las inversiones inmobiliarias parecen haberse adecuado rápidamente y –al mismo tiempo– estimulado este tipo de comportamiento, por medio de la multiplicación de la oferta de productos edilicios compatibles con el mismo. Como ha señalado Ribeiro (2003: 309), “la distribución de los grupos y clases sociales en el espacio resulta en gran parte de la acción del mercado inmobiliario. El precio de las viviendas, frente a la estructura de distribución de la renta, actúa como mecanismo selectivo al acceso a las diversas áreas de la ciudad”. Para el caso de Santiago, en un trabajo publicado originalmente en 1983, ya se destacaba este comportamiento de los inversores inmobiliarios, afirmando que “el capital privado se ha concentrado en la producción de vivienda para aquellos sectores de la población que le permiten obtener la mayor ganancia y no se ha interesado en cubrir la demanda de los sectores de bajos ingresos” (Rodríguez 2009: 99).

- b) acompañando el aumento de su peso en la respectiva estructura socio-ocupacional, se comprobó una mayor dispersión territorial de los nuevos grupos medios por diversas partes del mapa metropolitano, tendencia que también fue confirmada por el estudio de Adimark (2004) sobre la distribución territorial de los sectores socio-económicos, cuyo mapa síntesis muestra una nítida coincidencia con los producidos por la investigación que aquí se reseña. En esta misma dirección, también fue posible observar una generalizada expansión territorial por prácticamente todo el territorio del AMS de los trabajadores del comercio y servicios, en muchos casos desplazando al grupo obreros. Bajo las tendencias que caracterizan el despliegue territorial de estos grupos medios (incluyendo trabajadores del comercio y los servicios), también se confirmó su mayor presencia en el área central de la comuna de Santiago, así como su desplazamiento hacia los ejes San Miguel-La Cisterna y Macul-La Florida. En virtud de la amplitud que este fenómeno ha mostrado especialmente durante la última década, es posible afirmar que el mismo estaría tendiendo a “medianizar” una parte cada día más extensa del territorio urbano.

Esta tendencia, en parte, puede relacionarse con la aparición de algunas áreas en proceso de elitización en ciertas áreas de la ciudad central, con lo que estaría tomando impulso un proceso de progresivo retorno al centro. En particular, la expansión territorial de algunos sectores medios y medios-altos ha estado afirmando su presencia en los bordes norte y oriente del triángulo fundacional, donde, en los últimos años ha cobrado fuerza la reactivación de las zonas aledañas al Parque Forestal (proximidad al Museo de Bellas Artes, alrededores de la calle Lastarria) y en Santiago Poniente (especialmente en torno a la Plaza Brasil). Las respuestas de los inversores inmobiliarios a las demandas de estos nuevos pobladores se han estado multiplicando en los últimos años.

- d) al mismo tiempo, se comprobó una mayor diversificación social de algunas comunas o distritos que podrían considerarse originalmente como de tipo predominantemente popular, donde ha comenzado a

producirse la localización de sectores medios-medios e, incluso, medios-altos, pero frecuentemente con claras tendencias a la microsegregación (Hidalgo 2004), mediante la formación de lo que puede considerarse como verdaderos guetos (condominios cerrados, parcelas de agrado cercadas y vigiladas, entre otros).

Por ello, más allá de algunas experiencias puntuales, parece un tanto exagerado hablar de mezcla entre grupos de distinto nivel social, inclusive si se observa una creciente fragmentación social, entendida como expresión de una discontinuidad del tejido urbano. Con ello aparece como una peculiaridad distintiva de esta nueva configuración, la ausencia de articulaciones entre los pedazos en que estalla el aglomerado urbano y la disimilitud extrema de los paisajes, tanto a nivel del tejido como al del hábitat, así como también una gran heterogeneidad de los niveles de equipamiento y de servicios (Navez-Bouchanine 2002) Desde esta perspectiva, cuando se observan las consecuencias de las transformaciones de las últimas décadas en la morfología socio-territorial del AMS en términos de segregación residencial, se advierte que a medida que se reduce la escala de observación (nivel de distrito o de manzana) es posible identificar formas más específicas de segregación y fragmentación.

- e) por otra parte, con la disminución del peso del grupo obreros se observa una significativa reducción, prácticamente en toda la aglomeración urbana, del número de distritos caracterizados por la participación dominante de este grupo; se trata de un cambio relevante, en la medida que muestra la progresiva pérdida de importancia de un fenómeno socio-territorial que llegó a constituir un rasgo característico de la ciudad de Santiago hacia mediados del siglo pasado, y que estuvo asociado al desarrollo de acontecimientos políticos de gran trascendencia en su evolución e, incluso, en la del mismo país.
- f) como ya se ha mencionado, en los cambios en la localización de los distintos grupos socio-ocupacionales en el territorio metropolitano, incidieron decisivamente las decisiones adoptadas por una renovada

industria inmobiliaria, cada vez más poderosa, que percibió que con la reactivación del crecimiento económico de Chile y de la RMS, las inversiones metropolitanas mejoraban sus perspectivas como medio privilegiado para valorizar sus capitales, incluyendo el reciclaje de aquellos de dudosa procedencia. La política urbana también incidió en este proceso, especialmente mediante los programas de vivienda social, que se constituyeron en un medio adicional para estimular los negocios inmobiliarios, sobre todo desde que la ejecución de los mismos fue asignada a empresas privadas.

- g) en esta misma dirección, puede señalarse que como consecuencia de la elevación del ingreso personal medio y de la progresiva reducción de la pobreza, se produjo un sostenido aumento del porcentaje de propietarios de viviendas, que en este período prácticamente alcanzó a las tres cuartas partes de la población. Este hecho tuvo una importante influencia, por una parte, en la dinamización de la industria inmobiliaria y, por otra parte, en dar mayor impulso a la expansión y periurbanización metropolitana, en la medida que el mismo fue influido por una fuerte preferencia por la vivienda individual.
- h) por último, la comparación de los mapas producidos por la investigación de referencia en que se muestra la localización territorial de los distintos grupos en el AMS, permite inferir que más allá de la propensión a la concentración territorial del grupo dirigentes por una parte y, por otra, del de los obreros, el resto de los grupos mostró una tendencia a dispersarse y entremezclarse en diversos tipos de combinaciones en distintas comunas y distritos. Esta tendencia había sido destacada por Preteceille en diversos trabajos sobre París, cuando al rechazar “la idea de una división del espacio urbano en dos (o tres, o cuatro...) subconjuntos opuestos”, sostiene que “las diferencias de perfiles socio-profesionales entre comunas y distritos se organizan no sobre una modalidad de oposición entre grupos distintos, sino sobre la modalidad de un continuo estructurado donde se encuentra, entre las diferentes situaciones extremas, toda una gama de situaciones

intermedias” (Preteceille 2002: 14). No obstante las diferencias en términos de niveles de desarrollo y condicionamientos históricos que existen entre París y Santiago, es posible afirmar que una tendencia análoga a la señalada por este autor para aquella ciudad, también se observa en el caso del AMS.

Tomando en cuenta el conjunto de tendencias que aquí se han mencionado, ¿cuáles serían aquellos rasgos genéricos que permitirían caracterizar al patrón de urbanización emergente de esta metamorfosis para una realidad como la del AMS? En un estudio sobre Caracas, Cariola y Lacabana (2005: 174) esbozan un patrón que, en términos generales, podría aplicarse a la evolución reciente de la mayoría de las grandes metrópolis latinoamericanas y, en particular, de la del AMS; en lo fundamental, en ese patrón se estaría afirmando “*la coexistencia, a veces conflictiva, de múltiples ciudades en el territorio de una metrópolis cuya sociedad se ha ido diversificando y complejizando. La heterogénea diferenciación socio-residencial producto de viejos y nuevos procesos de segregación, reflejada en la configuración de ghettos exclusivos para los sectores de altos ingresos, de ámbitos deteriorados o relegados a la periferia para los sectores medios y de verdaderos apartheid sociales para los grupos populares, se refuerza con la diferenciación territorial propia de las transformaciones económicas en la producción y el consumo, expresada en la emergencia de distritos financieros y negocios y de grandes equipamientos comerciales, mientras importantes áreas céntricas de la ciudad constituyen el espacio económico por excelencia de la economía informal ligada a la sobrevivencia*”. Más allá de algunas peculiaridades que distinguen a estas metrópolis entre sí, estos rasgos pueden considerarse como genéricos a un patrón de urbanización que se ha ido imponiendo durante las últimas décadas en la mayoría de ellas, en algunas en forma más acentuada, en otras, más atenuada.

En este escenario, la persistencia de la polarización y de la segregación residencial, agravada por una fuerte desocupación juvenil en las comunas más pobres de la ciudad, ha tenido una importante incidencia en un aumento de los problemas relacionados con el consumo y la comercialización de la droga, con el crecimiento de la violencia y con la agudiza-

ción de cierto tipo de conflictividad social, que se expresa en diversas manifestaciones callejeras y, especialmente, en las celebraciones deportivas masivas. De hecho, la cuestión de la desocupación juvenil adquiere una especial relevancia cuando se consideran los temas relativos a la configuración socio-territorial urbana, pues muchos de los problemas mencionados están relacionados con esta situación. En el caso de Chile, en el período 1997-2004, se comprobó que mientras las tasas de desocupación que afectaban a los adultos (25 años o más) oscilaron entre 4,5 y 7,0%, las correspondientes a los jóvenes (15-24 años) lo hicieron entre 14,8 y 2,8%, (Reinecke y Velasco 2005: 18). A esto habría que agregar que por lo general las tasas de desocupación son mucho más elevadas entre los jóvenes que residen en las partes más pobres del AMS, lo que agrava aún más este panorama.

Todos estos fenómenos tienen una creciente influencia tanto en la organización de la vida urbana como en la apariencia de la metrópoli que, en la mayor parte de sus barrios muestra un medio ambiente construido en el que predomina la predisposición de sus habitantes al encierro. Si bien este es un fenómeno que, con distintas expresiones, se percibe en todo el ámbito urbano, se manifiesta con especial fuerza en los barrios populares, donde llama la atención la multiplicación de diversos tipos de enrejamiento. Problemas de esta naturaleza configuran una agenda para la gestión urbana frente a la cual los gobiernos comunales, en un cuadro de creciente liberalización y desregulación, no disponen de instrumentos efectivos para hacerles frente.

### **Metropolización expandida, periurbanización, policentrismo**

Bajo el impacto de esta nueva fase de modernización capitalista, ¿cuáles fueron los principales cambios que resultaron de la metamorfosis vivida por el AMS? Para responder esta cuestión, hay que comenzar por destacar la incontenible intensificación del proceso de expansión territorial metropolitana, que ya había comenzado a esbozarse durante los años del auge de la industrialización sustitutiva, especialmente en las décadas de

los años 50 y 60, que fue cuando el desbordamiento del área metropolitana comenzó a tomar impulso; esto ocurrió fundamentalmente como consecuencia de un aumento de la expulsión de población rural hacia las ciudades, al mismo tiempo que la industria, que mostraba una marcada propensión a concentrarse en la proximidad del mercado interno de mayor dimensión situado en el Gran Santiago, ejercía una fuerte atracción sobre los migrantes del campo que buscaban nuevas fuentes de trabajo.

Fue así que al culminar esta fase, ya se había producido la concentración de un porcentaje mayoritario y creciente del PIB y de la población en la región central de Chile. De hecho, una investigación realizada en esa época señaló que “el alto grado de primacía y el rápido crecimiento relativo de la Región Central comparada con el resto del país corresponde casi exclusivamente a la primacía y desarrollo de la ciudad de Santiago” (CIDU 1972: 10). Casi dos décadas más tarde, un estudio sobre la Región Capital confirmó la continuidad de esta evolución, subrayando que “Santiago concentra más del 60% de las actividades económicas del país, 40% de la población y de la fuerza de trabajo nacional, y sobre el 80% del movimiento financiero [...]” (Mingo, Contreras y Ross 1990: 8). Entonces ya era visible la tendencia hacia la metropolización expandida, que habría de culminar con la formación de la ciudad-región que ahora se observa en forma mucho más nítida.

Con esta evolución, al transformarse durante las últimas décadas la base económica del AMS bajo los efectos de la globalización y comenzar a operar una modalidad de gestión urbana fundada en criterios de subsidiaridad estatal, la expansión metropolitana logró un nuevo impulso, pero ahora materializándose en una organización y en una morfología más compleja que la que había caracterizado a la ciudad industrial-desarrollista. Más allá de sus diferencias con las ciudades de los países desarrollados, Santiago comenzó a vivir un proceso de transformación que, en términos generales, sigue la misma dirección que se observa en los países de urbanización más antigua, donde actualmente se ha manifestado una creciente preocupación por el fenómeno de “expansión descontrolada”, que ahora también está afectando a la mayor parte de las principales ciudades

europas (European Environment Agency 2006) que, por mucho tiempo, habían sido consideradas como excepciones a esta tendencia.

De lo que se trata es de una revolución urbana que tiende a lo urbano generalizado que ya había sido previsto y caracterizado por Lefebvre (1970), cuyos rasgos fundamentales, se sintetizan en la afirmación de que “[...] la metropolización opera más por una dilatación de las principales zonas urbanas, y por la integración al funcionamiento metropolitano (migraciones alternantes y relaciones económicas cotidianas al interior de un mismo espacio metropolitano) de ciudades periféricas, aun del conjunto de una región” (Ascher 1995:19). Desde esta perspectiva, la metropolización expandida del AMS, comprende varios fenómenos y tendencias que se han ido acentuando durante las últimas décadas:

- pérdida de población de la parte más antigua de la ciudad central y continua expansión hacia los bordes;
- mayor crecimiento relativo de la mayoría de las provincias y de los centros urbanos que rodean al AMS, que pasan a formar parte de la ciudad-región en expansión;
- creciente policentralización de la estructura, la organización y el funcionamiento de la aglomeración resultante;
- formación de un espacio híbrido intersticial: ni estrictamente urbano, ni estrictamente rural, pero en el que predominan los comportamientos y afinidades urbanas, como expresión de la marcha hacia lo urbano generalizado;
- transformación del medio ambiente construido conforme a una tendencia, la homogenización que se está imponiendo en el mundo entero, donde la proliferación de diversos artefactos arquitectónicos y urbanos inherentes a la globalización marcan con fuerza al paisaje urbano emergente.

*Pérdida de población del área central y crecimiento de los bordes*

Cuando se analizan los cambios que afectaron exclusivamente a la ciudad central durante los últimos 20 años, se comprueba que mientras la gran mayoría de las comunas que la componen perdieron población, las áreas que conforman la primera corona externa mostraron un importante crecimiento demográfico. Así, durante el período 1982–1992 mientras la mayoría de las comunas más importantes del núcleo histórico de la ciudad (Santiago, Estación Central, Independencia, La Cisterna, Ñuñoa, Pedro Aguirre Cerda, Providencia, Quinta Normal, Recoleta, San Joaquín y San Miguel) decrecieron su peso demográfico, las comunas del borde presentaron tasas de crecimiento anual promedio muy elevadas, como es el caso de La Florida (5,55%), La Pintana (7,31%), Lo Barnechea (6,95%), Maipú (8,14%), Puente Alto (8,10%), Quilicura (5,87%) y San Bernardo (3,79%) (Rodríguez Vignoli 1993).

Esta tendencia se mantuvo y acentuó en el período intercensal 1992–2002, cuando de las 22 comunas del área central de la ciudad solamente dos (Providencia y Renca) aumentaron ligeramente su población, mientras las 20 restantes registraron pérdidas, en algunos casos sumamente altas (Cuadro 4). Como contrapartida, ganaron población las 13 comunas que forman el periurbano inmediato del Gran Santiago, algunas de ellas con variaciones porcentuales mucho más elevadas que el promedio como, por ejemplo, Quilicura (207,7%), Puente Alto (96,7%), Maipú (80,7%), Lo Barnechea (44,5%) y Pudahuel (40,9%).

Cuadro 4  
Crecimiento comunas área central y comunas periurbanas, 1992-2002

| Comunas área central |                          | Comunas periurbanas   |                          |
|----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|
| Comunas              | % Variación<br>1992-2002 | Comunas               | % Variación<br>1992-2002 |
| Santiago             | -10,8                    | <b>Borde Norte</b>    |                          |
| Cerrillos            | -0,8                     | Huechuraba            | 19,9                     |
| Cerro Navia          | -4,2                     | Quilicura             | 207,7                    |
| Conchalí             | -12,5                    |                       |                          |
| El Bosque            | -0,2                     | <b>Borde Poniente</b> |                          |
| Estación Central     | -7,0                     | Pudahuel              | 40,9                     |
| Independencia        | -16,4                    | Maipú                 | 80,7                     |
| La Cisterna          | -10,2                    | Padre Hurtado         | 28,0                     |
| La Granja            | -0,1                     |                       |                          |
| Lo Espejo            | -6,5                     | <b>Borde Sur</b>      |                          |
| Lo Prado             | -6,6                     | San Bernardo          | 28,0                     |
| Macul                | -7,6                     | La Pintana            | 14,9                     |
| Ñuñoa                | -6,3                     | Puente Alto           | 96,7                     |
| Pedro A.Cerda        | -12,9                    |                       |                          |
| Providencia          | 7,8                      | <b>Borde Oriente</b>  |                          |
| Quinta Normal        | -10,4                    | Lo Barnechea          | 44,5                     |
| Recoleta             | -14,7                    | Las Condes            | 17,5                     |
| Renca                | 0,6                      | La Reina              | 5,4                      |
| San Joaquín          | -13,9                    | Peñalolén             | 20,4                     |
| San Miguel           | -5,3                     | La Florida            | 11,0                     |
| San Ramón            | -5,7                     |                       |                          |
| Vitacura             | -2,9                     |                       |                          |

Fuente: Elaboración propia, con información INE (2002).

A esto se debe agregar que en la fase actual ha terminado de materializarse la conurbación al AMS de diversos centros urbanos aledaños que, hasta hace un tiempo, habían operado en forma relativamente autónoma (San Bernardo, Maipú, Puente Alto, Quilicura, Lo Barnechea); además, paralelamente, se han articulado al funcionamiento cotidiano metropolitano, otras ciudades ubicadas en su proximidad (Rancagua, Melipilla, Talagante, Colina). Estos cambios y tendencias muestran la fuerza adquirida por el proceso de metropolización expandida que se produjo junto a los cambios en la dinámica económica en esta fase.

En la alimentación de estos procesos, se puede observar que el crecimiento de las comunas del borde no se debe solamente al aumento de la población, sino también, y especialmente, a un incremento de las migraciones intraurbanas<sup>7</sup>. En este sentido, una investigación sobre el impacto socio-espacial de este tipo de migración entre 1987 y 1992 en la RMS, llegó a la conclusión de que “[...] los movimientos registrados al interior de la propia región por sí solos superaron al total del país, ya que estos alcanzaron la cifra de 855.381 habitantes que cambiaron de residencia de una comuna a otra, correspondiendo el 95% de ellos a originarios del Gran Santiago, es decir, a desplazamientos de franco carácter intraurbano” (Ortiz y Morales 2002: 176)

Complementariamente, es necesario tener presente que el crecimiento de la población metropolitana se ha ido ralentizando debido, por una parte, a que con un nivel de urbanización que actualmente supera el 86%, hay una fuerte disminución de las migraciones rural-urbanas y, por otra parte, a que se ha comprobado “una tendencia descendente del crecimiento de la población del Gran Santiago, que se explicaría en virtud de una disminución de la tasa bruta de natalidad más intensa que la reducción de la tasa bruta de mortalidad” (Rodríguez Vignoli 1993: 44). En esta situación, ya no es posible esperar tasas de crecimiento de la población metro-

7 Este fenómeno es análogo al observado en Estados Unidos, donde se comprobó que el “sprawl” de sus 100 principales áreas urbanizadas puede ser explicado por mitades, por una parte, por el aumento del promedio de la cantidad de tierra urbana por habitante y, por otra parte, por el aumento del número de habitantes en ellas (Kolankiewicz y Beck 2001).

politana de la magnitud de las que se observaron en la fase culminante de la industrialización sustitutiva cuando, en las décadas de los años cincuenta y sesenta, llegaron a valores superiores al 4% anual, en el momento en el que las migraciones rural-urbanas alcanzaron su máxima expresión y, además, la tasa de crecimiento de la población era mucho más elevada.

De esta manera, las migraciones intra-metropolitanas que indican el desplazamiento del lugar de residencia de una parte considerable de la población hacia las comunas periurbanas, han incidido decisivamente en la intensificación de la expansión descontrolada del AMS. Esta tendencia, que en parte importante está motivada por la preferencia de las familias por la vivienda unifamiliar, asegura la continuidad de la metropolización expandida; la persistencia de este fenómeno, significa que incluso con una disminución de la población, o con un crecimiento muy bajo, la extensión territorial de la aglomeración podría seguir ampliándose, tal como Geddes (1997) documentó para el caso de las grandes aglomeraciones urbanas norteamericanas.

¿Cómo se manifestó concretamente esta tendencia a la metropolización expandida del Gran Santiago? A este respecto, un estudio realizado en base a la comparación de las imágenes satelitales del AMS para los años 1991 y 2000, permitió comprobar que en este período el área de la superficie urbana contigua de la misma creció 12.049 hectáreas (Ducci 2002), crecimiento que se situó en un anillo irregular que se despliega por casi todo el perímetro del AMS. Esto significa que el área de Santiago se expandió en 24% en un lapso de algo menos de 10 años, alcanzando una superficie total de alrededor de 61.000 hectáreas, sin considerar el crecimiento experimentado por el periurbano no contiguo que, como veremos, también lo hizo en forma significativa. Si se compara la tasa de crecimiento anual correspondiente a esta expansión con las calculadas por el INE para distintos períodos intercensales<sup>8</sup>, es posible inferir que nuevamente la tasa de crecimiento de la superficie del área urbana contigua estaría superando a la tasa de crecimiento de la población.

8 Aún cuando la metodología utilizada por el INE es diferente a la de este estudio, en términos generales, esta comparación resulta válida para el análisis de tendencias.

*Crecimiento de provincias y centros del periurbano próximo*

La información sobre el crecimiento de la población al interior de la RMS en los dos últimos períodos inter-censales permite identificar otro aspecto del proceso de metropolización expandida, que es el relativo al mayor crecimiento de las áreas no conurbadas al exterior próximo del AMS. Así, mientras en el período 1982-1992 la Provincia de Santiago, componente principal de la misma, donde se ubican 32 de las 35 comunas que actualmente forman el AMS, mostró una variación de su población del orden de 16,3% ligeramente menor al 17,8% que corresponde a Chile, dos de las cinco provincias adyacentes dentro de la RMS la incrementaron con la variación más elevada de todo el país (Cordillera, 109,7% y Chacabuco, 58,9%), en tanto que las tres restantes también tuvieron una variación poblacional muy superior al promedio nacional (Maipo 39,6%, Talagante 23,9% y Malipilla 23,6%). Esta tendencia se mantuvo en el período intercensal 1992-2002, pues mientras la variación demográfica de la Provincia de Santiago cayó al 8,2%, la de las provincias de Cordillera y de Chacabuco, que continúan siendo las de mayor crecimiento de todo el país, alcanzaron 91,1 % y 46,0 % respectivamente, en tanto que las tres restantes provincias de la RMS, continuaron teniendo un crecimiento muy superior al del país en su conjunto (Cuadro 5).

Cuadro 5  
Crecimiento Provincias y Comunas Gran Santiago, 1982-2002

| Provincia comuna                  | Población<br>1982 | Población<br>1992 | Población<br>2002 | %<br>Variación<br>1982-1992 | %<br>Variación<br>1992-2002 |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| <b>CHILE</b>                      | 11:329.736        | 13:348.401        | 15:050.341        | 17,8                        | 12,8                        |
| <b>RMS (52 com.)</b>              | 4:318.097         | 5:257.937         | 6.038.974         | 21,7                        | 14,9                        |
| <b>SANTIAGO (32)</b>              | 3:694.939         | 4:295.593         | 4:647.444         | 16,3                        | 8,2                         |
| <b>CHACABUCO</b>                  | 57.022            | 90.640            | 132.324           | 58,9                        | 46,0                        |
| Colina                            | 28.776            | 52.769            | 77.647            | 82,5                        | 47,1                        |
| Lampa                             | 17.834            | 25.033            | 40.098            | 38,8                        | 60,2                        |
| Til-Til                           | 10.412            | 12.838            | 14.579            | 21,8                        | 13,6                        |
| <b>TALAGANTE</b>                  | 130.279           | 166.654           | 214.215           | 23,9                        | 28,5                        |
| Talagante                         | 32.193            | 44.908            | 59.383            | 35,9                        | 32,2                        |
| El Monte                          | 17.201            | 21.882            | 25.758            | 24,1                        | 17,7                        |
| Isla de Maipo                     | 18.712            | 20.344            | 24.897            | 5,4                         | 22,4                        |
| Padre Hurtado                     |                   | 29.333            | 37.543            |                             | 28,0                        |
| Peñaflor                          | 62.167            | 50.187            | 66.634            | 23,2                        | 32,8                        |
| <b>MELIPILLA</b>                  | 95.708            | 118.802           | 139.267           | 23,6                        | 17,2                        |
| Melipilla                         | 64.267            | 80.255            | 92.991            | 24,6                        | 15,9                        |
| Alhué                             | 7.329             | 4.013             | 4.414             | -46,2                       | 10,0                        |
| Curacaví                          | 14.329            | 19.053            | 24.146            | 31,5                        | 26,7                        |
| María Pinto                       | 3.415             | 8.735             | 10.211            | 155,7                       | 16,9                        |
| San Pedro                         | 6.328             | 6.746             | 7.505             | 4,7                         | 11,3                        |
| <b>CORDILLERA</b>                 | 132.275           | 277.687           | 530.718           | 109,7                       | 91,1                        |
| Puente Alto                       | 113.211           | 254.673           | 501.042           | 124,8                       | 96,7                        |
| San José Maipo                    | 2.731             | 11.646            | 13.188            | 323,3                       | 13,2                        |
| Pirque                            | 16.333            | 11.368            | 16.488            | -30,8                       | 45,0                        |
| <b>MAIPO</b>                      | 207.874           | 293.021           | 375.006           | 39,6                        | 28,0                        |
| San Bernardo                      | 129.127           | 190.857           | 244.354           | 46,0                        | 28,0                        |
| Buín                              | 8.936             | 52.792            | 62.851            | 487,23                      | 19,1                        |
| Calera de Tango                   | 28.021            | 11.843            | 17.996            | -58,2                       | 52,0                        |
| Paine                             | 41.790            | 37.529            | 49.805            | -10,5                       | 32,7                        |
| Fuentes: INE (1987) e INE (2002). |                   |                   |                   |                             |                             |

Este mayor crecimiento hacia el periurbano involucró en particular a diversos centros urbanos aún no conurbados ubicados en esas provincias circundantes al AMS, pero en los que se han ido estableciendo interconexiones funcionales, en el plano productivo y/o en el residencial, con la aglomeración en expansión. Como consecuencia de estas articulaciones, en el período 1982–1992, con muy pocas excepciones, estos centros tuvieron una tasa de crecimiento demográfico anual mucho mayor que la nacional y que la del AMS, así como también que la de la mayor parte de los centros de más de 100.000 habitantes de todo Chile (Martínez Pizarro 1997). En particular, casi todos los centros de más de 2.500 habitantes ubicados dentro de un radio de 60 kilómetros desde el centro del AMS, mostraron en ese lapso tasas de crecimiento significativamente mayores que el promedio nacional<sup>9</sup> (Cuadro 6). Este fenómeno, inherente a la actual metamorfosis urbana, puede considerarse como una consecuencia de la ampliación territorial del campo metropolitano de externalidades, que favoreció la localización más distante de numerosas actividades productivas o residenciales que anteriormente se veían obligadas a ubicarse en la propia AMS. Con ello, este conjunto de ciudades y pueblos se han ido integrando a la dinámica urbana del AMS, perdiendo autonomía y mutando sus estilos de vida que, desde ahora, se adscriben cada día en mayor grado a los que se impusieron en el ámbito metropolitano.

9 Aunque no se dispone de la información del Censo 2002 desagregada por centros urbanos, la información ya mencionada para las provincias de la RMS adyacentes a la de Santiago permite inferir que esta tendencia ha persistido.

**Cuadro 6**  
**AMS – Tendencias metropolización expandida**

| Ciudad central   |                     | Periurbano contiguo |                     | Periurbano difuso |                     |
|------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
| Comuna           | % Var.<br>1992-2002 | Comuna              | % Var.<br>1992-2002 | Comuna            | % Var.<br>1992-2002 |
| Santiago         | -10,8               |                     |                     | Colina            | 47,1                |
| Cerrillos        | -0,8                | BORDE NORTE         |                     | Lampa             | 60,2                |
| Cerro Navia      | -4,2                | Huechuraba          | 19,9                | Til-Til           | 13,6                |
| Conchalí         | -12,5               | Quilicura           | 207,7               |                   |                     |
| El Bosque        | -0,2                |                     |                     | Talagante         | 32,2                |
| Estación Central | -7,0                | BORDE PONIENTE      |                     | El Monte          | 17,7                |
| Independencia    | -16,4               | Pudahuel            | 40,9                | Isla de Maipo     | 22,4                |
| La Cisterna      | -10,2               | Maipú               | 80,7                | Peñaflor          | 32,8                |
| La Granja        | -0,1                | Padre Hurtado       | 28,0                |                   |                     |
| Lo Espejo        | -6,5                |                     |                     | Melipilla         | 15,9                |
| Lo Prado         | -6,6                | BORDE SUR           |                     | Alhue             | 10,0                |
| Macul            | -7,6                | San Bernardo        | 28,0                | Curacaví          | 26,7                |
| Nuñoa            | -6,3                | La Pintana          | 14,9                | María Pinto       | 16,9                |
| Pedro A. Cerda   | -12,9               | Puente Alto         | 96,7                | San Pedro         | 11,3                |
| Providencia      | 7,8                 |                     |                     |                   |                     |
| Quinta Normal    | -10,4               | BORDE ORIENTE       |                     | S. José de Maipo  | 13,2                |
| Recoleta         | -14,7               | Lo Barnechea        | 44,5                | Pirque            | 45,0                |
| Renca            | 0,6                 | Las Condes          | 17,5                |                   |                     |
| San Joaquín      | -13,9               | La Reina            | 5,4                 | Buín              | 19,1                |
| San Miguel       | -5,3                | Peñalolén           | 20,4                | Calera de Tango   | 52,0                |
| San Ramón        | -5,7                | La Florida          | 11,0                | Paine             | 32,7                |
| Vitacura         | -2,9                |                     |                     |                   |                     |

Fuente: INE (2002).

De todo ello resulta que junto al crecimiento y expansión del AMS, también cobró impulso el de diversas partes del periurbano que fueron logrando intensificar su interconexión con la dinámica metropolitana. En esta situación, es lógico prever que la ampliación de la cobertura del Metro hacia Puente Alto, Maipú y Cerrillos y la construcción de las nue-

vas autopistas urbanas e interurbanas (acceso norte, Ruta 68 a Valparaíso y Viña del Mar, autopista central, costanera norte, entre otros), así como la incorporación de otros ramales ferroviarios en el ámbito metropolitano, habrán de ampliar aún más las articulaciones de diversos lugares al sistema productivo central, con lo que habrán de generarse condiciones para una mayor expansión territorial de esta ciudad-región.

Por otra parte, a medida que el transporte automotor —y, en particular, el automóvil— acentuaron su influencia en el proceso de expansión metropolitana, también se intensificó la consolidación de algunos ejes que habían comenzado a perfilarse en el período industrial-desarrollista en torno a las principales vías de transporte que confluían hacia Santiago, por el norte, el sur y el poniente. Desde que algunos de estos ejes se han ido transformando en autopistas, su influencia se ha acentuado en la configuración de una morfología metropolitana de tipo tentacular.

En forma complementaria, importa señalar que bajo las nuevas condiciones de movilidad, ha aumentado significativamente el proceso de formación a lo largo del borde marítimo de la costa del Pacífico de una estrecha franja urbana de cerca de 200 kilómetros de largo, que se extiende desde Santo Domingo al Sur hasta Cachagua al Norte, y que también está articulada funcionalmente al sistema metropolitano central. Este proceso de litoralización urbana aparece como resultado de cuantiosas inversiones inmobiliarias, destinadas principalmente a segunda residencia para familias del AMS, cuya ejecución ha tendido a ir cubriendo paulatinamente las numerosas discontinuidades y vacíos todavía existentes en ese borde costero. Al mismo tiempo, en el contexto de la dinámica del sistema productivo central, ha continuado afirmándose la interconexión funcional con el área metropolitana de Valparaíso-Viña del Mar, que incluye importantes ciudades medias como Quilpué, Villa Alemana y Limache.

### *Organización y funcionamiento metropolitano policéntrico*

El incontenible aumento de la extensión territorial del AMS, que ha significado la localización de importantes sectores de la población urbana en

lugares desde donde el acceso cotidiano al antiguo centro histórico se ha ido haciendo cada día más dificultoso, se ha traducido en un progresivo debilitamiento del papel y de la importancia que el este centro tuvo en el pasado; esto ha llevado al fortalecimiento de nuevas centralidades en el ámbito de ese territorio en continua ampliación.

Fue por ello, que atendiendo a la dificultad para acceder al centro, que fueron aumentando con la propia expansión territorial del AMS, el Plan Regulador Metropolitano de 1994 contempló una propuesta orientada a establecer y consolidar 11 centros o subcentros, conforme a un esquema general de organización urbana que se proponía suministrar y mejorar las condiciones de accesibilidad a servicios públicos y privados en materia de educación, salud, recreación y otros y, al mismo tiempo, reducir los traslados al centro histórico de la población desde distintas comunas periféricas. Sin embargo, esta propuesta pública no logró mayor avance en su implementación efectiva en tanto que, como contrapartida, la formación y consolidación de nuevas centralidades se produjo de manera espontánea, principalmente como consecuencia de dos fenómenos que se produjeron con la intensificación del crecimiento metropolitano: por una parte, la incorporación al AMS de pueblos y ciudades que hasta entonces habían funcionado separadamente con sus propias centralidades y, por otra parte, la materialización de algunos proyectos privados de gran dimensión que, por la concentración de actividades que pudieron concitar, lograron constituirse como centralidades en sus respectivas áreas de influencia.

De tal forma, la conurbación al AMS de centros urbanos aledaños, como Puente Alto, San Bernardo, Maipú y Quilicura, significó que sus respectivas centralidades continuasen funcionando como tales en un territorio metropolitano cada vez más extenso, en un proceso que por lo general se tradujo en el reforzamiento de las funciones centrales heredadas, con el agregado de nuevas modalidades comerciales y, en especial, de servicios. Por otra parte, muchas intervenciones privadas de gran envergadura, como es el caso de algunos *shopping malls* de algunas grandes superficies comerciales, así como de ciertas áreas de concentración de funciones empresariales (por ejemplo, la Ciudad Empresarial), también incidieron en la estructuración de centralidades alternativas. Este ha sido

el caso, en especial, del Mall Plaza Vespucio, que fue concebido y promovido explícitamente como un *town center* para la Comuna de La Florida y que efectivamente se constituyó como tal, produciendo una transformación substancial de su ámbito de implantación. Cabe destacar, sin embargo, que las principales intervenciones privadas que lograron tener efectos estructurantes en la morfología urbana mediante la configuración de nuevas centralidades, en la mayor parte de los casos fueron concebidas y realizadas en forma inconexa y fragmentaria y, por lo general, sin mostrar preocupación alguna por aspectos relativos a la mejor organización y funcionamiento del área urbana en su conjunto.

A todo esto cabe agregar que una creciente dispersión territorial de distintos tipos de comercios y de otros servicios, también han contribuido a impulsar una configuración urbana más extendida y des-centrada, funcional a la creciente difusión y utilización del automóvil, en la mayor parte de los casos mediante el reforzamiento de antiguos corredores comerciales pre-existentes. Por otra parte, también hay que mencionar la configuración de algunas centralidades nocturnas, fundamentalmente vinculadas al esparcimiento y la gastronomía, que han tenido un impacto no menor en el funcionamiento de la ciudad, aunque en su mayor parte con horario desfasado; tal es el caso, entre otros, del barrio Bellavista, de las áreas que se han estructurado en torno a la calle Lastarria, a Plaza Brasil y a Plaza Ñuñoa, entre otras.

Aun cuando el centro histórico del AMS todavía conserva una importante concentración de funciones, particularmente en el área de servicios, el paulatino fortalecimiento en las últimas dos décadas del equipamiento terciario en diversas nuevas centralidades, ha redundado en que para algunas dimensiones de la vida cotidiana, el mismo haya perdido influencia, haciendo que su utilización tienda a ser decreciente para una parte importante de la población metropolitana. Al irse materializando esta progresiva dispersión territorial de las centralidades urbanas, se ha acentuado la tendencia a la fragmentación urbana, que se materializa en la constitución de un conjunto de islas que funcionan con creciente independencia las unas de las otras, lo que justifica que la RMS también pueda ser considerada como una "ciudad de ciudades" (Nel.Lo 2002).

*Formación de áreas periurbanas híbridas*

Un fenómeno que también ha comenzado a manifestarse con fuerza con la expansión territorial urbana desde el AMS hacia afuera, prácticamente al ritmo del aumento de la movilidad producida con la generalización del uso del automóvil, concierne a un tipo de espacio que se ubica en los intersticios del archipiélago metropolitano y que, aun cuando representa una extensión de formas de vida urbanas, en sí mismo difícilmente puede ser identificado estrictamente como urbano o como rural, si es que se atiende a las definiciones convencionales respecto a lo que es urbano o lo que es rural. Como fue precisado por Lefebvre (1970: 10), “por tejido urbano no se entiende, de manera estrecha, la parte construida de las ciudades, sino el conjunto de manifestaciones del predominio de la ciudad sobre el campo”.

En el caso específico del AMS, lo urbano resultante de esta metamorfosis aparece como el producto de la ocupación de partes de territorio metropolitano como consecuencia del avance de dos procesos diferentes: por una parte, la que resulta de la sustitución del trabajador rural tradicional por otro que se mantiene dedicado a labores rurales, pero en condiciones laborales y residenciales urbanas y, por otra parte, la que emerge de un aumento de habitantes urbanos que ocupan, en muchos casos transitoriamente, lugares del periurbano en busca de un hábitat diferente, más relacionado con ciertas condiciones ofrecidas por una mayor proximidad al medio natural (Armijo 2000).

En el caso de la población que se mantiene vinculada a tareas rurales en el ámbito metropolitano, en lo fundamental se trata de trabajadores que han enfrentado importantes cambios con respecto a las condiciones en que trabajaba y habitaba la población rural tradicional (el “campesino”) en el pasado: por un lado, en su mayor parte ahora esos trabajadores se encuentran bajo el predominio del trabajo estacional y precario vinculado a las empresas agro-exportadoras y, por otro lado, fueron afectados por las consecuencias de su creciente urbanización, dado que en su mayor parte residen en pueblos y pequeñas ciudades del periurbano metropolitano situados en la proximidad de sus lugares de trabajo, lo que a su vez

influye en el mayor crecimiento de muchos de los centros urbanos medianos o pequeños del entorno metropolitano. En estas circunstancias, como afirma Armijo (2000: 132) “el asentamiento de la población rural presenta una tendencia general hacia la conglomeración con una clara difusión de valores urbanos”.

Por otra parte, al mismo tiempo, con el aumento de la movilidad se intensificó la ocupación de áreas hasta entonces rurales, situadas en la proximidad del Gran Santiago, bajo la forma de lo que en Chile se ha denominado como “parcelas de agrado”, las que resultan del fraccionamiento de antiguas propiedades rurales próximas en lotes relativamente pequeños, destinados principalmente a sectores de ingresos medios y altos de la población metropolitana, que buscan en un hábitat semi-rural condiciones de vida diferentes de las que se ofrece en la parte más consolidada del área urbana. Este tipo de espacio, que se ha extendido ampliamente hacia el sur y hacia el poniente del Gran Santiago, asociado a un negocio inmobiliario en ascenso, ha significado una forma de cuasi-urbanización de importantes extensiones de tierra periurbana, que hasta algunas décadas atrás estaban plenamente dedicadas a tareas agrícolas. Quiere decir que, con el proceso de modernización vivido en Chile durante estas últimas décadas, también aquí se cumple que “debido al desarrollo de los transportes y de la movilidad, áreas medio-urbanas y medio rurales funcionan hoy como metrópolis difusas, que agregan al tamaño efectivo del mercado de trabajo y de los servicios, una calidad de vida que no se puede encontrar en las metrópolis concentradas” (Veltz 2002: 111-112).

### *Nuevos artefactos y homogenización del medio ambiente construido*

La nueva base económica, predominantemente terciarizada que emergió junto a la globalización, generó una sostenida demanda por cierto tipo de artefacto urbano, cuya irrupción y multiplicación en el Gran Santiago se produjo desde comienzos de la década de los años ochenta. Si bien en muchos casos se trata de un tipo de configuración edilicia que ya se había

desarrollado y difundido en la fase fordista en los países centrales y —especialmente— en los Estados Unidos, su irrupción en Chile y en el AMS se produjo solamente cuando las condiciones generadas por la apertura externa y por el avance de la globalización justificaron su presencia y otorgaron viabilidad económica a su funcionamiento.

Estos artefactos aparecieron fundamentalmente como resultado del propio desarrollo de un sector servicios globalizado que, a medida que se fue desplegando a escala planetaria, planteó la necesidad de un soporte físico-arquitectónico que facilite su adecuado funcionamiento y destaque su presencia urbana; desde esta perspectiva, estos artefactos, que en su mayor parte han sido concebidos y diseñados conforme a prototipos que se repiten con ligeras variaciones en distintas partes del mundo, pueden ser observados como imágenes representativas de las transformaciones que acompañan a la globalización de cada espacio urbano. De hecho su reiterada presencia, lleva de manera inexorable a una mayor homogenización del medio ambiente construido en las ciudades en proceso de globalización, tendencia a la que el AMS no es ajena.

Así, el AMS ha presenciado la progresiva aparición de la mayoría de los modelos más representativos de estos artefactos, donde en particular cabe destacar aquellos que han tenido mayor influencia en la conformación del nuevo paisaje urbano:

- centros comerciales diversificados y/o especializados, en especial del tipo *shopping mall*, cuyas versiones de última generación se han adecuando a las prácticas comerciales impuestas por una oferta globalizada que exige una diversidad de nodos de cadenas transnacionales, capaces de suministrar un *mix* de productos análogo al que se ofrece en el mundo desarrollado. Su exitoso despliegue desde comienzos de la década de los años ochenta, tuvo un importante impacto en la organización y el funcionamiento en el AMS, en la medida que lograron una ascendente influencia en la articulación de la vida urbana de sus respectivas áreas de influencia, transformados en verdaderas sub-centralidades urbanas, con capacidad para convocar multitudes como lugares de paseo sabatino y/o dominical; al mismo tiempo, también

han logrado tener una influencia creciente en la configuración del nuevo paisaje urbano metropolitano;

- grandes superficies comerciales, tanto para el consumo diversificado (súper e hipermercados) como especializado (artículos domésticos y/o para la construcción, el automóvil, la informática, entre otros) y tiendas de diversos tipos (en especial, numerosos eslabones de cadenas de marcas internacionales), entre las cuales en el AMS se destaca el crecimiento sostenido y la multiplicación de locales de gran dimensión de tres grandes cadenas de tiendas por departamentos (Almacenes Paris, Falabella y Ripley), que una vez consolidadas en Chile, se han proyectado hacia varios de los países vecinos;
- complejos empresariales y edificios corporativos, que suelen constituirse en las imágenes más representativas de la nueva modernidad que caracteriza a la ciudad globalizada. Es el caso, por ejemplo, de diversos edificios corporativo–empresariales construidos en parte del terreno de una antigua fábrica de cerveza en la Comuna de Providencia, que marcaron uno de los primeros pasos del desplazamiento del centro de negocios santiaguino hacia el oriente de la ciudad. Más importante aún por su impacto potencial en la morfología urbana, ha sido la aparición en el AMS de un complejo empresarial planificado, localizado fuera de la mancha urbana consolidada, destinado a sedes de empresas que optaron por alejarse del distrito financiero central;<sup>10</sup>
- hoteles de lujo y súper lujo y conjuntos para la celebración de ferias internacionales, conferencias y grandes eventos, en los que se ha impuesto un nuevo tipo de diseño arquitectónico y cuya presencia se ha multiplicado con el avance de la globalización;

10 Este proyecto, denominado “Ciudad Empresarial”, es un parque de negocios que está siendo desarrollado en un predio de 75 hectáreas en el borde externo norte del AMS, que considera una inversión del orden de los 900 millones de dólares en más de 100 edificios de oficinas, de los cuales ya se han construido más de 30 y donde se encuentran instaladas alrededor de 500 empresas, en las que trabajan más de 5.000 personas.

- espacios para el esparcimiento, frecuentemente asociadas a nuevas tecnologías en el campo de la electrónica, entre los que se destacan los complejos de salas cinematográficas (“multiplex”) generalmente asociados a los malls y las salas de juegos electrónicos, que marcan una tendencia hacia la “disneylandización” del uso del tiempo libre;
- barrios cerrados protegidos y segregados, concebidos a imagen y semejanza de los barrios amurallados (*gated communities*) de los Estados Unidos, complementados por un sostenido aumento de la oferta de departamentos en condominios verticalizados, fuertemente concentrados en las comunas de residencia de sectores de ingresos altos y medios (Providencia, Las Condes, Vitacura, Ñuñoa, Santiago, San Miguel, Recoleta), lo que contribuyó a intensificar significativamente la tendencia a la fragmentación urbana y a impulsar un cambio relevante en el paisaje urbano metropolitano.

No obstante su relativamente tardía irrupción en Chile y en el AMS en comparación con lo ocurrido en los países centrales, muchos de estos artefactos se han situado aquí también como emblemas de esta nueva modernidad capitalista, y como tales han tenido un poderoso impacto en el funcionamiento y en la organización de la vida metropolitana. Impulsados en su mayor parte por el vertiginoso crecimiento de la industria inmobiliaria en las décadas recientes, su presencia sobre todo en las partes de la ciudad en la que residen los sectores de mayores ingresos puede observarse como un claro testimonio del acelerado avance de la mercantilización del desarrollo urbano en el Gran Santiago.

Por otra parte, en tanto intervenciones de presencia relevante, también contribuyeron a distinguir y a jerarquizar ciertos lugares de la ciudad, reforzando su estructura policéntrica y, al mismo tiempo, revalorizando la imagen del AMS *vis-à-vis* otras metrópolis en la competencia interurbana. Y, además, en tanto su construcción y posterior funcionamiento constituye en sí mismo una actividad productiva de considerable impacto en la economía metropolitana, han generado importantes efectos en su retroalimentación y, por consiguiente, en el mayor crecimen-

to relativo de esta aglomeración en relación al resto de las ciudades del sistema urbano chileno.

### Conclusiones generales

Más allá de las diferencias existentes entre Santiago y las ciudades de los países desarrollados, en lo fundamental las transformaciones que aquí se han analizado siguen una dirección similar a la observada en prácticamente todas las grandes aglomeraciones urbanas norteamericanas y europeas.<sup>11</sup> Aquí, como en otras partes del mundo, los cambios que han estado llevando hacia la metropolización expandida y hacia lo urbano generalizado son parte de esa revolución urbana caracterizada tempranamente por Lefebvre (1970), que está siendo impulsada por este nuevo momento de modernización capitalista, que transforma, pero también reproduce aspectos y tendencias que se fueron afirmando a lo largo de la historia de cada hecho urbano.

Lo cual significa que incluso cuando las transformaciones a las que se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo, establecen diferencias sustanciales con la ciudad que había cristalizado en el caso de Santiago en la fase culminante del ciclo industrial–desarrollista, muchas de ellas resultan de la acentuación y/o culminación de tendencias que ya se habían perfilado con nitidez en esa fase. Por ello, esta metamorfosis debe interpretarse como un proceso que implica a la vez continuidad y cambio, donde

11 Incluso la ciudad europea, que por algún tiempo pareció mucho más ajena a este tipo de evolución, ha estado transitando vertiginosamente en esta dirección, como lo indica con preocupación un informe reciente de la Agencia Europea del Medio Ambiente: “las ciudades se extienden y se reducen las distancias entre ellas y el tiempo que se tarda en pasar de una a otra. Esta extensión de las ciudades tiene lugar por toda Europa, impulsada por los cambios en el estilo de vida y las pautas de consumo, y se conoce generalmente con el nombre de “expansión urbana descontrolada”. Los datos disponibles demuestran de manera concluyente que la expansión urbana descontrolada ha acompañado al crecimiento de las ciudades europeas durante los últimos 50 años” (Agencia Europea del Medio Ambiente 2206: 1).

como en un palimpsesto, no todo puede ser borrado y lo que ahora se escribe deja ver mucho de lo que antes se había escrito.

Además, porque –por encima de los impactos de la globalización– las transformaciones resultantes están condicionadas por la identidad desarrollada por la ciudad pre-existente en el curso de su historia; vale decir que si bien el patrón de urbanización del AMS se ha transformado en la misma dirección que el de otras grandes aglomeraciones, al mismo tiempo ha mantenido e, inclusive, reafirmado muchos de los rasgos que han caracterizado su específica idiosincrasia urbana, incluso en un proceso de acelerada mutación.

Desde esta perspectiva, en definitiva, la aglomeración metropolitana emergente puede ser observada como la lógica y transitoria metamorfosis ocasionada por un nuevo impulso de modernización capitalista, en la que se ha originado una dinámica económica, fuertemente marcada por la informacionalización y por la globalización. En lo esencial, lo urbano emergente se presenta como un organismo configurado por una dinámica reticular, cuya dilatación dispersa y discontinua, desborda y desdibuja los límites de la mancha urbana original, imponiendo una morfología policéntrica sin fronteras precisas, marcada por la aparición fragmentada de diversos artefactos que modifican la estructuración del espacio urbano y la apariencia de su paisaje.

En la aglomeración emergente ya no es tan claro lo que es ciudad y lo que no lo es, aunque en su ámbito funcional los modos de vida urbanos se impongan por doquier. Con ello, en el AMS se está haciendo realidad la revolución urbana anticipada por Lefebvre, en la medida que “el *tejido urbano* prolifera, se extiende, consumiendo los residuos de vida agraria” (1970: 10). Se trata de una transformación que no puede ser explicada si no se considera la fuerza de los factores que en cada momento histórico inciden en las decisiones de localización de las actividades productivas y de las familias, en el contexto de una entidad regida por relaciones sociales capitalistas, donde tales decisiones difícilmente pueden ser controladas o modificadas radicalmente por la sola voluntad gubernamental.

Por lo tanto, no es posible soslayar la conclusión de que bajo las nuevas condiciones y factores ahora dominantes, ya no es posible el retorno

a la muchas veces idealizada ciudad del pasado, de manera que los intentos por recuperar sus dinámicas, su organización o sus modalidades de vida ciudadana, no son más que la expresión de una nostalgia sin mayor destino. Sin duda, será solamente considerando las condiciones inherentes a estos nuevos tiempos que se podrán concebir alternativas viables para una gestión que pretenda mejorar lo urbano que realmente existe.

## Bibliografía

- ADIMARK (2004). *Mapa socio-económico de Chile*. Santiago: Adimark, mayo. Recuperado diciembre 2004 de [www.adimark.cl](http://www.adimark.cl)
- Agencia Europea del Medio Ambiente (2006). "La expansión urbana descontrolada en Europa". *EEA Briefing*, 04, Recuperado en diciembre de [www.eea.europa.eu/publications/briefing\\_2006\\_4](http://www.eea.europa.eu/publications/briefing_2006_4)
- Aglietta, Michel (1976). *Régulation et crises du capitalisme. L'expérience des Etats-Unis*. Paris: Calmann-Levy.
- Aglietta, Michel (1979). *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Aguilar, A. G. (1999). "La Ciudad de México en la Región Centro. Nuevas formas de expansión metropolitana". En: Delgado, J. & B. Ramírez (Eds.). *Transiciones. La nueva formación territorial de la Ciudad de México*. México: Plaza y Valdés Editores.
- Aguilar, A. G. (2002). "Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en ciudad de México". *EURE*, n. 85. Santiago. pp. 121-149.
- Aït-El-Hadj, S. (1989). *Gestión de la tecnología. La empresa ante la mutación tecnológica*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Alcocer, Jorge e Isidro Cisneros (1985). "Los empresarios entre los negocios y la política". En: Jorge Alcocer (Ed.). *México, presente y futuro*. México: Ediciones de Cultura Popular.
- Álvarez Díaz, A. E. (1992). "Análisis de políticas públicas". *Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública*, (CLAD), n. 6.

- Álvarez Uriarte, Miguel (1991). "Las empresas manufactureras mexicanas en los ochenta". *Comercio Exterior*, vol. 41, n. 9. México.
- Amendola, G. & J. L. Gaffard (1988). *La dynamique économique de l'innovation*. Paris: Economica.
- Amin, Ash y Kevin Robins (1991). "Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades". *Sociología del Trabajo*, número extraordinario. Madrid. pp. 181-229.
- Amin, A. & N. Thrift (2002). "Repensando la teoría urbana: las ciudades y las economías de distancia". En: Subirats, J. *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas globales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Andreff, A. (1996). *Les multinationales globales*. Paris: La Decouverte.
- Anisimov, G. D. & al. (1977). *Diccionario marxista de economía política*. México: Ediciones de Cultura Popular.
- Araujo, M. F. I. (2001). "Reestruturação produtiva e transformações econômicas. Região Metropolitana de São Paulo". *São Paulo em perspectiva*, v. 15, n. 1. São Paulo. pp. 20-30.
- Armijo, Gladys (2000). "La faceta rural de la Región Metropolitana: entre la suburbanización campesina y la urbanización de la élite". *EURE*, Santiago, n. 78, septiembre.
- Arriagada, Camilo y Daniela Simioni (2001). *Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos de financiamiento urbano*. Santiago: CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, diciembre.
- Artigas, A. (2002). "Transformaciones socio-territoriales del área metropolitana de Montevideo". *EURE*, n. 85. Santiago.
- Ascher, François (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris, Editions Odile Jacob.
- Ascher, François (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*. Paris: La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- Augé, M. (1992). *Non lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*. Paris: Edition du Seuil.
- Azpiazu, Daniel, E.M. Basualdo y M. Khavisse (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Editorial Legasa.

- Azzoni, Carlos Roberto (1982). *Teoria da localizaçao: uma análise crítica. A experiencia de empresas instaladas no Estado de Sao Paulo*. San Pablo: Instituto de Pesquisas Económicas.
- Azzoni, Carlos Roberto (1986). "A lógica da dispersao da indústria no Estado de Sao Paulo". *Estudos Economicos*, vol. 16, número especial. San Pablo. pp. 45-67.
- Azzoni, Carlos Roberto (1989). "La nueva dirección de la industria en San Pablo: ¿reversión de la polarización en Brasil?". En: Albuquerque, Francisco y otros, *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Baer, Werner y Pedro Pinchas Geiger (1978). "Industrializaçao, urbanizaçao e a persistencia das desigualdades regionais no Brasil". En: Werner BAER y otros (Comps.). *Dimensoes do desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, pp. 65-150.
- Banco Mundial (1991). *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuñante de desarrollo*. Washington: Banco Mundial.
- Barkin, David (1972). "¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?". En, \_\_\_\_\_/ (Comp.). *Los beneficiarios del desarrollo regional*. México: SepSetentas. pp. 151-185.
- Barrios, Sonia (1984). "Realidades y mitos de la descentralización gubernamental", *Cuadernos del CENDES*, n. 4. Caracas.
- Barro, R.J. (1996). *El poder del razonamiento económico. Como entender la economía*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid – Ediciones Celeste.
- Bassand, M. (2007). *Cités, villes, métropoles. Le changement irreversible de la ville*. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Basualdo, Eduardo M. y Daniel Azpiazu (1989). *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*. Buenos Aires: Cántaro Editores.
- Baudouin, J. (1989). *Karl Popper*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Bauman, Z. (1998). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica Argentina.
- Bauman, Z. (2005). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno de Argentina Editores.

- Beaud, M. & G. Dostaler (1996). *La pensée économique depuis Keynes*. Paris, Editions du Seuil.
- Beaverstock, Jonathan ; Richard. Smith y Peter. Taylor (1999). "A Roster of World Cities". *GaWC Research Bulletin*, n. 5. Recuperado en diciembre 2009 de <http://info.lboro.ac.uk>
- Becker, Bertha K. (1984). "A crise do Estado e a regioao. A estrategia da descentralizaçao em questao". En: B. K. Becker (org.), *Ordenaçaao do territorio: uma questao política?*, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Benko, Georges y Alain Lipietz (Comps.) (1992). *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradimes de la géographie économique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Berry, Bryan (1961), "City size distribution and economic development". *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, vol. 9, julio, pp. 573-587.
- Bobbio, N. (1986). "Reformismo, socialismo, igualdad". *Leviatán*, Madrid, n. 23/24, primavera-verano.
- Boisier, Sergio (1988a). "Las regiones como espacios socialmente construidos", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 35, agosto.
- Boisier, Sergio (1988b). *Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos*. Santiago de Chile: ILPES.
- Boix, R. (2004). "Redes de ciudades y externalidades". *Investigaciones Regionales*, Madrid, n. 4, primavera, pp. 5-27.
- Borja, Jordi (1987). "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado". En: Jordi BORJA y otros, *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Borsdorf, A. (2003), "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana". *EURE*, Santiago, n. 86, mayo, pp. 37-49.
- Boyer, R. (1987). *La théorie de la régulation. Une analyse critique*. Paris, Editions La Découverte.
- Brenner, N. (2003). "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental Post-fordista". *EURE*, Santiago, n. 86, mayo.

- Camagni, R. (2005). *Economía urbana*. Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- Campolina Diniz, Clelio & B. Diniz (2007). "A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções". *EURE*, Santiago, n. 98, abril, pp. 45-56.
- Campolina Diniz, Clelio (1991). "Desenvolvimento poligonal no Brasil. Nem desconcentração nem contínua polarização". *Primer Encuentro Iberoamericano de Estudios Regionales*, Santa Cruz de la Sierra, 28 octubre - 1 noviembre 1991.
- Cano, Wilson (1985). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. San Pablo, Global Editora.
- Capellin, R. (1992). "Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los 90". *Revista de Estudios Regionales*, Málaga, n. 33.
- Cariola, Cecilia & Miguel Ángel Lacabana (2005). *Pobreza, nueva pobreza y exclusión social. Los múltiples rostros de Caracas*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Carr, E. H. (1981). *La revolución rusa. De Lenin a Stalin, 1917-1929*. Madrid: Alianza Editorial.
- Carvalho, D. (2006). "Os estrangeiros vieram para ficar". *Exame*, São Paulo, 21 junio.
- Castel, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires, Manantial, 2004.
- Castells, Manuel (1986). "Mudança tecnológica, reestruturação econômica e a nova divisão espacial do trabalho". *Espaço & Debates*, São Paulo, ano VI, n. 17.
- Castells, Manuel (1987). "El nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista y el proyecto socialista". En: Guerra, A. y otros, *Nuevos horizontes teóricos para el socialismo*. Madrid, Sistema.
- Castells, Manuel (1989). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel (2001). "La sociología urbana en el Siglo XXI". En SUS-SER, I. (ed.), *La sociología urbana de Manuel Castells*. Madrid, Alianza Editorial.

- Charmes, E. (1998). "La nouvelle bulle à éclaté en Thaïlande". *Etudes Foncières*, Paris, n. 81 ([www.foncier.org/articles/81/81Charmes.htm](http://www.foncier.org/articles/81/81Charmes.htm))
- Chesnaï, F. (1994). *La mondialisation du capital*. Paris, Syros.
- Chion, M. (2001). "Informalización e internacionalización de Gamarra, Perú: de barrio marginal a centro metropolitano". *Ambiente y Desarrollo*, Santiago, v. 17, n. 1, marzo.
- Chion, M. (2002). "Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del siglo XX". *EURE*, Santiago, n. 85, diciembre, pp. 71-87.
- Choay, F. (2004). "El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad". En RAMOS, A. M. (Ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Ediciones UPC. (Versión original publicada en 1994).
- Choi, Jin-Ho (1990). "Patterns of urbanization and population distribution policies in the Republic of Korea". *Regional Development Dialogue*, vol. 11, n. 1, spring, pp. 130-151.
- CIDU – Equipo Macrozona Central (1972). "Síntesis del Estudio Región Central de Chile. Perspectivas de Desarrollo". *EURE*, Santiago de Chile, n. 6, noviembre.
- CLAD (1987). *Avances de la descentralización en América Latina y España*, Ed. CLAD, Caracas, diciembre.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1981). *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Coraggio, José Luis (1988). "Poder local y poder popular", *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, año 13, n. 45-46, agosto.
- Coraggio, José Luis (1991). "Las dos corrientes de la descentralización". *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, año 16, n. 56, mayo.
- Cordero, Salvador H. y Rafael Santín (1986). "Concentración, grupos monopólicos y capital financiero del sector privado en México". En Julio LABASTIDA (Comp.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*. México, Alianza Editorial Mexicana, pp. 163-220.
- Córdoba, José (1991). "Diez lecciones de la reforma económica mexicana". *Nexos*, México, n. 158, febrero.
- Crispi, Jaime y Esteban Durán (1988). "Gobierno local, desarrollo rural y participación: algunos alcances para el Chile democrático". En GIA,

- Gobierno local y participación social. Debate desde una perspectiva agraria.* Santiago de Chile, GIA, 1988.
- Crozier, M. & E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective.* Paris, Editions du Seuil.
- Crozier, Michel (1979). *On ne change pas la société par décret,* Paris, Lafont.
- Cruz, M. S. & A. Carrillo (2006). "Un ejercicio de planeación y la construcción de nuevos espacios urbanos : el caso de Santa Fe". En CRUZ, M. S. (Coord.), *Espacios metropolitanos 2. Población, planeación y políticas de gobierno.* México: Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana.
- Curbelo, José Luis (1986). "Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n. 10, julio-diciembre.
- Curbelo, José Luis (1987). "La cuestión regional: una dimensión inestable de la reestructuración del Estado de Bienestar". Santiago de Chile: ILPES.
- Da Costa, José Marcelino M. (1986). "Processos espaciais de acumulação de capital no capitalismo tardío", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n. 10, julio-diciembre.
- De Ambrosio, M. (2007). "Boom urbano dejaría sin playas a la costa atlántica", Buenos Aires, Perfil, año II, n. 219, 23 diciembre, 2007.
- De Mattos, Carlos A. (1979). "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana". *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 8, abril.
- De Mattos, Carlos A. (1986). "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional". *Pensamiento Iberoamericano*, n. 10, julio-diciembre.
- De Mattos, Carlos A. (1989). "Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos". En M. UNDA (Ed.), *La investigación urbana en América Latina. Viejos y nuevos temas.* Quito: CIUDAD.
- De Mattos, Carlos A. (1990). "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur". En: Francisco Alburquerque y otros (Eds), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- De Mattos, Carlos A. (1991). "Modernización neocapitalista y reestructuración productiva y territorial en Chile, 1973-1990". *Estudios Territoriales*, Madrid, n. 37, septiembre-diciembre.
- De Mattos, Carlos (1999). "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo". *EURE*, Santiago de Chile, n. 76, diciembre.
- De Mattos, Carlos (2002). "Santiago de Chile de cara a la globalización: ¿otra ciudad?" *Revista de Sociología e Política*, Curitiba, n. 19, noviembre, pp. 31-54.
- De Mattos, Carlos (2005). "Gestión territorial y urbana: de la planeación a la *governance*". *Ciudades*. Puebla, México, n. 66, abril-junio.
- De Mattos, Carlos y Luis Riffo (2005). "Globalización, redes, nodos y dinámica metropolitana: el Gran Santiago en los noventa". En de Mattos, Carlos et al., *Gobernanza, competitividad y redes: la gestión en las ciudades del siglo XXI*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.
- De Mattos, Carlos (2008). "Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano". En PEREIRA, P. C. X & R. HIDALGO (Eds.), *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago: GEO Libros.
- De Mattos, Carlos; Luis Riffo; Gloria Yáñez y Ximena Salas (2007). *Reestructuración del mercado metropolitano de trabajo y cambios socio-territoriales en el Gran Santiago*. En de Mattos, Carlos y Rodrigo Hidalgo (Eds.), Santiago de Chile. Movilidad espacial y reconfiguración metropolitana. Santiago: EURE Libros/GEO Libros.
- De Oliveira, Orlandina y Bryan Roberts (1989). "Los antecedentes de la crisis urbana: urbanización y transformación ocupacional en América Latina, 1940-1980". En, Mario LOMBARDI y Danilo VEIGA (Editores), *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1989, pp. 23-80.
- De Ramón, Armando (2000). *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Del Río Gómez, Clemente y Juan Ramón Cuadrado Roura (1991). "El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional". *Primer Encuentro Iberoamericano de Estudios Regionales*, Santa Cruz de la Sierra.

- Delgado, M. (2006). "Morfología urbana y conflicto social. Las medidas antiguetas como políticas de dispersión de pobres". En: Bergalli, R. & I. R. Beiras (Coords.), *Emergencias urbanas*. Barcelona: Anthropos.
- Dematteis, Giuseppe (1998). "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas". En: Monclus, F. J. (Ed.) (1998). *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Dematteis, Giuseppe (1998/99). "Nom basta una forte indentità, la città vive solo se è un 'nodo'". *Telèma* 15. Recuperado diciembre 2004 de [www.fub.it/telema/](http://www.fub.it/telema/)
- Dematteis, Giuseppe & F. Governa (2001). "Urban Form and Governance: The New Multi-centred Urban Patterns". En: Anderson, H., G. Jorgensen, D. Jove & W. Ostendorff (Eds.), *Change and Stability in Urban Europe. Form, Quality and Governance*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing Co.
- Dematteis, Giuseppe & F. Governa (2001). "Urban form and governance: the new multi-centred urban patterns". En: Andersen, G., D. Joye, & W. Ostendorff, (eds.), *Change and stability in urban Europe. Form, quality and governance*. Ashgate, Aldershot: U. K.
- Dematteis, Giuseppe (2002). "De las regiones-área a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional". En: Subirats, J. (Ed.), *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas globales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Demographia (2009). *World urban areas & populations projections*. 5<sup>th</sup> Comprehensive Editions. April 2009. Recuperado en febrero 2009: <http://www.demographia.com/db-worldua.pdf>.
- Díaz, Álvaro (1991). "La paradoja de la modernización tecnológica en Chile. ¿El renacimiento del taylorismo?". *Mensaje*, Santiago de Chile, n. 397, marzo - abril.
- Ducci, María Elena (2002). "Area urbana de Santiago 1991-2000: expansión de la industria y la vivienda". *EURE*, Santiago de Chile, n. 85, diciembre.
- Duhau, E. & A. Giglia (2007). "Nuevas centralidades y prácticas de consumo en la ciudad de México: del microcomercio al hipermercado". *EURE*, Santiago, n. 98, abril, pp. 77-95.

- Dupuy, François y Jean-Claude Thoenig (1985). *L'administration en miettes*, Paris: Fayard.
- Edelman, David y Óscar Gómez Navas (1991). "Experiencias y lineamientos de políticas en materia de descentralización político-administrativa en América Latina". *Serie Avances de Investigación*, n. 1. Caracas: CLAD.
- El Ladrillo (1992). *Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- English, Jorge (2007). "Maipú, Quilicura y Puente Alto lideran alza del precio promedio del suelo tras crisis asiática". *La Tercera*. Santiago de Chile, 23 de diciembre.
- European Environment Agency (2006). "Urban sprawl in Europe. The ignored challenge". *European Commission, EEA Report*, n. 10/2006. Recuperado en diciembre 2009 de: [www.eea.europa.eu/publications/eea\\_report\\_2006\\_10/eea\\_report\\_10\\_2006.pdf](http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10/eea_report_10_2006.pdf)
- Fainstein, S. (2000). "New Directions in Planning Theory". *Urban Affairs Review*, n. 35, marzo.
- Fajnzylber, Fernando (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México, Editorial Nueva Imagen.
- Faludi, A. (1973). *Planning Theory*. U.K., Exeter, Pergamon Press.
- Fernández Durán, R. (2006). "El tsunami urbanizador español y mundial". [www.ecologistasenaccion.org/article.php3?id\\_article=4824](http://www.ecologistasenaccion.org/article.php3?id_article=4824) (Consultado en diciembre 2007).
- Fernández Güell, J. M. (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Figuroa, Oscar y Arturo Orellana (2007). "Transantiago, gobernabilidad e institucionalidad". *EURE*. Santiago, n. 100, diciembre.
- Fitzpatrick, S. (2005). *La revolución rusa*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Fix, M. (2007). *São Paulo cidade global. Fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Fossaert, Robert (2001). "Les villes mondiales, villes du système mondial". *Hérodote*, n. 101, Paris, 2º trimestre.

- Foxley, Alejandro (1982). *Experimentos neoliberales en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Friedmann, John. y Goetz Wolff (1982). "World city formation: an agenda for research and action". *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 6.
- Frúgoli Jr., Heitor (2000). *Centralidade em São Paulo. Trajetórias, conflitos e negociações na metropole*. São Paulo: Editora da Univesidade de São Paulo.
- Fuentes, L. & Sierralta, C. (2004). "Santiago de Chile, ¿ejemplo de una reestructuración capitalista global?". *EURE*. Santiago, n. 91, diciembre.
- GAFI (1998). *Rapport 1997-1998 sur les typologies du blanchiment de l'argent*. [www.fatf.-gafi.org/dataoecd/32/13/35396712.pdf](http://www.fatf.-gafi.org/dataoecd/32/13/35396712.pdf)
- Garza, Gustavo (1980). *Industrialización de las principales ciudades de México*. México: El Colegio de México.
- Gatto, Francisco (1990). "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales". En F. Albuquerque y otros, op.cit.
- Gaudin, J. P. (1993). *Les nouvelles politiques urbaines*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Gaudin, J. P. (2002). *Pourquoi la gouvernance?* Paris : Presses de Sciences-Po.
- Geddes, Robert (1997). "Metropolis Unbound. The Sprawling American City and the Searching for Alternatives". *The American Prospect*. November-december.
- Gereffi, G. (1999). "A Commodity Chain Framework for Analyzing Global Industries". Durham, Duke University. Recuperado en diciembre 2008 de: [www.sjsu.edu/upload/course/course\\_775/gereffix1x.pdf](http://www.sjsu.edu/upload/course/course_775/gereffix1x.pdf)
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gilbert, Alan G. y David E. Goodman (1976). "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico". *Revista EURE*, Santiago de Chile, vol. V, n. 13, pp. 79-101.
- Grafmeyer, Y. (2005), *Sociologie urbaine*. Paris: Armand Colin.
- Graham, S. & S. Marvin, (2001). *Splintering urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Londres: Routledge.

- Greene, M. & F. Soler (2004). "Santiago: de un proceso acelerado de crecimiento a uno de transformaciones". En De Mattos, C. & alt. (Eds.), *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?*. Santiago: Ediciones Sur/EURE Libros.
- Guellec, D. & Ralle P. (1995). *Les nouvelles théories de la croissance*. Paris: La Découverte.
- Guilhon, Bernard (1998). *Les firmes globales*. Paris: Economica.
- Habermas, J. (1975). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu Editores (Versión original 1973).
- Habermas, J. (1985). "A Philosophico - Political Profile". *New Left Review*. London, n. 151, mayo/junio.
- Hackworth, J. (2007). *The neoliberal city. Governance, ideology, and development in american urbanism*. New York: Cornell University Press.
- Hadjimichalis, Costis y Nicos Papamichos (1990). "Desarrollo local en el sur de Europa: hacia una nueva mitología". *Estudios Regionales*. Málaga, n. 26, pp. 113-144.
- Haldenwang, Christian von (1990). "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina". *EURE*. Santiago de Chile, n. 50, diciembre.
- Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Hansen, Niles (1990). "Impacts of small -and intermediate- sized cities on population distribution: issues and responses". *Regional Development Dialogue*, vol. 11, n. 1, spring, pp. 60-76.
- Harvey, D. (1989). "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism". *Geografiska Annaler*, vol. 71, n. 1.
- Harvey, D. (2000). "Mundos urbanos posibles". En Ramos, A. M. (Ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Ediciones UPC, 2004.
- Hayek, Friedrich. (1976). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza (Versión original 1944).
- Held, D. & A. McGrew (2002). *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

- Helmsing, Bert y Uribe-Echeverría Francisco (1981). "La planificación regional en América Latina ¿teoría o práctica?". En Sergio BOISIER *et alli* (Eds.), *Experiencias de planificación regional en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES/SIAP.
- Helpman, Elhanan. (2004). *El misterio del crecimiento económico*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Hernández Laos, Enrique (1980). "Economías externas y el proceso de concentración regional de la industria en México". *El Trimestre Económico*. México, vol. XLVII, n. 185, enero-marzo, pp. 119-157.
- Hidalgo, Rodrigo (2004). "De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile, 1990-2000". *EURE*, Santiago, n. 91, diciembre, pp. 29-52.
- Hidalgo, Rodrigo (2007). "¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile". *EURE*. Santiago, n. 98, abril.
- Hiernaux Nicolas, Daniel (1993). "Modernización económica, territorio y política", *Diseño y Sociedad*, México, n. 3, pp. 31-42.
- Huerta Moreno, M. G. (2005). "El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario". *Política y Cultura*. México, otoño.
- Ibarra Puig, Vidal (1989). "Represión y liberación de las actividades financieras en los países en desarrollo. El caso de América Latina". *Comercio Exterior*, México, vol. 39, n. 12, diciembre.
- Iglecias, W. (2001). "Impactos da mundialização sobre uma metrópole periférica: o vetor sudoeste de São Paulo". *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 6, 2º semestre, pp. 9-53.
- ILPES (1966). *Discusiones sobre planificación*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- IMF (2009). *World Economic Outlook. Crisis and Recovery*. Washington: International Monetary Fund.
- Indovina, F. (1990). *La città diffusa*, Venecia: Istituto Universitarii di Architettura di Venezia.
- INE (1987). *Compendio Estadístico 1987*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas, julio.

- INE (1999). *V Encuesta de Presupuestos Familiares 1996-1997*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas, junio.
- INE (2002). *Resultados Preliminares. Población y Vivienda. Censo 2002*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas. Recuperado junio 2003 de [www.ine.cl](http://www.ine.cl).
- INE (2008). *Resultados Encuesta de Presupuestos Familiares. Nov. 2006-Oct. 2007*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas, julio.
- Janoschka, M. (2002). "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización". *EURE*. Santiago, n. 85, diciembre, pp. 11-29.
- Jatobá, Jorge y otros (1980). "Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente". *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, vol. 10, n. 1, abril, pp. 273-318.
- Jessop, B. (1999). *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colombia.
- Johnson, S. (2003). *Sistemas emergentes. O qué tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software*. México: Turner/Fondo de Cultura Económica.
- Jonas, Andrew E. G. & David Wilson, Eds. (1999). *The Urban Growth Machine. Critical Perspectives Two Decades Later*. Albany: State University of New York Press.
- Kadishev, L. A. & G. M. Sorokin (1970). *Leyes económicas y planificación socialista*. México: Editorial Grijalbo.
- Kaufmann, D., A. Kraay & M. Mastruzzi (2007). *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*. Washington: World Bank Policy Research Working Paper N° 4280.
- Kim, Won Bae (1988). "Population redistribution policy in Korea: a review". *Population Research and Policy Review*. Dordrecht, Netherlands, n. 7, pp. 49-77.
- Kolankiewicz, Leon y Roy Beck (2001). *Weighing Sprawl Factor in Large U. S. Cities*. Recuperado en marzo 2003 de [www.sprawlcity.org/studyUSA/USAsprawlz.pdf](http://www.sprawlcity.org/studyUSA/USAsprawlz.pdf)

- Koolhaas, R. (2006). *La ciudad genérica*. Barcelona: Editorial G. Gili.
- Kosakoff, B. & A. López (2008). "América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades". *GGG Georgetown University – Universia*, v. 2, n. 1, pp. 18-32.
- Krugman, P. (1996). "Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico". *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, n. 143, octubre-diciembre 1996.
- Kruijt, Dirk, Franklin Manguashca y Menno Vellinga (1982). *Industrialización y desarrollo regional en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Utrech.
- Kukawka, P. (1973). "Planifier les villes: pourquoi faire? Approche conceptuelle". *Espaces et Sociétés*. Paris, n. 8, febrero.
- Lafay, Gerard (1996). *Comprendre la mondialisation*. Paris: Economica.
- Lattes, Alfredo E. (1989). "La urbanización y el crecimiento urbano en América Latina, desde una perspectiva demográfica". En: J. L. Coraggio (Ed.), *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer*. Quito: CIUDAD, pp. 257-315.
- Larrañaga, Osvaldo y Rodrigo Herrera (2008). "Los recientes cambios en la desigualdad y la pobreza en Chile". *Estudios Públicos*. Santiago, n. 100, verano.
- Lavell, Allan, Pedro Pirez y Luis Unikel (1978). "La planificación del desarrollo y redistribución espacial de la población: el caso de México, 1940-78". Santiago de Chile: CELADE.
- Le Corbusier (2001). *Cómo concebir el urbanismo*. Buenos Aires: Ediciones Infinito (Versión original 1946).
- Le Gales, P. (1995). "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine". *Revue Française de Science Politique*, n. 1.
- Le Gales, P. (1997). "Les villes européennes comme société et comme acteur". En: A. Bagnasco, & P. Le Gales (Dir.). *Villes en Europe. Sociétés locales et acteurs*. Paris: Editions La Decouverte.
- Le Gales, P. (2007). *Las ciudades europeas. Conflictos sociales y gobernanza*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Leborgne, D. & A. Lipietz (1988). "L'après fordisme et son espace". *Les Temps Modernes*. Paris, n. 501.

- Lefebvre, H. (1970). *La revolución urbana*. Madrid, Alianza Editorial.
- Lefebvre, Henri (1972). *Espace et politique. Le droit a la ville II*. Paris: Editions Anthropos.
- Levine, S. & C. Haughney (2006). "La fiebre inmobiliaria llega a los distintos mercados emergentes". *El Mercurio*. Santiago, 27 de febrero.
- Levy, J. (2005). "Habitants acteurs, ville-système". En : Chapuis, J.Y (Coord.), *Villes en évolution*. Paris : La Documentation Française.
- Lindblom, C. E. (1959). "The science of muddling through". *Public Administration Review*, vol. 19.
- Lipietz, Alain (1986). *Mirages et miracles. Problemes de l'industrialisation dans le tiers monde*. Paris : Editions La Découverte.
- Lipietz, Alain (1987). "Lo nacional y lo regional, ¿cuál autonomía frente a la crisis capitalista mundial?". *Cuadernos de Economía*, Bogotá, vol. VIII, n. 11, segundo semestre.
- Lipietz, Alain y Daniele Leborgne (1987). "L'apres-fordisme et son espace". *Couverture Orange* (CEPREMAP). Paris, n. 8807.
- López Claros, A. & al. (2006). "The Global Competitiveness Index: identifying the key elements of sustainable growth". En: M. Porter; K. Schwab & A. López Claros (Eds.), *The Global Competitiveness Report 2006-2007*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lopez De Souza, M. (2003). *ABC do desenvolvimento urbano*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- López Levi, L. (2007). "La naturaleza central de los grandes centros comerciales de la ciudad de México". En: Villarreal, D. R. & D. Mignot. *Metropolización, concentración económica y desigualdades espaciales en México y Francia*. México: UAM.
- Lora, E. & U. Panizza (2002). "Globalización y reformas estructurales en América Latina: lo que funcionó y lo que no". *Revista Asturiana de Economía*. Oviedo, n. 24.
- Lowder, Stella (1991). "El papel de las ciudades intermedias en el desarrollo regional: una comparación de cuatro ciudades de Ecuador". *Revista Interamericana de Planificación*. Guatemala, vol. XXIV, n. 93, enero-marzo, pp.45-60.

- Lucas Jr., R. (1988). "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, n. 22, julio.
- Lucas Jr., R. (1996). "La revolución industrial. Pasado y futuro". *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, n. 64, primavera.
- Ludeña, Wiley (2002). "Lima. Ciudad y globalización. Paisajes encontrados de fin de siglo". En: Orellana, A. (Coord.), *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado*. Barcelona: Institut d'Estudis Territorials.
- Magee, B. (1974). *Popper*. Barcelona : Grijalbo.
- Malezieux, J. (1995). "L'urbanisation du capital : l'évolution récente de l'immobilier d'entreprise en France". *Futur Antérieur*, n. 30-31-32, Paris.
- Mannheim, K. (1944). *Diagnóstico de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica (Versión original 1943).
- Mannheim, K. (1946). *Libertad y planificación*. México: Fondo de Cultura Económica (Versión original 1940).
- Marcuse, Peter y Ronald van Kempen (Eds.) (2000). *Globalizing Cities. A New Spatial Order?*. Oxford, UK, Blackwell Publishers.
- Markusen, A & G. Schrock (2006). "The distinctive city : divergent patterns in growth, hierarchy and specialization". *Urban Studies*, v. 43, n. 8, pp. 1301-1323.
- Marshall, Enrique (1990). *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Martine, George (1987). "Exodo rural, concentração urbana e fronteira agrícola". En: George Martine y Ronaldo Coutinho Garcia (Comps.), *Os impactos sociais da modernização agrícola*. San Pablo: Editora Caetes, pp. 59-79.
- Martínez, Francisco J. (2002). "Evitar un Santiago automovilizado". *Revista Universitaria*. Santiago, n. 78.
- Martínez, Javier (2002). "¿Crisis de la clase media?". *Revista Mensaje*, Santiago, n. 51, marzo-abril.
- Martínez Pizarro, Jorge (1997). "Urbanización, crecimiento urbano y dinámica de la población en las principales ciudades de Chile entre 1952 y 1992". *Revista de Geografía Norte Grande*. Santiago, n. 24.

- Master Card (2008). *Worldwide centers of commerce index 2008*. Recuperado en diciembre 2009 de: [www.mastercard.com/us/company/en/insights/studies/2008/wcoc/index.html](http://www.mastercard.com/us/company/en/insights/studies/2008/wcoc/index.html)
- May, N. & alli, Dir. (1998). *La ville éclatée*. La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- Meller, Patricio (1990). "Revisión del proceso de ajuste chileno de la década del 80". *Estudios CIEPLAN*. Santiago de Chile, n. 30.
- Meller, Patricio (1996). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Méndez, R. (2001). "Transformaciones económicas y reorganización territorial en la Región Metropolitana de Madrid". *EURE*. Santiago, n. 80, mayo, pp. 141-161.
- Mera, Koichi (1973). "On the urban agglomeration and economic efficiency". *Economic Development and Cultural Change*, 21, pp. 309-324.
- Mertins, G. & Muller J. (2000). "El traslado de servicios de alto rango desde el centro de Bogotá hacia el norte: etapas, parámetros y consecuencias". *Perspectiva Geográfica*, n. 5, pp. 103-123.
- Michalet, Charles-Albert (1985). "Le village planétaire". En: M.Cicurel, *Une économie mondiale*. Paris : Hachette.
- Michalet, Charles-Albert (2004). *Qu'est-ce que la mondialisation?* Paris: La Decouverte.
- Michalet, Charles-Albert (2007). *Mondialisation, la grande rupture*. Paris: La Decouverte.
- Mingo, Orlando; Miguel Contreras y Alicia Ross (1990). "Proyecto Región Capital de Chile". *EURE*. Santiago, n. 48, junio.
- MIDEPLAN (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1990-1998*. Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social. Santiago, julio.
- MIDEPLAN (2006). *Encuesta de caracterización socioeconómica nacional. Casen 2006. Región Metropolitana*. Recuperado en diciembre 2009 de [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)
- MINVU (1979a). "Conceptos básicos para la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano". *EURE*. Santiago, n. 22, septiembre 1981.

- MINVU (1979b). "Política Nacional de Desarrollo Urbano. Chile, 1979". *EURE*. Santiago, n. 22, septiembre 1981.
- Moguillansky, Graciela (1999). *La inversión extranjera en Chile: ¿el fin de un ciclo de expansión?*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Molotch, H. (1976). "The city as a growth machine: towards a political economy of place". *The American Sociological Review*, n. 82, pp. 309-330.
- Mongin, O. (2005). *La condition urbaine. La ville à l'heure de la mondialisation*. Paris: Editions du Seuil.
- Mortimore, Michael y Huss Torben (1991). "Encuesta industrial en México". *Comercio Exterior*, México, vol. 41, n. 7, julio.
- Mouhoud, E. M. (2006). *Mondialisation et delocalization des entreprises*. Paris: La Découverte/Repères.
- Muntaner, P. X. (2000). "La metrópolis finisecular como espectáculo". *Revista de Ciencias Sociales*, Bogotá, n. 5, enero.
- Murakami, H. ([1998] 2003). *Al sur de la frontera, al oeste del sol*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Myrdal, Gunnar (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*. Londres: Gerald Duckworth & Co.
- Myrdal, Gunnar (1961). *El Estado del futuro*. México: Fondo de Cultura Económica (Versión original 1960).
- Myrdal, Gunnar (1964). *El reto a la sociedad opulenta*. México: Fondo de Cultura Económica (Versión original 1962).
- Naciones Unidas (1963). *Planificación del desarrollo económico*. New York: Naciones Unidas (A/5533/Rev. 1).
- Naím, M. (2005). *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Buenos Aires: Debate.
- Naím, M. (2006). *Ilícito*. Buenos Aires : Debate.
- Navez-Bouchanine, Françoise, (2002). "La fragmentation: sources et definitions". En: Navez -Bouchanine, F (Dir.). *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale?* Paris: L'Harmattan.
- Nel.lo, Oriol (2002). *Cataluña, ciudad de ciudades*. Lleida: Editorial Milenio.
- Neusüss, A. (1971). *Utopía*. Barcelona: Barral Editores.

- Newman, P. & A. Thornley (1996). *Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems and Planning Projects*. London: Routledge.
- Novoa, G. (2005). "Puerto Madero: un proyecto bisagra". En Welch Guerra, M. (Ed.), *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Oblat, T. (2005). *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*. Paris: Presses Universitaires de France.
- OCDE (1989). *Economías en transición. El ajuste estructural en los países de la OCDE*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- OCDE (2001). *Mieux vivre dans la ville. Le rôle de la gouvernance métropolitaine*. Paris : Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2007). *Villes et compétitivité. Un nouveau paradigme entrepreneurial pour l'aménagement du territoire*. Paris: OCDE.
- Offe, Claus (1972). "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad". En: Vv.aa., *Capitalismo y Estado*. Madrid: Editorial Revolución.
- Offe, Claus (1988). *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ortiz, Jorge y Soledad Morales (2002). "Impacto socio-espacial de las migraciones intraurbanas en entidades de centro y de nuevas periferias de Santiago". *EURE*, Santiago, n. 85, diciembre.
- Ottone, Ernesto y Carlos Vergara (2007). "La desigualdad social en América Latina y el caso chileno". *Estudios Públicos*. Santiago, n. 108, primavera.
- Ouroussoff, N. (2007). "Let the 'starchitects' work all the angles". *The New York Times*, diciembre 16. [www.nytimes.com/2007/12/16/weekinreview/16ouroussoff.html?](http://www.nytimes.com/2007/12/16/weekinreview/16ouroussoff.html?) (Consultado en diciembre 2007).
- Padioleau, J. G. (1989). *El Estado en concreto*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Palazuelos, E. (1998). *La globalización financiera. La internacionalización del capital financiero a finales del siglo XX*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Parnreiter, C. (2002). "Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global". *EURE*. Santiago, n. 85, diciembre.

- Paz, Octavio (1990). *Pequeña crónica de grandes días*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peñalva, Susana (1987)- “La descentralización del Estado en un contexto de crisis. (Apuntes para un debate pendiente)”. En: S. Peñalva y A. Rofman, *Descentralización y reforma constitucional*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Pérez, Carlota. (2004). *Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*. México: Siglo XXI Editores.
- Perrault, F (2004). “Les défis de l’investissement immobilier”.  
[www.reseausg.uqam.ca/fichiers/allocution%20Fernand%20Perreault.doc](http://www.reseausg.uqam.ca/fichiers/allocution%20Fernand%20Perreault.doc) (Consultado en diciembre 2007).
- Perroux, François (1955). “Note sur la notion de pôle de croissance”. *Economie Appliquée*. Paris: ns. 1 y 2, enero-junio, pp. 307-320.
- Peters, Thomas y Robert H. Waterman, Jr. (1982). *En busca de la excelencia. Experiencias de las empresas mejor gerenciadas de los Estados Unidos*. Bogotá: Editorial Norma.
- Peyrelevade, J. (2005). *Le capitalisme total*. Paris : Editions du Seuil.
- Picon, A. (1998). *La ville territoire des cyborgs*. Besançon: Les Editions de l’Imprimeur.
- Pírez, P. (2005). “Descentralización demográfica y centralización económica en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. *Población de Buenos Aires*. Buenos Aires, n. 2, septiembre, pp. 29-41.
- Plihon, D. (2001). *Le nouveau capitalisme*. Paris: Flammarion
- Popper, K. R. (1973). *La miseria del historicismo*. Madrid: Alianza Editorial (Versión original 1944).
- Popper, K. R. (1981). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós Ibérica (Versión original 1945).
- Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Porter, M. E. (1995). “The Competitive Advantage of the Inner City”. *Harvard Business Review*, may-june, 55-71.
- Portes, Alejandro (1989). “La urbanización de América Latina en los años de crisis”. En: Mario Lombardi y Danilo Veiga (Comps.), *Las ciudades*

- en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, pp. 81-134.
- Pozas, María de los Ángeles (1991). "Estrategias empresariales ante la apertura externa". *Ciudades*. México, año 3, n. 9, enero-marzo.
- Prebisch, R. (1962). "Aspectos económicos de la Alianza". En John C. Dreier (Comp.), *La Alianza para el Progreso. Problemas y perspectivas*. México : Editorial Novaro.
- Preteceille, Edmond (1987). "La décentralisation: pour qui, pour quoi?", *Politique Aujourd'hui*. Paris: n. 2, noviembre.
- Preteceille, Edmond (2002). "Comment analyser la segregation sociale?". *Etudes Foncières*. Paris, n. 98.
- Preteceille, Edmond y Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (1999). "Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80". *EURE*, n. 76, diciembre.
- Przeworski, Adam (1990). *State and the economy under capitalism*. UK: Harwood Academic Publishers.
- Przeworski, Adam y Michael Wallerstein (1986). "Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada". En: *EURAL*, "Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa". Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Quintanilla R., Ernesto (1991). "Tendencias recientes de la localización en la industria maquiladora". *Comercio Exterior*. México, vol. 41, n. 9, septiembre.
- Ramos, Joseph (1984). *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Reinecke, Gerhard y Jacobo Velasco (2005). *Chile. Informe de empleo. Primer semestre 2005*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Remy, J. (2001). "Ville visible, ville invisible. Un réseau aérolaire?" *A+C - Arquitectura y Cultura*. Santiago, n. 1.
- Restrepo, Darío (1987). "Descentralización, democracia y Estado autoritario", Cuadernos de Economía. Bogotá, vol. VIII, n.11, segundo semestre.
- Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz (2003). "Segregación, desigualdad y vivienda: la metrópolis de Rio de Janeiro en los años 80 y 90". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Madrid, n, 136-137, v. XXXXV, verano-otoño.

- Richardson, Harry W. (1980). "Polarization reversal in developing countries", *Papers of the Regional Science Association*. Philadelphia, vol. 45, pp. 67-85.
- Richardson, Harry W. (1984). "Population distribution policies". En: International Conference on Population, *Population Distribution, Migration and Development*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Richardson, Harry W. (1987). "The costs of urbanization: A FourCountry Comparison". *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, vol. 35, n. 3, april, pp. 561-580.
- Rodríguez, A.; F Moulart & E. Swyngedouw (2001). "Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, Madrid, v. 33, n. 129, otoño.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (2005). "El problema de vivienda de los 'con techo'". En: Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (Eds.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Rodríguez, Alfredo (2009). "Como gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados". En: Rodríguez, Alfredo y Paula Rodríguez (Eds.), *Santiago, una ciudad neoliberal*. Quito: OLACCHI.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (1993). *La población del Gran Santiago: tendencias, perspectivas, consecuencias*. Santiago: CELADE (LC/DEM/R.200, Serie A, N° 283).
- Rodrik, D. (2008). *Nations et mondialisation. Les strategies nationales de développement dans un monde globalisé*. Paris: Editions La Decouverte.
- Rofman, Alejandro (1990). "El proceso de descentralización en América Latina: causas, desarrollo, perspectivas". *Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública/CLAD*, Caracas, n. 3.
- Romer, P. (1986). "Increasing Returns and Long Run Growth". *Journal of Political Economy*, vol. 94, n.5, octubre.
- Romer, P. (1990). "Endogenous Technological Change". *Journal of Political Economy*, vol. 98, n. 5, octubre.
- Rondelli, Dennis A. (1981). "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 47, n. 2.

- Rozas, Patricio y Gustavo Marín (1989). *1988: El 'Mapa de la Extrema Riqueza' 10 años después. I. os grupos económicos multinacionales*. Santiago de Chile: Chile-América/CESOC.
- Sandoval Lara, Miguel y Francisco Arroyo García (1990). "La economía mexicana en el fin de siglo". *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, n. 42, diciembre.
- Santana, Pedro (1983). *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*. Bogotá: Editorial CINEP.
- Santos, M. (1975). *L'espace partagé. Les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés*. Paris : M. Th. Genin Librairies Techniques.
- Sarlo, B. (1994). *Escenas de la vida posmoderna. Intelectuales, arte y videocultura en la Argentina*. Buenos Aires: Compañía Espasa Calpe Argentina/Ariel.
- Sassen, Saskia (1991). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sassen, Saskia (2003). *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Mapas.
- Sassen, Saskia (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires, Katz Editores.
- Sassen, Saskia (2007a). *Sociología de la globalización*. Buenos Aires, Katz Editores.
- Sassen, Saskia (2007b). "El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza". *EURE*. Santiago, n. 100, diciembre, pp. 9-34.
- Silva, A. B. & Castillo R. (2007). "Dinámicas metropolitanas en la era de la globalización: la promoción inmobiliaria para empresas en la ciudad de Sao Paulo". *EURE*. Santiago, n. 98, abril, pp. 45-56.
- Silveira, M. L. (2007). "Metrópolis brasileñas: un análisis de los circuitos de la economía urbana". *EURE*. Santiago, n. 100, diciembre, pp. 149-164.
- Simon, H. A. (1986). "De la racionalidad sustantiva a la procesal". En: Frank Hahn y Martin Hollis (Eds.), *Filosofía y teoría económica*. México: Fondo de Cultura Económica (Versión original 1979).
- Singer, Paul (1973). *Economía política da urbanização*. San Pablo: Brasiliense.
- Smith, N. (2001). "Nuevo globalismo, nuevo urbanismo". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*. Barcelona, núm. 38.

- Sorokin, G. (1966). *La planificación de la economía de la URSS*. Moscú: Editorial Progreso.
- Stiglitz, J. (1998). "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington". *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, n. 151, octubre-diciembre.
- Stöhr, Walter (1972). *El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*. Buenos Aires: Ediciones SIAP.
- Stöhr, Walter (1981). "Development from below: the bottom-up and periphery inward development paradigm". En Walter Stöhr y D.R.F. Taylor (Comps.), *Development from above or below?. The dialectics of regional planning in developing countries*. Londres: J.Wiley.
- Stöhr, Walter y Franz Todtling (1978). "Una evaluación de las políticas regionales. Experiencias en economías de mercado y en economías mixtas". *Revista Interamericana de Planificación*. México, vol. XII, n. 45, pp. 5-31.
- Strange, S. (1998). *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero global*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Taylor, P. J. (2004). *World City Network. A Global Urban Analysis*. London: Routledge.
- Terrazas, O. (2003). "Centralidad y globalización en la ciudad de México". *Anuario de Espacios Urbanos*. México: UAM/Gernika.
- Tinbergen, J. (1967). *Planificación del desarrollo*. Madrid: Ediciones Guadarrama.
- Topalov, Christian (1979a). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Editora Edicol.
- Topalov, Christian (1979b). *La urbanización dependiente. Algunos elementos para su análisis*. México: Editorial Edicol.
- Trullén, J. & Boix R. (2003). "Barcelona, polycentric metropolises and network cities". *Workshop on Spatial Networks and Clusters*, Universitat Rovira I Virgili, marzo.
- UNCTAD (2007). *World Investment Report 2007*. New York: United Nations.
- UNCTAD (2008). *World Investment Report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*. New York: Naciones Unidas.

- UN-HABITAT (2003). *The challenge of slums. Global Report on Human Settlement 2003*. Londres: Earthscan.
- Unikel, Luis (1975). "Políticas de desarrollo regional en México". *Demografía y Economía*, vol. XI, n. 2, pp. 143-181.
- Unikel, Luis (1976). *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicancias futuras*. México: El Colegio de México.
- Unión 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.
- Uribe-Echevarría, Francisco (1982). "Eficacia de la acción estatal y descentralización", *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá*. Bogotá, año XIII, n. 47, junio.
- Veltz, Pierre (1996). *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Veltz, Pierre (2000). *Le nouveau monde industriel*. París : Editions Gallimard.
- Veltz, Pierre (2002). *Des lieux & des liens. Politiques du territoire a l'heure de la mondialisation*. La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- Veltz, Pierre (2008). "Au-delà du développement local". *Esprit*. Paris, n. 342, febrero.
- Veron, J. (2006), *L'urbanisation du monde*. Paris: La Decouverte (Repères).
- Vie, Jean-Emile (1982) - *La décentralisation sans illusion*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Villarreal González, D. (2007). "Concentración del empleo y movilidad de la población trabajadora en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 2000-2005". En: Villarreal González, D. & D. Mignot (Comps.). *Metropolización, concentración económica y desigualdades espaciales en México y Francia*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Wallerstein, Immanuel (1988). *El capitalismo histórico*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Webber, M. M. (1968). "La era post-ciudad". En: Ramos, A. M. (Ed.). *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Ediciones UPC, 2004.

- Williamson, J.G. (1965). "Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns". *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, vol. 13, 1965, pp. 3-45.
- Williamson, J.G. (2004). "A short history of the Washington Consensus". [www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf](http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf) (Consultado en diciembre 2007).
- Zahler, Roberto (1988). "Estrategias financieras latinoamericanas: la experiencia del Cono Sur". *Estudios CIEPLAN*. Santiago de Chile, n. 23, marzo.
- Zavala, Ricardo (1987). "Inversión extranjera directa en Chile, 1954-1986". *Estudios Públicos*. Santiago, n. 28.



## Publicaciones del autor

### Artículos en libros

- 2009 “Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina”. En Peter Brand (comp. y ed.), *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- 2008 “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano”. En Paulo Cesar X. Pereira & Rodrigo Hidalgo (Eds.), *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago de Chile: GeoLibros.
- 2008 “Cambios socio-ocupacionales y transformación metropolitana del Gran Santiago, 1992–2002”. En BBVA, *Mercado y ciudad. Desafíos de un país urbano*. Santiago de Chile: Banco BBVA-Observatorio de Ciudades FADEU/PUC.
- 2008 “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano”. En Marco Córdova Montúfar (Coord.), *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador.
- 2007 “Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas”. En Marisa

Carmona, Ana Falú y Eliana Muga (Eds.), *Bordes e intersticios urbanos. Impacto de la globalización*. Argentina: U. Delft, U. Nacional de Córdoba y U. de Valparaíso.

- 2007 “Cambios socio-ocupacionales y transformación metropolitana: Santiago 1992-2002”. Coautor con Luis Riffo Pérez, Ximena Salas y Gloria Yáñez. En C. de Mattos y R. Hidalgo (Eds.), *Santiago de Chile: reconfiguración metropolitana y movilidad espacial*. Santiago de Chile: EURE Libros/GEO Libros.
- 2006 “Reestructuración del mercado metropolitano de trabajo y transformación socio-territorial del Gran Santiago, 1992-2002”. En Adrián Guillermo Aguilar (Ed.), *Las grandes aglomeraciones metropolitanas y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- 2006 “Mondialisation, restructuration productive et transformation metropolitaine: le cas de Santiago du Chili”. En Diane Gabrielle Tremblay & Rémy Tremblay (Dir.), *La compétitivité urbaine à l'ère de la nouvelle économie. Enjeux et défis*. Montréal: Presses de l'Université du Québec.
- 2006 “Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas”. En Amalia I. G. de Lemos, Mónica Arroyo y Ma. Laura Silveira (Orgs.), *América Latina: cidade, campo e turismo*. Buenos Aires: CLASO Libros/Sao Paulo, Universidade de Sao Paulo.
- 2005 “Santiago de Chile: modernización capitalista y transformación metropolitana”. En Marisa Carmona (Comp.), *Globalización y grandes proyectos urbanos. La respuesta de 25 ciudades*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- 2005 “Globalización, redes, nodos y dinámica metropolitana: el Gran Santiago en los noventa”. Coautor con Luis Riffo Pérez. En Carlos de Mattos et alli, *Gobernanza, competitividad*

- y redes: la gestión en las ciudades del siglo XXI*. Santiago de Chile: IEUT/PUC.
- 2004 “Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana”. En Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Org.), *Metro-poles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Perseu Abramo.
- 2003 “Redes, nodos y ciudades: transformaciones de la metrópoli latinoamericana”. En Marisa Carmona (Ed.), *Globalización, forma urbana y gobernabilidad. La dimensión regional y grandes proyectos urbanos*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso/Tech-nische Universiteit Delft.
- 2003 “Globalización y transformación metropolitana en el caso de Santiago”. En Federico Arenas, Rodrigo Hidalgo y Jean Louis Coll (Eds.), *Los nuevos modos de gestión de la metropolización*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, diciembre.
- 2002 “Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago, ¿hacia una ciudad dual?”. En Alicia Castagna, Isabel Raposo y Maria L. Woelflin (Eds.), *Globalización y territorio*. Rosario (Argentina): Universidad Nacional de Rosario.
- 2000 “Globalização e metropolização: Santiago, uma historia de mudança e continuidade”. En Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Org.) *O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- 1999 “Teorías del crecimiento endógeno: lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia”. En Alberto C. Barbeito, Ana Ma. Geymonat y Ricardo J. Roig (Comps), *Globalización y políticas de desarrollo territorial*. Rio Cuarto: Universidad Nacional de Rio Cuarto, Instituto de Desarrollo Regional.
- 1999 “Globalización y metropolización en Santiago de Chile: una historia de continuidades y cambios”. En Carlos Pressaco y

- M. Ramirez (Eds.), *Metropolización en Chile. Interrogantes y desafíos*. Santiago de Chile: MIDEPLAN.
- 1999 “Globalización y metropolización en Santiago de Chile: una historia de continuidades y cambios”. En Carlos Pressaco y M. Ramirez (Eds.), *Metropolización en Chile. Interrogantes y desafíos*. Santiago de Chile: MIDEPLAN.
- 1998 “Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa”. En Carlos A. de Mattos, Daniel Hiernaux Nicolás y Darío Restrepo Botero (Eds.), *Globalización y Territorio. Impactos y Perspectivas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- 1998 “Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas”. En Silvia Gorenstein y Roberto Bustos Cara (Comps.), *Ciudades y regiones frente al avance de la globalización*. Bahía Blanca: Departamento de Economía/Departamento de Geografía - Universidad Nacional del Sur.
- 1997 “Modelos de crecimiento económico endógeno y divergencia interregional, ¿nuevos caminos para la gestión regional?”. En Bert Helmsing y Joao Guimaraes (Eds.), *Locality, State and Development. Essays in the Honour of Jos G. M. Hilhorst*. La Haya: Institute of Social Studies.
- 1997 “Globalización, movimientos del capital, mercados de trabajo y concentración territorial expandida”. En I. R. Castello, M. R. Koch, N. Oliveira, N. Otero Schäffer y T. M. Strohaecker (Eds.), *Fronteiras na America Latina. Espaços em transformação*. Porto Alegre: Editora da Universidad.
- 1997 “Desenvolvimento sustentável nos territórios da globalização. Alternativa de supervivência ou nova utopia?” En Bertha K. Becker e Mariana Miranda (Eds.), *A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

- 1994 “Nuevas estrategias empresariales y mutaciones territoriales en los procesos de reestructuración en América Latina”. En José Luis Curbelo, Francisco Alburquerque, Juan Ramón Cuadrado y Carlos A. de Mattos (Eds.), *Territorios en Transformación. Análisis y Propuestas*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- 1993 “Impactos territoriales de la modernización capitalista en Chile: ¿el despertar de las regiones?”. Coautor con Margarita Guerra. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos, Documento de Trabajo N° 174.
- 1991 “¿Planificación en América Latina? El difícil camino de lo utópico a lo posible”. En Pedro Talavera Deniz (Coord.), *La crisis económica en América Latina*. Barcelona: Sendai Ediciones.
- 1990 “Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur”. En Francisco Alburquerque, Carlos A. de Mattos y Ricardo Jordan Fuchs (Eds.), *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- 1990 “Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos”. En Mario Unda (Ed.), *La Investigación Urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Viejos y nuevos temas*. Quito, Ecuador. editorial?
- 1989 “Problemas y políticas regionales en el ámbito de una dinámica concentradora”. En OPP/CEPAL/PNUD, *Políticas Sociales en Uruguay. Planificación, Evaluación y Desarrollo Regional*. Montevideo: Instituto Nacional del Libro.
- 1981 “Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias”. En S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe Echevarría (Eds.), *Experiencias de planificación*

*regional en América Latina. Una teoría un busca de una práctica.* Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, ILPES, SIAP.

- 1976 “Estrategias de desarrollo regional polarizado en la planificación nacional en América Latina”. En ILPES, *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*. México: XXI Siglo Veintiuno Editores.

### Libros coordinados o compilados

- 2007 *Santiago de Chile: reconfiguración metropolitana y movilidad espacial*. Editado con Rodrigo Hidalgo. Santiago de Chile: EURE Libros/GEO Libros.
- 2007 *Chile: del país urbano al país metropolitano*. Editado con Rodrigo Hidalgo y Federico Arenas. Santiago de Chile: EURE Libros/GEO Libros.
- 2006 *Santiago en EURE. Huellas de una metamorfosis metropolitana, 1970/2000*. Editado con Oscar Figueroa, Pedro Bannen y Diego Campos. Santiago de Chile: EURE/Libros.
- 2005 *Gobernanza, competitividad y redes: la gestión en las ciudades del siglo XXI*. Editado con Oscar Figueroa, Rafael Giménez i Capdevilla, Arturo Orellana y Gloria Yáñez. Santiago de Chile: IEUT/PUC.
- 2004 *Santiago ¿ciudad de clase mundial?*. Elaborado en coautoría con Luis Fuentes y Carlos Sierralta. Santiago de Chile: EURE Libros.
- 2004 *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?*. Editado con María Elena Ducci, Alfredo Rodríguez y Gloria Yáñez. Santiago de Chile: Ediciones SUR/EURE Libros.
- 1998 *Globalización y Territorio. Impactos y Perspectivas*. Editado con Daniel Hiernaux Nicolás y Darío Restrepo Botero. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

- 1994 *Territorios en Transformación. Análisis y Propuestas*. Editado con José Luis Curbelo, Francisco Albuquerque y Juan Ramón Cuadrado. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- 1990 *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales*. Editado con Francisco Albuquerque y Ricardo Jordan Fuchs. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- 1976 *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. Editado con Ricardo Cibotti y Mariano Valle. México: Siglo XXI Editores.

#### Artículo en revistas especializadas

- 2007 “Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana”. En *Nueva Sociedad*, n. 212, noviembre-diciembre. Buenos Aires.
- 2004 “De la planificación a la governance. Implicancias para la gestión territorial y urbana”. En *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 107, julio-diciembre. Curitiba.
- 2003 “Redes, nodos y ciudades. Transformación de la metrópoli latinoamericana”. En *Regiones y desarrollo sustentable*, n. 5, julio-. Tlaxcala (México).
- 2002 “Santiago de Chile de cara a la globalización, ¿otra ciudad?”. En *Revista de Sociología e Política*, n. 19, noviembre. Curitiba.
- 2002 “Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago, ¿una ciudad dual?”. En *EURE*, n. 85, diciembre. Santiago de Chile.
- 2000 “Teorías del crecimiento económico endógeno: lectura desde los territorios de la periferia”. En *Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, n. 3, enero. Bogotá.

- 2000 “Reestructuración, crecimiento y concentración territorial: el caso de la Región Metropolitana de Santiago”. Coautor con Luis Ríffo Pérez y Sonia Reyes Paecke. En *Estadística y Economía* (Instituto Nacional de Estadísticas), n. 20, segundo semestre. Santiago de Chile.
- 2000 “Evolución de las teorías del crecimiento y crisis de la enseñanza urbano-regional”. En *Cadernos do IPPUR*, año XII, n. 1, enero-julio 1998. Rio de Janeiro.
- 2000 “Evolución de las teorías del crecimiento y crisis de la enseñanza urbano-regional”. En *Quivera*, año 2, n 3, marzo. Toluca (México).
- 1999 “Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo”. En *EURE*, n. 76, diciembre. Santiago de Chile.
- 1999 “Teorías del crecimiento económico endógeno: lectura desde los territorios de la periferia”. En *Estudos Avançados*, n. 36, mayo-agosto. Sao Paulo.
- 1998 “Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas”. En *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 1, n. 4, julio-diciembre. México.
- 1996 “Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995”. En *EURE*, n. 65, junio. Santiago de Chile.
- 1995 “Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa”. En *Revista de Estudios Regionales*, n 43, septiembre-diciembre. Málaga.
- 1993 “¿Una nueva planificación para la transición al postfordismo?”. En *Federalismo y desarrollo*, n. 37, enero-febrero. México.

- 1993 “¿Una nueva planificación para la transición al postfordismo?”. En *Boletín Informativo*, Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Cámara de Diputados, n.13, febrero. México.
- 1993 “Modernización y reestructuración global en Chile. De la génesis autoritaria a la consolidación democrática”. En *Boletín Económico ICE* (Información Económica Española), n. 2372 (Número especial: Chile, una economía en expansión), junio. Madrid.
- 1993 “Modernización y reestructuración global en Chile. De la génesis autoritaria a la consolidación democrática”. En *Nova Economia* (Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG), vol.3, n.1, septiembre. Belo Horizonte.
- 1993 “La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano”. En *Revista de Estudios Regionales*, n. 35, octubre. Málaga, España.
- 1992 “Parques tecnológicos, medios de innovación y crecimiento nacional, regional y local. Reflexiones a partir de la experiencia francesa”. En *Revista LIDER*, n.1. Osorno, Chile.
- 1992 “Nuevas estrategias empresariales y mutaciones territoriales en los procesos de reestructuración en América Latina”. En *Revista Rábida*, n.12. Huelva, España.
- 1992 “Nuevas estrategias empresariales y mutaciones territoriales en los procesos de reestructuración en América Latina”. En *Revista Paraguaya de Sociología*, n.84, mayo-agosto. Asunción.
- 1991 “Modernización, reestructuración productiva y gestión territorial en Chile, 1973-90”. En *Estudios Territoriales*, n.37, septiembre-diciembre. Madrid.
- 1990 “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?” (1989). En *Cuadernos de Economía*, n. 14. Bogotá.

- 1990 “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?” (1989). En *Cuadernos del CLAEH*, año 14, n.3, marzo. Montevideo.
- 1990 “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?” (1989). En *ES-Economía y Sociedad* (Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid), n. 3, marzo. Madrid.
- 1990 “¿Planificación en América Latina? El difícil camino de lo utópico a lo posible”. *Economía de América Latina*, n.20. México.
- 1990 “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica de planificación regional”. En *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXIII, n. 89, enero-marzo. Guatemala.
- 1989 “Los asentamientos humanos en América Latina: situación actual y perspectivas”. En *EURE*, vol. XV, n. 46, octubre. Santiago de Chile.
- 1989 “Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur”. En *EURE*, vol. XVI, n. 47, diciembre. Santiago de Chile.
- 1989 “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?” (1989). En *Socialismo y Participación*, n. 46, junio. Lima.
- 1989 “Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción”. En *Nueva Sociedad*, n. 104, noviembre-diciembre. Caracas.
- 1987 “Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina”. En *Revista de la CEPAL*, n. 31, abril. Santiago de Chile.

- 1986 "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica de planificación regional". En *Pensamiento Iberoamericano*, julio-diciembre. Madrid.
- 1984 "A dinâmica concentradora e centralizadora nos procesos de formação das estruturas territoriais". En *Revista Económica do Nordeste*, vol. 15, n. 2, abril-junio. Fortaleza, Brasil.
- 1984 "El proceso de concentración territorial, ¿obstáculo para el desarrollo?". En *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVIII, n. 70, junio. México.
- 1984 "Ciudades intermedias y desconcentración territorial: propósitos, alcances y viabilidad". En *EURE*, vol. XI, n. 22, diciembre. Santiago de Chile.
- 1982 "Los límites de lo posible en planificación regional". En *Revista de la CEPAL*, n. 18, diciembre. Santiago de Chile.
- 1981 "Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias". En *El Trimestre Económico*, vol. XLVIII (2), n. 190, abril-junio. México.
- 1979 "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana". En *Revista de la CEPAL*, n. 8, agosto. Santiago de Chile.
- 1975 "Estrategias de desarrollo regional polarizado en la planificación nacional en América Latina". En *El Trimestre Económico*, vol. XLII (4), n. 168, octubre-diciembre. México.
- 1972 "Algunas consideraciones sobre movilidad espacial de recursos en los países latinoamericanos". En *EURE*, vol. II, n. 6, noviembre. Santiago de Chile.

**Editor invitado números especiales revistas**

- 2002 “Cambio metropolitano en América Latina”. *EURE*, n. 85, diciembre. Santiago de Chile.
- 2001 “Metropolización y suburbanización”. *EURE*, n. 80, mayo. Santiago de Chile.
- 1999 “Globalización y metropolización”. *EURE*, n. 76, diciembre. Santiago de Chile.
- 1989 “Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos territoriales”. *EURE*, n. 47, diciembre. Santiago de Chile.
- 1986 “Desarrollo regional. Nuevos desafíos”. En conjunto con Sergio Boisier. *Pensamiento Iberoamericano*, n. 10, julio-diciembre. Madrid.

Este libro se terminó de  
imprimir en junio de 2010  
en la imprenta Crearimagen  
Quito, Ecuador



Este libro contiene una selección de trabajos que fueron escritos entre 1990 y 2010 con el propósito de analizar y discutir diversos temas relativos al desarrollo y a la gestión territorial y urbana en América Latina. Aún cuando estos trabajos expresan preocupaciones y puntos de vista sobre los temas tratados en cada uno de ellos, su contenido está fuertemente influido por el diálogo mantenido por más de cuatro décadas, con un muy amplio y cambiante número de interlocutores interesado y/o especializado en estos temas.

Elaborados conforme a esta dinámica, los trabajos incluidos en este libro responden al propósito principal de analizar y discutir diversos aspectos relacionados con la gestión pública y con la formación territorial y urbana en un escenario socio-económico constreñido por las propiedades de una dinámica capitalista que ha venido evolucionando desde la independencia en la mayor parte de estos países. El marco conceptual adoptado para el desarrollo de los temas que aquí se plantean y discuten, considera que, al ser observados con una perspectiva de largo plazo, se puede concluir que la mayoría de los proyectos políticos propuestos e impulsados por las élites dominantes en las distintas sociedades nacionales latinoamericanas fueron concebidos con el propósito, enunciado en forma más o menos clara, de impulsar la construcción de formaciones sociales capitalistas. A lo largo de esos procesos, la evolución urbano-territorial de las respectivas formaciones nacionales tendió a ser funcional a esta dinámica capitalista, donde tanto la configuración territorial, como el desarrollo de los correspondientes ámbitos urbanos, siguieron una dirección compatible con el tipo de desarrollo escogido.



**OLACCHI**  
Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Estudios Urbanos

**Quito**  
DISTRITO  
METROPOLITANO