REVOLUCIÓN URBANA
ESTADO, MERCADO Y CAPITAL EN AMÉRICA LATINA



AUTOR_
Carlos A. de Mattos

COLECCIÓN
Estudios Urbanos UC

RiL editores

Revolución urbana
Estado, mercado y capital en América Latina

Carlos A. De Mattos

Revolución urbana

Estado, mercado y capital en América Latina

COLECCIÓN
Estudios Urbanos UC

RiL editores

307.76 De Mattos, Carlos A.
D Revolución urbana. Estado, mercado y capital en América Latina / Carlos A. De Mattos.
– – Santiago : RIL editores - Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2015.

320 p. ; 23 cm.
ISBN: 978-956-01-0177-8

1 desarrollo urbano-américa latina. 2 planificación urbana-américa latina. 3 urbanismo-chile-santiago.

Revolución urbana
Estado, mercado y capital en América Latina
Primera edición: mayo de 2015

© Carlos A. De Mattos, 2015
Registro de Propiedad Intelectual
Nº 251.784

© RIL® editores, 2015
Los Leones 2258
cp 7511055 Providencia
Santiago de Chile
(56) 22 22 38 100
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

© Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2015
Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
Pontificia Universidad Católica de Chile
El Comendador 1916
cp 7520245 Providencia
Santiago de Chile
(56) 22 3545505
www.ieut.cl

Composición, diseño de portada e impresión: RIL® editores
Imágenes de portada: Carlos A. De Mattos

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-01-0177-8

Derechos reservados.

Índice

Presentación 9

Agradecimientos 13

Introducción 17

Los límites de lo posible en la planificación regional 29

Movimientos del capital y expansión metropolitana
en las economías emergentes latinoamericanas 61

La descentralización, ¿una nueva panacea para
impulsar el desarrollo local? 91

De planificación a gobernanza:
¿gestión pública para una sociedad urbana? 115

Santiago de Chile, de ciudad a región urbana 183

Reestructuración del mercado metropolitano
de trabajo y transformación socioterritorial
del Gran Santiago, 1992-2002 215

Santiago en la dinámica de la competitividad urbana 245

Gobernanza neoliberal, financiarización
y metamorfosis urbana en el siglo XXI 273

Referencias de los trabajos incluidos en el libro 315

Presentación

En busca de las distintas caras de un mismo libro

Pedro Bannen[1]

Siempre se celebra el esfuerzo que significa un nuevo título publicado. Todo esfuerzo de materializar el trabajo investigativo en un libro como objeto es un logro. El agregar un nuevo ladrillo a la construcción del muro de la Colección Estudios Urbanos UC será siempre motivo de celebración y señal de que se avanza. Esta última es una iniciativa, nacida el año 2011 con un título que contó con la directa participación del autor del presente volumen, que se propone como tarea principal traer a presencia la discusión de la cuestión urbana, principalmente a través del trabajo y la reflexión de nuestros académicos, investigadores y tesistas. Dentro de la colección, la presente obra de Carlos de Mattos ocupará un lugar especial. Porque De Mattos en la reflexión de la cuestión urbana, abordada principalmente desde la dimensión continental y local a la luz de procesos globales, ya ocupa desde hace mucho tiempo un lugar de privilegio, desde donde da luces al trabajo de tantos otros. Hoy, lo refuerza con un libro de autor.

Un libro de autor como es el presente volumen puede tener varias formas de ser comprendido, pero pocas veces tantas como las que este contiene en el desarrollo de sus ocho capítulos. Un libro puede ser el registro del estado del arte de un asunto. Este libro lo es. Un libro puede ser el registro en el tiempo de las formas de evolucionar de un mismo asunto. Este libro lo es. Un libro puede ser el testimonio de una actitud de trabajo, persistente en el tiempo y fecunda en el resultado. Este libro

[1] Profesor Titular, Director del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

también lo es. Un libro puede ser el espejo que refleja todas las acciones en torno a un asunto que un autor determinado pudo registrar y poner por escrito. También lo cumple.

Es decir, estamos frente a una aparente compilación de escritos secuenciales en el tiempo, guiados desde la reflexión de un autor que se pregunta y le pregunta a una realidad cambiante cómo se han dado las cosas. En ese mismo proceso, junto al registro de fenómenos complejos que involucra a regiones, ciudades y principalmente a comunidades de personas inmersas en aquel. Pero a la vez, queda plasmado en el mismo registro una forma, o un conjunto de formas en evolución, que dan cuenta del modo preciso de observar al propio proceso en desarrollo a través de su propio tiempo.

Un proceso que se inició antes que el registro, y el compendio pone en evidencia esa partida no registrada que se hunde en la historia de los mismos lugares del registro o en otros más lejanos y profundos, que dieron origen a lo que la secuencia expuesta permite constatar. Un proceso que no llega a término, sencillamente está en desarrollo y continúa en igual condición, independiente de que el libro termina reconociendo también el colocarse a la saga de un fenómeno en desarrollo que concluirá mucho después que nosotros. Pero cuando se conoce al autor, sabemos que en su paso inagotable sigue mirando, sigue registrando, sigue observando y sigue escribiendo de lo que en este momento el proceso expresa para los mismos territorios que el libro contiene.

Una capacidad de revisión sobre procesos que se inician en la configuración de planes, que arrancan de la mirada y del sentido que los años sesenta daban a la planificación como oportunidad de construir una sociedad más justa sobre un territorio más equitativo, pero que equivoca la fórmula al confiar al puro desarrollo la esperanza de construir una sociedad y un territorio más equilibrados. La caída de los edificios de la planificación centralizada y el modelo de producción fordista, donde la propia crisis en desarrollo esboza oportunidades nuevas que rápidamente borran los perfiles de una desregulación generalizada, que incentivando nuevos mecanismos de acumulación nuevamente posterga esos anhelos colectivos. El atisbo de la descentralización como estrategia propicia, tempranamente descartada al momento de tener que hacerse cargo de las comunidades más pobres o los territorios más atrasados. El avance a tientas sobre la posibilidad de imaginar nuevas formas de organizar la gestión de comunidades y territorios dará luces fugaces a ese desarrollo en permanente espera.

El foco temporal sobre la ciudad de Santiago de Chile lugariza la observación al proceso en desarrollo, al mismo momento que la hace penetrar a profundidades del asunto, que solo el estudio atento de un caso de estudio posibilita su dominio. Se permite, avanzado el desarrollo

del discurso intracapítulos propuesto, recapitular sobre los hechos que anteceden la realidad constatada avanzando (o retrocediendo) hasta las décadas de los cuarenta y cincuenta. Para volver a mirar la ciudad capital en el cambio de siglo que clarifica la contundencia del proceso asumido, con mayor o menor conciencia del proceso seguido, pero expresado en los nuevos modos de organizarse de su población sobre un territorio ya en permanente y desenfrenada expansión. La ciudad capital como expresión material del nuevo modelo en desarrollo se somete obediente a los procesos de experimentación y reexperimentación que el modelo propugna, promueve e impone: mercantilizar todo es la orden del día.

Revisitar los principios fundamentales del nuevo orden impuesto a cualquier territorio, a cualquier ciudad, a cualquier lugar (que no son lo importante) desde los lineamientos del modelo en plena vigencia, coloca en actitud de revisión para revisitar el tiempo pasado, constatar el presente y, en mucho menor medida, esbozar futuro. Todo ello desde el no-lugar, o la indiferencia más rotunda hacia territorios y comunidades, es decir, lugar que el modelo en boga propugna, y que paradojalmente recupera como actitud coincidente con aquella planificación centralizada original que abría el tramo de tiempo que el texto completo expone.

El libro, tal como deja en evidencia la transformación que el proceso involucra, asimismo constata la huella que el propio autor imprime al seguimiento infatigable de la misma travesía. La actitud de permanente pregunta hacia lo que ocurre, de registro minucioso de los argumentos que dan forma y sentido (si lo tiene) al proceso. La capacidad y el oficio de argumentar y contraargumentar a las constataciones más evidentes, paralelo al descubrimiento y articulación de operaciones y transformaciones, que se nos hacen naturales y hasta obvias, porque él las ha develado con ese grado de claridad que nos las hace hasta familiares y comprensibles, donde otros deambulan en largos y fastidiosos recorridos de confusa trayectoria.

Una autoría que constata y da cuenta de lo observado y lo descubierto con la precisión del matemático o la frialdad del científico, independiente de lo amable o repudiable que le resulten a él mismo, tanto las expresiones como las consecuencias que el modelo en desarrollo deja a su alrededor. Una autoría que asume los riesgos de la exploración permanente, casi sin pausa, y la explicación casi simultánea, sin espacio, sobre los hechos en desarrollo. Una autoría que nos habla de una pasión y coraje por lo afirmado que caracteriza a De Mattos y lo hace admirable y admirado. Admirable por su actitud y perseverancia. Admirado por los que tenemos el privilegio de haber escuchado sus clases y conferencias, de leer sus escritos, de colaborar cerca de él, de verlo trabajar.

El geógrafo Horacio Capel, con ocasión de la entrega del premio Geocrítica 2010 al profesor De Mattos, afirmaba:

«Destaca especialmente su amplia dimensión iberoamericana, tanto en los temas de investigación como en la actividad docente desarrollada. Y los campos diversos a los que ha dedicado su actividad docente e investigadora: 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. (…)

El profesor Carlos A. de Mattos ha prestado atención a los efectos de las políticas neoliberales sobre el territorio, y durante los años 1980 se interesó por la reconsideración de las teorías sobre el crecimiento así como por las redes de ciudades, especialmente los efectos de la reestructuración capitalista en ellas, la innovación tecnológica y las estrategias para el desarrollo local y regional. Ha cuestionado el énfasis en las políticas macroeconómicas e insistido en la necesidad de tener en cuenta la dimensión territorial de los problemas; y ha examinado críticamente las nuevas estrategias empresariales y los procesos de reestructuración en América Latina con las transformaciones territoriales que han producido, a la vez que ha señalado vías para un desarrollo sostenible.

Es de destacar su apoyo a iniciativas de colaboración entre diferentes países iberoamericanos de un lado y otro del Atlántico, tratando de estimular y facilitar el diálogo entre miradas múltiples y diversas acerca de la realidad territorial y urbana latinoamericana; reflexionando críticamente sobre la realidad económica, sobre las políticas aplicadas y sobre las implicaciones sociales y territoriales de las mismas».

A esa diversidad y riqueza de inquietudes responden sus inagotables exploraciones, a ese testimonio de vida en la investigación y la docencia dice el privilegio de trabajar cerca de él, a dar testimonio aunque sea muy parcial de esa actitud de permanente búsqueda y descubrimiento, apunta la colección de textos que dan forma a este libro.

Agradecimientos

A quienes, en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, impulsaron la iniciativa de publicar este libro, ante todo a Pedro Bannen Lanata quien, como Director del Instituto, generó esta iniciativa, me estimuló para que la pusiese en marcha y se hizo cargo de la presentación; y a Luis Fuentes Arce y a Felipe Link Lazo, quienes, al estar a cargo sucesivamente de la dirección del programa de publicaciones del Instituto, retomaron esta tarea y me obligaron a cumplir un itinerario de trabajo para poder concretarlo en los tiempos establecidos. A ellos, mi reconocimiento por su confianza, interés, paciencia y comprensión.

A Paulina Matta, quien realizó la revisión editorial de los textos incluidos en el libro en forma sumamente acuciosa y eficiente, mejorando su presentación y redacción.

A mis compañeros, colegas y amigos de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio con quienes desde 1994 mantuve un ininterrumpido intercambio de ideas, enfoques, explicaciones e informaciones sobre la mayor parte de los temas y problemas tratados en este libro, lo que resultó de fundamental importancia para completar, mejorar y/o actualizar el contenido de estos trabajos.

A los alumnos de un muy elevado número de cursos dictados en la mayor parte de los países latinoamericanos y en España, Italia e Israel, a lo largo de más de cuatro décadas, donde todos estos temas fueron planteados, discutidos y, en muchas oportunidades, objeto de controversia, lo cual a menudo me obligó a revisar y re-enfocar mis planteos iniciales.

A mi esposa, Rosalba Todaro, a quien está dedicado este libro, porque sus aportes en nuestros diálogos cotidianos sobre la realidad en que vivimos incidieron decisivamente para profundizar, ajustar y moderar muchos de mis enfoques y posturas, y también por llevarme a una mejor comprensión de las relaciones de género en la constitución y cambio de las relaciones sociales y del papel de las mujeres en la sociedad.

para Rosalba Todaro

Introducción

Este libro contiene un conjunto de artículos y ensayos elaborados en el período comprendido entre los años 1982 y 2014 como parte de las actividades desarrolladas en los dos ámbitos institucionales a los que estuve vinculado laboralmente durante ese lapso: por una parte, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas, del que fui miembro de su planta profesional entre 1968 y 1989; y, por otra parte, el Instituto de Estudios Urbanos (IEUT) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en el que cumplo actividades en docencia e investigación desde enero de 1990. Las tareas que he debido enfrentar en estas instituciones, relacionadas en lo fundamental con materias relativas al desarrollo y a la gestión urbana y territorial, han tenido una decisiva incidencia, tanto en lo que concierne a los aspectos priorizados en estos artículos y ensayos, como a su contenido y orientación.

Para presentar y ubicar estos trabajos es importante tener en cuenta que ellos fueron producidos durante los años en que se puso en marcha en el mundo entero una radical reestructuración y liberalización de la economía, motivada por la voluntad de buscar una salida a la crisis final del régimen de acumulación fordista-keynesiano que había imperado hasta entonces. La aplicación generalizada del conjunto de reformas y políticas de lo que por esos años se difundió recurriendo al eufemismo de "ajuste" estructural, provocó un verdadero clivaje, que culminó con la propagación de una dinámica económica financiarizada y mercantilizada a escala planetaria, en lo que puede caracterizarse como una nueva fase de modernización capitalista. Esta dinámica, también encontró condiciones favorables para manifestarse en el ámbito latinoamericano, en especial a partir del agotamiento de lo que aquí se conoció como modelo industrial-desarrollista, el cual había logrado irse imponiendo con la aplicación del conjunto de las reformas y políticas de corte keynesiano en los años siguientes a la Gran Depresión.

Ante las múltiples repercusiones de este clivaje, desde comienzos de la década de los años ochenta comenzaron a multiplicarse en América Latina las investigaciones y estudios orientados a identificar, caracterizar y explicar los cambios en las relaciones entre Estado, mercado y capital que habían incidido en el mismo, considerando en particular sus impactos territoriales y urbanos. En esta dirección, los trabajos incluidos en este libro fueron elaborados con la intención de profundizar el análisis y la explicación de los principales cambios que llevaron a la imposición de una organización y dinámica territorial y urbana sustantivamente diferente a la que se había conformado durante las fases iniciales del proceso de formación capitalista en América Latina.

Al revisar la secuencia en la que preparé y publiqué estos trabajos, se puede comprobar que ellos están referidos en lo esencial a dos momentos, que pueden ser identificados en función del tipo de relaciones entre Estado, mercado y capital establecidas en cada uno de ellos. El primero de esos momentos, corresponde a los años en los que se procesó la declinación y el ocaso de un régimen de acumulación keynesiano-fordista, en el que dichas relaciones se habían caracterizado por un alto intervencionismo del Estado en la vida económica, por la intención de imponer una relativa desmercantilización de la misma y por el establecimiento de un conjunto de restricciones a la movilidad y realización del capital. El régimen de acumulación que corresponde a este tipo de relaciones entre Estado, mercado y capital, que alcanzó su apogeo en América Latina en las décadas de los años cincuenta y sesenta con el auge de la industrialización sustitutiva, llegó a su agotamiento y crisis en las décadas de los años setenta y ochenta. Con ello, se fortaleció una corriente de opinión que cuestionó el alcance posible y la viabilidad de propuestas normativas de "desarrollo económico y social", como las de la CEPAL y del ILPES, abriendo así camino para la irrupción del camino alternativo que entonces comenzó a imponerse por diversas partes del mundo.

El segundo momento es el que se inició cuando, ante el agotamiento del régimen fordista-keynesiano (industrial-desarrollista en su versión latinoamericana) comenzó a ganar respaldo político la ideología neoliberal, estructurada en función del crecimiento económico como objetivo básico, para cuya implementación se preconizó una modalidad de gobernanza que privilegia el papel subsidiario del Estado, las estrategias de concertación público-privada y de competitividad y la plena movilidad del capital. La aplicación del respectivo conjunto de reformas y políticas condujo a la progresiva financiarización y remercantilización de la dinámica económica, que se situaron como rasgos constitutivos de esta fase de modernización capitalista. Todo esto significó la afirmación de un Estado subsidiario, una progresiva remercantilización de la vida económica y social y un aumento de la dependencia estructural de la sociedad con respecto al capital.

Estado, mercado y capital en el momento industrial-desarrollista

De hecho, esta periodización estuvo implícitamente presente cuando realicé la selección de los trabajos para ser incluidos en este libro, desde que los cuatro iniciales están referidos principalmente a los problemas y preocupaciones del primer momento, en tanto que los cuatro siguientes se refieren a cuestiones que corresponden principalmente al segundo momento. Más precisamente, los primeros cuatro artículos están orientados básicamente a discutir e interpretar las cuestiones relativas a la evolución de las ideas sobre los alcances y la posible efectividad de la planificación como procedimiento para la gestión del desarrollo económico y social. Este procedimiento de gestión que se había impuesto en la posguerra bajo la ascendente influencia del discurso teórico-ideológico keynesiano, que postulaba la necesidad de una mayor intervención estatal para reducir los desequilibrios en el desarrollo capitalista, terminó imponiéndose prácticamente en el mundo entero en los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial. Fue así que en dicho primer momento, las ideas y propuestas relativas a la planificación del "desarrollo económico y social" lograron una creciente influencia en el ámbito latinoamericano, lo cual en la realidad se manifestó solamente en el plano discursivo, en forma relacionada con diversas propuestas de "desarrollo económico y social", como las generadas por la CEPAL y el ILPES. Bajo este enfoque, también se desarrollaron y fueron promovidas las ideas y propuestas sobre planificación del desarrollo urbano y regional.

La realidad observable suministra abundante evidencia empírica en respaldo de la conclusión de que los objetivos que realmente llegaron traducirse en reformas y políticas concretas fueron los relativos a la integración económico-geográfica capitalista y a la industrialización vía sustitución de importaciones. Por el contrario, también permiten inferir que la prioridad política asignada a los objetivos relacionados con el "desarrollo económico y social" —como, por ejemplo, los de equidad y bienestar social (incluidos los relativos a la reducción de las desigualdades sociales regionales)— no se tradujeron en políticas concretas y únicamente lograron cierta importancia en un plano meramente discursivo.

Al observar y evaluar esta situación, se puede comprobar que las ideas y propuestas sobre "planificación de desarrollo" y, en especial, la ingeniería social que presuponía, se sustentaban en un conjunto de supuestos en los que se soslayaba la importancia de la incidencia de los condicionamientos derivados de la institucionalidad y la racionalidad capitalista y de la existencia de una matriz de poder social, dominante en cada circunstancia histórica, en la que los propietarios del capital jugaban un papel

protagónico. Vale decir, lo que era menospreciado por estas ideas y propuestas era el hecho de que en todo proceso social «intervienen activamente, voluntariamente, clases o fracciones de clases dirigentes, poseyendo el capital (los medios de producción) y gestionando no solamente el empleo económico del capital y las inversiones productivas, sino la sociedad entera, con el empleo de una parte de las riquezas producidas en "la cultura", el arte, el conocimiento, la ideología» (Lefebvre, 1968, p. 15).

Fue así que con la frustración generada por la comprobación de la inoperancia de los intentos por planificar el "desarrollo económico y social", terminó por imponerse la convicción de que, al no considerar las relaciones vigentes entre Estado, mercado y capital en sociedades capitalistas, los conceptos, procedimientos y técnicas que formaban parte del discurso respectivo, solo lograban plasmarse en una laboriosa e intrascendente tarea de elaborar detallados y voluminosos planes de desarrollo (el plan libro o *blueprint*) que, en la práctica observable, tenían escasa relación con las políticas que los gobiernos realmente decidían y ejecutaban.

Frente a esta situación, los estudios e investigaciones que logré realizar en la fase final de mi permanencia en el ILPES, se orientaron preferentemente a analizar desde una perspectiva crítica las tendencias observables en cuanto a la desigualdad en acumulación y el crecimiento territorial en América Latina, tendencias estas que se habían ido intensificando con el avance de los procesos de integración económico-territorial capitalista y bajo los efectos de la industrialización sustitutiva. Fue así que, en especial durante la década de los años 80, elaboré y publiqué algunos artículos orientados en esta dirección, de los cuales escogí cuatro de ellos para su inclusión en este libro.

El primero, cuya versión inicial fue publicada en 1982 por la *Revista de la CEPAL* fue escrito con el propósito de fundamentar la tesis de que el posible alcance transformador de cualquier ejercicio de la planificación regional estaba siempre circunscripto por el encuadramiento estructural que se había ido afirmando con la progresiva integración económico-territorial capitalista de estos países. En ellos, más allá de cualquier intencionalidad discursiva de reducir las desigualdades sociales regionales, resultaba lógico prever que las prioridades gubernamentales efectivas se inclinarían ante todo por opciones compatibles con el establecimiento de mejores condiciones para la valorización del capital. Por ello, la mayoría de los gobiernos de estos países otorgaron prioridad efectiva a las estrategias conducentes a ampliar y profundizar la integración económico-territorial y a promover la industrialización sustitutiva, cuya aplicación tendía a redundar en una mayor concentración territorial de la producción y de la población en unas pocas grandes aglomeraciones urbanas. De esta manera, este artículo concluía que las reformas y políticas promovidas

por este tipo de planificación normativa están condenadas de antemano al fracaso si ellas no contemplan los condicionamientos impuestos por la racionalidad capitalista sistémica dominante, por una parte, y los intereses y las demandas de las fuerzas sociales dominantes, por otra.

El segundo trabajo fue escrito fundamentalmente con el propósito de mostrar cómo, "contradiciendo ciertas predicciones hechas cuando comenzaron a aplicarse las política de liberalización económica y de desregulación, los últimos años han mostrado una generalizada reactivación y expansión de las grandes aglomeraciones metropolitanas", lo que también se ha podido comprobar en el ámbito latinoamericano. Para ello, este artículo analizaba este fenómeno considerando "los cambios en la distribución territorial de las actividades productivas y de la población a la luz del comportamiento de los movimientos del capital, tanto a nivel internacional como nacional". Y, sobre esa base, se llegaba a la conclusión de que las políticas de liberalización económica resultaron perfectamente funcionales a la dinámica sustantiva de la urbanización capitalista, en la medida que restablecieron condiciones más favorables para el mejor despliegue de "la multitud de procesos privados de apropiación de espacio" (Topalov, 1979) que la caracterizan.

El tercer trabajo fue elaborado hacia fines de la década de los años ochenta, con el propósito de analizar y discutir desde una perspectiva crítica las ideas y propuestas sobre la descentralización como medio para promover el desarrollo local, que entonces tendían a popularizarse en muchos países latinoamericanos. La tesis que sustenté en este trabajo fue que la dinámica socioeconómica capitalista está constreñida por condicionamientos estructurales que no pueden ser removidos o desbordados por la vía de una simple reorganización territorial de la administración del poder. De donde infería que esto no era suficiente para lograr la modificación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder en una sociedad de clases. Y que, por lo tanto, la única descentralización que tenía viabilidad política efectiva era la que formaba parte de la gobernanza neoliberal la cual, en ningún caso, aseguraba la satisfacción de los intereses y demandas de los sectores populares como sostenían (y sostienen) los defensores progresistas de esta propuesta.

Finalmente, el cuarto trabajo del libro es una versión revisada y ampliada de otros diversos sobre las ideas y propuestas acerca de gestión pública, con especial énfasis en la gestión urbana, elaboradas a partir de unas notas de clase preparadas para los cursos que me correspondió dictar durante mi permanencia en el ILPES. En lo fundamental, el análisis que se realiza en este trabajo trata de reseñar los aspectos más relevantes de la evolución y lo cambios en los enfoques sobre gestión pública, desde la época del apogeo de las propuestas sobre planificación racional-comprensiva hasta las de la gobernanza neoliberal, en un proceso que de hecho

abarca los dos momentos antes mencionados. Si bien la versión que aquí se incluye fue elaborada con posterioridad a mi desvinculación del ILPES, su contenido fue esencialmente producto de los análisis y reflexiones desarrollados durante mi permanencia en esa institución y, fundamentalmente, de las numerosas discusiones que por ese entonces pude mantener con los participantes de los cursos organizados por esa institución, así como también de los debates sostenidos con algunos colegas de esa institución y en numerosos congresos, seminarios y talleres en los que participé en ese período en diversos países latinoamericanos.

Estado, mercado y capital en el momento de la financiarización

Los cuatro artículos que se incluyen a continuación dan cuenta de los resultados de algunas de las investigaciones en las que me involucré cuando pasé a formar parte del equipo académico del IEUT. Estas investigaciones, que fueron originadas principalmente por el interés en identificar y analizar las principales transformaciones urbanas y territoriales que se procesaron en el segundo momento, cuando ya habían comenzado a cristalizar algunos cambios sustantivos en la dinámica económica dominante, en lo fundamental bajo la incidencia de dos factores que evolucionaron en forma interrelacionada: por una parte, las reformas y políticas concebidas según las prescripciones del discurso teórico-ideológico neoliberal y, por otra, las innovaciones generadas por la revolución informacional. Donde estos cambios redundaron en mutaciones de crucial importancia en las relaciones entre Estado, mercado y capital, que establecieron una base funcional para la gestación y propagación de la financiarización y mercantilización de la dinámica económica global.

De esta manera, con la imposición de esta nueva dinámica económica se despejó el terreno para el despliegue y la profundización de la racionalidad capitalista hacia un ámbito geográfico en continua expansión, que desde entonces ha tendido a desbordar las fronteras nacionales. Cabe señalar que, bajo el despliegue a escala global de esta dinámica, Chile fue uno de los primeros países en el ámbito latinoamericano en el que se decidió implementar un estrategia política para adscribirse a ella, con lo este país se ubicó como un caso de estudio privilegiado para el estudio de los impactos de la gobernanza neoliberal en la periferia capitalista.

Así mismo, bajo este nuevo encuadramiento estructural, al intensificarse, acelerarse y generalizarse la urbanización de la economía y de la población —asociada a un rápido aumento de la autonomía y movilidad del capital a escala planetaria y a una progresiva descomposición interna-

cional de los procesos productivos— las grandes áreas urbanas pasaron a articularse en una red mundial ciudades, en la que cada una de ellas pasó a desempeñarse como centro de coordinación, control y servicios del capital a escala global. En el cumplimiento de este papel, dichas áreas urbanas comenzaron a ser afectadas por una metamorfosis, que les ha impuesto un conjunto de rasgos que pueden considerarse como constitutivos de un nuevo tipo de configuración urbana.

Convencido de la vigencia y difusión global de estas tendencias, como parte de mi programa de trabajo en el IEUT, me propuse desarrollar algunas investigaciones acerca de cómo se estaba manifestando esta metamorfosis en las principales aglomeraciones urbanas latinoamericanas, teniendo en cuenta a esos efectos los antecedentes suministrados por un gran número de investigaciones realizadas para la mayoría de ellas. En general, dichos antecedentes permitían avalar la hipótesis de que también en esta región se estaba imponiendo la tendencia a la metropolización expandida a través de la formación de regiones urbanas policéntricas de fronteras difusas, en las que se diluyen los límites entre lo urbano y lo rural. A este respecto, desde 1996 elaboré diversos trabajos sobre cómo se había manifestado esta metamorfosis bajo los avances de globalización en América Latina en general, complementados por otros referidos específicamente a Santiago de Chile, parte de los cuales fueron recogidos posteriormente en un libro dedicado a este tema (De Mattos, 2010).

En ese contexto, enfocados desde esta perspectiva, los cuatro trabajos que se incluyen a continuación en este libro, centralizan su atención en problemas y preocupaciones más directamente relacionadas con el segundo de los momentos mencionados; los tres primeros tomando como referencia básica las transformaciones comprobadas en el caso del Área Metropolitana de Santiago (AMS) de Chile, en tanto que el octavo y último trabajo plantea un análisis de carácter general sobre los efectos de la gobernanza neoliberal en la financiarización y mercantilización del crecimiento y expansión urbano-regional.

En particular, el quinto artículo contiene las conclusiones de varias investigaciones realizadas con el propósito de analizar la forma en que las transformaciones observadas en el caso de la región urbana de Santiago de Chile se han producido, siguiendo una dirección similar a la que se ha comprobado para las principales aglomeraciones urbanas del mundo en esta nueva fase de modernización capitalista. En definitiva, los resultados de esta investigación permitieron aportar evidencia adicional en respaldo de la conclusión de que este caso particular también comprueba las tendencias anticipadas por Lefebvre (1968 y 1970) al caracterizar la revolución urbana que comenzó a procesarse a partir de la transformación iniciada

con la industrialización, en la que lo medular es la transición desde la ciudad hacia lo urbano generalizado.

El sexto artículo presenta un resumen de los resultados de una investigación realizada con el propósito de identificar los cambios provocados en la estructura socioterritorial del AMS por las políticas de liberalización y desregulación del mercado de trabajo, implementadas en Chile desde mediados de la década de los años setenta. A tales efectos, se revisó ante todo la información disponible sobre distribución del ingreso monetario, composición y evolución de los presupuestos familiares y evolución de la pobreza y la indigencia; y, en forma complementaria, para identificar y analizar los cambios en la conformación socioterritorial de esta aglomeración, se procesó y analizó la información de los censos nacionales de población y vivienda para los años 1992 y 2002 sobre la evolución de la localización de los principales grupos socioocupacionales. Con estos antecedentes, fue posible comprobar que para el caso del AMS no se verificaba la hipótesis de la ciudad global, entonces en boga, que planteaba que la reestructuración neoliberal llevaba a una acentuación de la polarización social y a la formación de una ciudad dual, pues la información analizada ponía en evidencia una significativa reducción de los niveles de pobreza y una clara expansión de nuevos sectores medios, en un cuadro en el que, sin embargo, continuaban existiendo fuertes desigualdades sociales.

En el séptimo trabajo, por su parte, se exponen los resultados de una investigación sobre el posicionamiento del AMS en las evaluaciones internacionales de competitividad, habida cuenta de que la misma se ha ubicado como el componente central de las estrategias de la gobernanza neoliberal para impulsar el crecimiento económico de países, regiones, ciudades y empresas. En esta investigación, se buscó establecer cuáles son los condicionantes básicos de la competitividad en el caso del AMS y cómo se ubicó esta aglomeración urbana en los respectivos rankings internacionales; a tales efectos, se analizaron básicamente dos estudios de competitividad urbana de cobertura mundial, en los que se evalúan a las principales ciudades del mundo en función de su atractividad, por una parte, como lugares para la realización de negocios y, por otra, por la calidad de vida que pueden ofrecer a trabajadores globales que deben expatriarse en función de las estrategias de redespliegue territorial de las empresas de las que son funcionarios. A la luz de los elementos de juicio suministrados por ese análisis, se plantearon y desarrollaron algunas conclusiones de carácter general sobre los alcances y las limitaciones de este tipo de estrategia, con especial referencia a la situación, los alcances y las perspectivas de Santiago en ese ámbito.

Finalmente, el octavo y último ensayo, que fue preparado especialmente para este libro, hace referencia a un tema a cuya investigación he dedicado mi atención durante los últimos años, que es el relativo a los efectos de la

financiarización en el creciente aumento de la importancia de las inversiones y negocios inmobiliarios en la metamorfosis urbana en América Latina. En particular, este trabajo se propone mostrar cómo desde que los países respectivos fueron adscribiéndose a una fase modernización capitalista financiarizada, se ha observado en ellos un progresivo aumento de la mercantilización de la vida económica y social y, al mismo tiempo, como parte de este proceso, también un incontenible incremento de la importancia de los negocios inmobiliarios en la metamorfosis urbana, lo cual, en definitiva significa también una creciente mercantilización del desarrollo urbano.

Necesidad de un difícil camino alternativo

Junto a la evolución y transformación a la que hacen referencia los trabajos incluidos en este libro, siguen acumulándose elementos de juicio que indican que con la incesante propagación de una dinámica globalizada y financiarizada, con la agudización de la actual crisis financiera mundial y con la incontrolable urbanización planetaria, han continuado agravándose los problemas y riesgos sociales y ambientales a escala global.

Es un hecho que, más allá de los augurios y previsiones optimistas sociales y ambientales que nos habían prometido si optábamos por el camino de la liberalización económica, durante las últimas décadas las desigualdades sociales y el deterioro ambiental han continuado aumentando, y los niveles de pobreza y de exclusión social siguen siendo insoportables en buena parte del orbe. Por otra parte, el deterioro de la biosfera continúa su avance, de manera que hasta ahora no se ha podido controlar la persistencia de fenómenos tales como, entre otros, la pérdida de biodiversidad, el calentamiento global, la destrucción de la capa de ozono, la desforestación y la desertificación, el agotamiento de recursos no renovables y la contaminación del agua.

Como nunca antes, todo esto está asociado a la urbanización planetaria y a la formación de enormes regiones urbanas, cuya incesante expansión continúa contribuyendo al deterioro del medioambiente en el que habita una parte cada día más significativa de la humanidad. Como se afirma en el Informe de UN-Habitat (2003), "en lugar de ser un foco de crecimiento y prosperidad, las ciudades se han transformado en una tierra inundada por un excedente de población trabajando en servicios industriales y comerciales no calificados, desprotegidos y de bajos salarios" (Habitat, 2003, vi).

Frente a esta realidad, parece difícil refutar la enfática conclusión de Naredo: "La pretensión de avanzar hacia un mundo social y ecológicamente más equilibrado y estable sin cuestionar las actuales tendencias

expansivas de los activos financieros, los agregados monetarios y la mercantilización de la vida en general es algo ingenuo y desinformado que raya en la estupidez" (2006, p. 106). Sin embargo, los hechos nos indican cotidianamente que la resistencia a modificar esta situación, parece ser cada día mayor. Hay abundante evidencia de que, más allá de cierta retórica intrascendente para salir del paso, en los hechos estos temas no tienen prioridad alguna para la mayor parte de los gobiernos del mundo entero.

¿Significa que estamos ante un callejón sin salida? Plantear esto, ¿implica asumir una posición catastrofista o apocalíptica? Aun cuando la respuesta debería ser negativa, importa advertir que los hechos nos están indicando que si no modificamos en forma radical las tendencias actualmente imperantes, será difícil poder eludir arribar a un punto sin retorno. Frente a este dilema, parece necesario no rehuir la tarea de reiterar y profundizar un diagnóstico crítico de la realidad en que vivimos. Ocultar o eludir la realidad no abre caminos para avanzar en una dirección diferente. Parecería, por tanto, que no queda otro camino que intensificar nuestros esfuerzos por aportar elementos de juicio sobre el futuro que nos espera si no hay un efectivo cambio de rumbo, de forma de estimular respuestas individuales y colectivas que, en su conjunto, puedan alejarnos de la catástrofe que ahora nos amenaza. Este libro intenta ser una muy modesta contribución en esa dirección.

Referencias

UN-Habitat (2003). *The Challenge of Slums, Global Report on Human Settlements 2003*. Earthscan Pubications Ltd.

De Mattos, C. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI/Municipio Metropolitano de Quito.

Lefebvre, H. (1968). *Le droit a la ville*. París: Anthropos.

Lefebvre, H (1970). *La révolution urbaine*. París: Gallimard.

Naredo, J.M. (2006). *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*. Madrid: Siglo XXI Editores de España.

Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista: elementos para su análisis*. México, D.F.: Edicol.

Los límites de lo posible en la planificación regional

Una revisión de los planes de desarrollo vigentes hacia comienzos de los años ochenta en la mayoría de los países latinoamericanos (Ilpes, 1981), puso en evidencia una mayor preocupación por los problemas regionales que la que reflejaban los que habían sido elaborados en la década de los sesenta. En la mayor parte de los casos, este cambio puede atribuirse al agravamiento de dichos problemas y a las importantes consecuencias sociopolíticas que se habían derivado de ello. Entre tales problemas se destacan, en primer lugar, la persistencia de las desiguales condiciones de vida que afectan a la población localizada en distintas áreas de una misma entidad nacional; y en segundo lugar, la concentración territorial de las actividades y de la población en un número muy reducido de áreas (principalmente en una), dando lugar a la formación de regiones metropolitanas cuyo peso relativo —en términos productivos y demográficos— tiende a ser desproporcionadamente mayor que el de los restantes componentes de los respectivos sistemas nacionales urbanos.

La evidencia empírica disponible permite comprobar la permanencia de estos fenómenos, con independencia de las variaciones en el ritmo de crecimiento de cada país en su conjunto. Ante esta evidencia, se ha ido afirmando la convicción de que el solo crecimiento no conduce a su atenuación, como muchos autores habían venido sosteniendo. Por otra parte, el continuo aumento de la concentración territorial ha estado obligando a asignar un volumen creciente de recursos para hacer frente a los problemas de funcionamiento que han comenzado a intensificarse en dichas áreas, en el entendido de que ello puede llegar a afectar negativamente la propia dinámica del proceso de acumulación productiva del país en su conjunto. Ha sido en estas circunstancias que se ha llegado a aceptar la necesidad de cierto grado de intervención estatal, si acaso se desea realizar alguna corrección de tales desequilibrios, lo que ha dado pie al aumento de la importancia que se ha comenzado a atribuir a la planificación regional.

No obstante, es posible reconocer que hasta ahora ello no ha ido mucho más allá del plano de las intenciones y declaraciones.

Simultáneamente, como consecuencia de la modestia de los resultados obtenidos en la práctica concreta de planificación regional, existe una creciente preocupación entre los especialistas en la materia por encontrar caminos alternativos que permitan una mayor efectividad en este terreno. Tal es el caso del llamado «paradigma de la planificación regional desde abajo hacia arriba» (Stöhr, 1981), que propone privilegiar las acciones que podrían desencadenarse desde las unidades subnacionales (regiones, estados, áreas locales, etc.). Cabe destacar, sin embargo, que las proposiciones de este tipo se refieren principalmente a los procedimientos de la planificación, lo que implica relegar a un segundo plano los aspectos sustantivos de los procesos históricos que han encuadrado la generación y evolución de los problemas regionales, aspectos cuya consideración resulta esencial para concebir las propuestas de acción. Estos aspectos sustantivos, en lo fundamental, se relacionan con los factores que han estado condicionando la formación de los sistemas nacionales y, en particular, su dinámica espacial concreta. En definitiva, como subraya Dunham (1981, p. 224), resulta fundamental que «el desarrollo regional» sea analizado en el contexto de las estructuras y los procesos que operan en el plano nacional e internacional, vistos históricamente y con referencia específica a las formaciones sociales en que ocurren.

1. La formación de los sistemas nacionales y la afirmación de una racionalidad dominante

La planificación, en sus términos esenciales, puede situarse como un proceso que intenta producir ciertas modificaciones preestablecidas en la estructura de una parte (o partes) de una totalidad. Por consiguiente, para el análisis de la factibilidad de las modificaciones propuestas, es necesario desentrañar los rasgos y propiedades fundamentales de la totalidad en que está inserta la parte o partes consideradas. En el marco del problema de planificación que aquí interesa analizar, la totalidad a que se hace referencia está constituida por una entidad nacional de la que forman parte regiones, estados o provincias cuya estructura se desea modificar. Para el análisis de los rasgos fundamentales de dicha entidad, importa estudiar su proceso de formación en tanto *sistema nacional*, esto es, como «un conjunto de fenómenos interrelacionados, que debe ser apreciado en su totalidad si se desea entender cualesquiera de sus partes» (Castro y Lessa, 1969, p. 4).

En una aproximación de carácter general, podría señalarse que la formación de un sistema nacional a lo largo de la evolución histórica de

cada país consiste esencialmente en un proceso en el cual las actividades preexistentes, así como las que van surgiendo en las diversas áreas y sectores del país, se interrelacionan y pasan a constituirse en componentes o elementos de dicho sistema; esto es, pasan a formar parte de la estructura socioeconómica de la entidad nacional. Es en este sentido que debe interpretarse el denominado proceso de integración nacional.

Desde el punto de vista espacial, puede comprobarse que desde las primeras etapas de la evolución histórica de las entidades nacionales, los límites del sistema nacional aún incipiente generalmente no coincidían con los del territorio nacional; y ello es así en virtud de que en el interior de sus fronteras formalmente aceptadas, suelen coexistir con los elementos ya articulados en el sistema un conjunto de actividades dispersas e inconexas, a la vez que importantes áreas vacías o desocupadas. Por definición, ni unas ni otras forman parte del sistema nacional que se está configurando en ese territorio, puesto que todavía no se encuentran vinculadas por ningún tipo de relación.

La secuencia de articulación territorial de los diversos elementos que van conformando un sistema nacional puede ser caracterizada como el resultado de un proceso de difusión de innovaciones, entendido este como la introducción y adopción satisfactoria de cualquier producto, técnica, institución o idea que sean percibidos como nuevos en un determinado sistema social (Pedersen, 1975, p. 72; Friedmann, 1972). En el contexto del análisis que aquí se expone, interesa considerar aquellas innovaciones que implican modificaciones institucionales significativas para el desarrollo futuro del sistema; ello se refiere básicamente a la reestructuración de las modalidades de organización social del trabajo, que van conformando una nueva dinámica del proceso de generación, apropiación y utilización del excedente económico que será, en definitiva, la que habrá de caracterizar la *racionalidad dominante* del sistema económico en formación.

En sus etapas iniciales, el proceso de integración nacional opera principalmente en el plano de la circulación económica, por medio de la expansión de la economía de mercado: los nexos que van articulando los elementos del sistema en formación se establecen a través de la difusión de las formas y mecanismos mercantiles. Así pues, durante esta etapa se va desarrollando el proceso de articulación de las actividades capitalistas con las precapitalistas. De hecho, la ampliación del área de gravitación de la economía mercantil en el territorio nacional implica la expansión física del sistema nacional y, en consecuencia, la paulatina unificación, en el marco de su ámbito efectivo, de los mercados de factores y de productos. Significa también la difusión y adopción de un determinado patrón de consumo social, que comienza a regir tempranamente en la evolución histórica de los respectivos países.

En el tránsito de la economía colonial a la economía exportadora capitalista, la ampliación del área de la economía de mercado en el interior de un espacio nacional fue generando actividades productivas destinadas a satisfacer una demanda mundial efectiva por determinado tipo de mercancías que, de acuerdo con los dictados de la división internacional del trabajo entonces predominante, eran en lo esencial las provenientes del sector primario. A lo largo de estos procesos se introdujeron diferentes mecanismos de intercambio, los que evolucionaron desde la adopción de algún tipo simple de equivalente general hasta el establecimiento y adopción generalizada de un signo monetario nacional, con lo cual se afirmaron las bases para la expansión y profundización del proceso de integración económica nacional. A este respecto, no debe olvidarse que este proceso se cumplió al mismo tiempo que las entidades nacionales fueron consolidando su articulación en el sistema capitalista mundial.

En etapas más avanzadas, el sistema logró una mayor expansión y consolidación por la vía de la penetración generalizada de relaciones capitalistas de producción, lo cual implicó la adopción de formas de organización social del trabajo que ocasionaron profundas modificaciones en el plano de la producción. Al mismo tiempo, esto significó el comienzo de un largo proceso de reducción paulatina de las actividades precapitalistas, proceso que, sin embargo, no significó la desaparición total de aquellas formas de producción. Así lo demuestra, por ejemplo, la persistencia de la economía campesina.

En el caso de los países latinoamericanos, pueden distinguirse dos situaciones en la formación de los sistemas nacionales. En primer lugar, la de aquellos países o regiones que se constituyeron en territorios prácticamente vacíos, donde la conformación de un sistema capitalista se logró en forma relativamente rápida y generalizada. A este respecto, Laclau (1978) señala: «Únicamente en las pampas de Argentina, en Uruguay y en otras zonas similares más pequeñas donde no había existido población indígena previa —o donde había sido muy escasa y rápidamente destruida— el poblamiento asumió formas capitalistas desde sus comienzos, las cuales fueron acentuadas por la inmigración masiva del siglo XIX» (p. 29). En segundo lugar, la situación de los que se constituyeron en territorios donde ya se habían desarrollado importantes actividades de carácter precapitalista en el período precolombino (donde son casos destacados México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia). Aquí la constitución del sistema nacional fue produciendo el repliegue de las formas de organización social preexistentes y su paulatina articulación con las restantes actividades del sistema.

Producto de estos procesos es la típica economía capitalista subdesarrollada, tal como la define Benetti (1976): «Es una economía heterogénea, caracterizada por la conexión de numerosas secciones, entre ellas,

la economía de autosubsistencia, la pequeña producción mercantil, la producción capitalista nacional y extranjera, segmentos del capitalismo de Estado. Esta heterogeneidad no es incompatible con la unidad propia de la categoría de la totalidad» (p. 88).

A lo largo de este proceso, que comenzó con la expansión y consolidación de la relación mercantil en los diversos territorios nacionales, se fue produciendo la paulatina desaparición de las situaciones de dualismo —entendido este en su acepción ortodoxa de incomunicación relativa— que pudieron haber persistido hasta entonces. Tales situaciones se habrían debido a la supervivencia de subsistemas cerrados al interior de cada uno de los territorios donde se estaba conformando un sistema nacional, subsistemas que, una vez articulados a la dinámica de la economía de mercado, pasaron a operar como componentes del mismo.

Cada Estado nacional desempeñó un papel fundamental en la formación de los sistemas nacionales, al establecer condiciones favorables para la expansión y consolidación de relaciones sociales capitalistas a lo largo y ancho de los respectivos territorios nacionales. Este proceso tuvo momentos culminantes en períodos muy concretos de la historia de cada país. En muchos casos, las respectivas historias nacionales han asociado tales coyunturas a los nombres de personajes que impulsaron en sus programas de gobierno una mayor articulación de las economías nacionales al mercado mundial, a través de su vinculación con los focos capitalistas metropolitanos. En dichas etapas se puso particular empeño en la conducción de los procesos de expansión de las fronteras internas y el establecimiento de condiciones para la consolidación de los procesos de integración nacional bajo la égida de las relaciones capitalistas de producción. El análisis de estos procesos, en buena parte de los casos aún incompletos, permite comprobar que por lo general las políticas regionales que se han estado aplicando hasta ahora en diversos países latinoamericanos, han sido establecidas fundamentalmente en función de lograr una mayor expansión y profundización de las relaciones capitalistas en el ámbito de cada territorio nacional. En este sentido, en una investigación sobre el proceso de desarrollo regional en Brasil, Jatobá, Redwood III, Osòrio y Guimaraes Neto (1980), llegan a una conclusión que tiene validez general para procesos de esta naturaleza: «El Estado interfiere directa o indirectamente en la distribución espacial de las actividades productivas y de infraestructura económica y social, por medio de su actuación diversificada sobre la acumulación de capital, que se orienta más por criterios de eficiencia productiva, que de equidad distributiva» (p. 273).

Al incorporarse en calidad de *componentes* del sistema, ciertas actividades y áreas hasta entonces inconexas pasaron a desempeñar un papel en el mismo; y ese papel se desarrolló y reprodujo en función de una particular

modalidad de generación, apropiación y utilización del excedente económico, constituida en hilo conductor del proceso de acumulación y crecimiento en cada uno de los respectivos ámbitos nacionales. De este modo se fue imponiendo una forma específica de división espacial del trabajo, que es la que ha signado la estructura territorial nacional de estos países en cada una de sus etapas. Como apunta Massey (1979): «La "economía" de un área local dada será (...) el resultado complejo de la combinación de sus roles sucesivos dentro de la cadena más amplia, nacional e internacional, de la división espacial del trabajo» (p. 235).

En definitiva, en todo proceso de formación de un sistema nacional en el marco de una economía capitalista, las relaciones sociales de producción predominantes constituyen el elemento que acota y da contenido al proceso de generación, apropiación y utilización del excedente que articula las diversas partes interdependientes de la totalidad considerada. De esta manera se va imponiendo una *racionalidad dominante* que es inherente al sistema y, por consiguiente, ciertas reglas de juego compatibles con ella, que determinan límites precisos para el campo de la acción social al interior del mismo. En la dinámica que se establece entre ese conjunto interrelacionado de elementos, vinculados por específicas y concretas reglas de juego, todo cambio que afecte a uno de los componentes del sistema repercute sobre los restantes a través de procesos de encadenamientos sucesivos. Los mecanismos de entrelazamiento y propagación que se cuantifican mediante los coeficientes técnicos de la demanda intermedia en la matriz de insumo-producto, documentan con precisión este tipo de interdependencia estructural.

De todo lo expuesto es posible inferir que carece de sentido considerar una determinada parte o subsistema aisladamente de su contexto sistémico; como apunta Benetti (1976), «el conjunto es una entidad radicalmente distinta a la suma de las partes, cuya naturaleza y relaciones recíprocas modifica por su presencia en ellas. El conjunto es una totalidad» (p. 85). De ello es lógico inferir que la introducción de modificaciones en el ámbito de una unidad subnacional (región, estado, provincia) no puede ser encarada en forma independiente de la entidad nacional a que pertenece. Hacerlo así reflejaría la pretensión de modificar una parte, prescindiendo de la presencia de la totalidad, o sea, desconociendo la gravitación de las interdependencias existentes entre dicha unidad y otras unidades o elementos del sistema.

2. La dinámica espacial y la formación de centros regionales de acumulación

Como se ha mencionado en páginas anteriores, toda vez que los grupos y fuerzas sociales que orientan y controlan el proceso de toma de decisiones en una sociedad nacional definen y adoptan efectivamente un determinado proyecto político (que, en definitiva, significa la adopción de un modelo de acumulación, crecimiento y distribución), al mismo tiempo, en forma explícita o implícita, queda establecida una modalidad de funcionamiento espacial del sistema. A su vez, tal modalidad de funcionamiento espacial significa que, en términos generales, se han asignado las funciones que le corresponde cumplir a cada una de las partes de esa totalidad conformada por el sistema nacional. Concretamente, ello implica que también han quedado definidas las líneas fundamentales del modelo de acumulación, crecimiento y distribución que habrá de prevalecer en cada uno de los subsistemas. En síntesis, una vez que se configura un determinado modelo de funcionamiento espacial, simultáneamente se definen ciertos límites que afectan el contenido y los alcances posibles de las acciones destinadas a introducir modificaciones en diferentes partes o subsistemas del sistema nacional; en otras palabras, el modelo vigente aporta restricciones adicionales para la demarcación de los límites de lo posible para toda acción social relevante de incidencia territorial.

De lo anterior se desprende la importancia de aprehender, en cada caso concreto, los rasgos fundamentales del modelo de funcionamiento espacial vigente en el momento en que se desea actuar en términos de planificación regional. Para el caso de los países latinoamericanos, de la misma forma en que ha sido posible caracterizar los distintos modelos globales que han predominado en diferentes etapas de su evolución histórica, también es posible identificar, a través de sus rasgos dominantes, el modelo de funcionamiento espacial que corresponde a cada una de dichas etapas. Aun cuando se reconoce el peligro que significa intentar establecer modelos de validez general para las muy diversas situaciones nacionales que coexisten en el ámbito latinoamericano, a la luz de los elementos de juicio disponibles parece razonable sostener la existencia de ciertos aspectos relevantes que, en términos generales, han caracterizado el desarrollo espacial en un numeroso grupo de países.

Ello implica aceptar que, a lo largo del proceso de formación de los sistemas nacionales latinoamericanos, las diversas alianzas establecidas entre las fuerzas sociales de cada entidad nacional condujeron a la definición y adopción de sucesivos proyectos políticos que, en lo esencial, desde una perspectiva de largo plazo, han tenido una considerable coherencia y continuidad en lo que respecta al funcionamiento espacial del sistema. Es

así que en dichos procesos no se encuentran ejemplos de proyectos políticos de prolongada duración que hayan originado tendencias claramente opuestas al modelo que aquí se trata de caracterizar. Como es obvio, pueden mencionarse alianzas políticas que impusieron transitoriamente proyectos que significaron una interrupción o un corte en la dinámica del modelo de funcionamiento espacial. Sin embargo, una vez agotadas las condiciones que permitieron la vigencia de dichos proyectos, los que fueron adoptados con posterioridad generalmente restablecieron la coherencia y continuidad antes señaladas. De acuerdo con el planteamiento de Villamil (1980), esto corresponde a la expansión de un «estilo de desarrollo ascendente», que se ha ido imponiendo en los sistemas nacionales articulados a la división internacional del trabajo dominante.

La realidad observable permite comprobar que al irse imponiendo este «estilo ascendente» en la mayor parte de los países latinoamericanos, se desencadenaron en ellos diversas tendencias, que en su conjunto caracterizan *un específico modelo de funcionamiento espacial*. En cualquier caso, cabe advertir que la posibilidad de generalizar la vigencia de este modelo en distintas realidades nacionales, está condicionada básicamente por el cumplimiento de por lo menos dos aspectos: en primer lugar, que sean países en los que se haya desarrollado en forma relativamente amplia el proceso de articulación e integración nacional sustentado en la formación, penetración y consolidación de relaciones capitalistas de producción. Por lo tanto, una o más de dichas tendencias pueden no estar presentes en aquellos países en los cuales subsiste una estructura económica relativamente poco articulada, en la que aún se puede comprobar la supervivencia de sectores y/o áreas precapitalistas de cierta importancia. Segundo, que se trate de países en los se pueda comprobar un avance significativo del proceso de industrialización, puesto que las tendencias que se señalarán a continuación tienden a presentarse y acentuarse durante el período en que el crecimiento industrial impulsa la aparición, expansión y profundización de una nueva fase de desarrollo capitalista. Hechas estas salvedades, se puede afirmar que el modelo de funcionamiento espacial que se ha impuesto en la mayoría de los países latinoamericanos bajo el avance del proceso de industrialización en ellos, se estructura principalmente con base en las tendencias que se reseñan a continuación.

2.1 Articulación del sistema nacional en torno a subsistemas centrales

Desde el período de la Colonia, ciertas ciudades comenzaron a destacarse en los territorios donde más tarde se constituirían algunas de las naciones latinoamericanas. Estas ciudades —cuyos grupos sociales dominantes en muchos casos desempeñaron un papel fundamental en las

luchas por la independencia y en la misma constitución de los respectivos países— incrementaron rápidamente su influencia política y económica en la etapa de consolidación de los Estados nacionales y se constituyeron en los centros de cada sistema nacional en proceso de formación. Básicamente, fue a través y a partir de estas ciudades que se realizó el proceso de difusión de innovaciones y fue en torno a ellas que, de esta manera, se fueron articulando los incipientes sistemas nacionales. Ellas constituyeron inicialmente la puerta por donde se produjo la penetración y difusión de las formas de la economía mercantil y, posteriormente, de las relaciones sociales de producción que condujeron a la afirmación del proceso capitalista de integración económica, política, social, cultural y territorial de cada país.

Desde sus orígenes, muchas de esas ciudades cumplieron las funciones básicas de los sistemas que gradualmente se fueron articulando en torno a ellas; es así que en forma sucesiva, y a veces simultánea, se fueron constituyendo en centro de la administración colonial, del poder político nacional, del proceso de exportación-importación, de los servicios y el comercio. Todo esto fue sentando las bases para que posteriormente se transformaran en focos de atracción para las primeras industrias.

Cuando se observa el proceso de formación de los sistemas nacionales latinoamericanos, se comprueba que, en la mayor parte de los casos, la estructura urbana nacional se conformó en torno a una única ciudad principal (verbigracia: Ciudad de México, Ciudad de Guatemala, San José, Caracas, Lima, Santiago, Asunción, Buenos Aires, Montevideo, etc.). Ello no obstante, en unos pocos casos (Brasil, Colombia, Ecuador), en determinados períodos del proceso de formación de los sistemas nacionales se puede comprobar la coexistencia de más de un centro urbano de primer orden; sin embargo, a medida que fue avanzando el desarrollo de la economía capitalista de base industrial, la situación ha tendido a irse desequilibrando como consecuencia del aumento del peso relativo de una ciudad principal (caso de Bogotá) o de un gran eje industrial-urbano (caso de São Paulo-Río de Janeiro).

Como consecuencia de los procesos económicos y políticos que se desarrollaron en ellas, las ciudades principales generalmente se fueron distanciando de los demás componentes de la estructura nacional urbana. Este proceso se percibe fundamentalmente en lo que respecta a las funciones (administrativas, comerciales, de servicios, industriales) ejercidas por cada una de ellas (Lambert y Martin, 1976, pp. 193 y ss.) y, por ende, en la concentración espacial de dichas actividades y de la población. Como se analizará más adelante, la concentración espacial de las actividades de los sectores industrial y financiero resulta de fundamental importancia,

dada su incidencia en la definición de las modalidades de funcionamiento espacial del sistema.

Los mencionados procesos de concentración demográfica territorial se pueden apreciar a través de la evolución de los índices de primacía urbana, que han sido crecientes para la mayor parte de los países durante prolongados períodos del pasado y aún continúan incrementándose en algunos países; por otra parte, estos índices han sido más elevados para los países latinoamericanos que para los de otras áreas del mundo (Gatica, 1975). A este respecto, cabe advertir que en ciertos casos —de los cuales el más claro sería Brasil—, aun cuando existe evidencia de la concentración espacial de las funciones urbanas y, en particular, de la industria, no se verifica al mismo tiempo un tan marcado desequilibrio demográfico y, por ende, un crecimiento de los índices de primacía urbana (Faría, 1976).

Los datos de los censos de población más recientes han permitido comprobar que, en varios países de la región, «los índices regionales de concentración de la población urbana en las ciudades principales han experimentado una moderada y sostenida tendencia decreciente, aunque a niveles muy altos» (Cepal, 1979, p. 42). Al mismo tiempo, las cifras de recientes encuestas industriales señalan que también en algunos de estos países el nivel de la concentración relativa de la industria ya habría llegado a su punto máximo y, a partir de allí, se estaría comenzando a producir un lento proceso de desconcentración relativa (Celade, 1980). A pesar de ello, un informe sobre la situación actual y las tendencias futuras de los asentamientos humanos en América Latina prevé que «se mantendrán las tendencias concentradoras de la población y el notable predominio de las ciudades principales sobre los sistemas nacionales de asentamientos humanos, al concentrarse, como se estima, de entre 150 y 180 millones de habitantes en las metrópolis principales en el año 2000, lo que corresponde a la mitad de la población urbana y casi un tercio de la población de la región» (Cepal, 1979, p. 45).

En este contexto, con el avance de los procesos de concentración espacial, el incremento de actividades y de población ha desbordado los límites de la ciudad principal, conduciendo a la formación de complejas y vastas regiones centrales, también denominadas en algunos casos como regiones principales, regiones metropolitanas o *core regions*. Estas regiones están conformadas generalmente por un área conurbana en crecimiento que actúa como núcleo de las mismas, y una red de centros urbanos de menor tamaño y de áreas rurales directamente vinculadas a dicho núcleo. En su conjunto se constituyen en *subsistemas centrales* del sistema nacional y actúan como el verdadero motor del mismo. De esta forma, a partir de ciertos períodos de la evolución histórica de cada país, el sistema espacial nacional ha tendido a articularse en torno a una región o subsistema

central, antes que a una ciudad principal. En esta situación, el proceso de concentración espacial se realiza fundamentalmente en dicho subsistema, si bien no necesariamente en la ciudad principal; es así que, por lo general, una reducción del peso relativo de la ciudad principal (en términos de localización de actividades productivas o de población) está acompañada por un aumento de la ponderación del subsistema central en su conjunto.

La articulación de los sistemas nacionales a partir de un núcleo conformado por el subsistema central es un hecho que se observa en todos los países, con independencia de cuál sea su dimensión geográfica, llegando incluso a comprobarse que su ponderación industrial y demográfica en relación al sistema nacional suele ser similar. Resulta así, por ejemplo, que el subsistema conformado en torno a Montevideo (incluidas las ciudades dependientes de este centro en el Departamento de Canelones) o a San José de Costa Rica (incluidas las ciudades de Alajuela, Heredia y Cartago) poseen, desde el punto de vista industrial y demográfico, un peso relativo muy similar al de las regiones principales de, por ejemplo, Chile, Argentina y México.

2.2 Concentración espacial de las actividades industriales, financieras y de servicios

Cuando cada uno de estos países comenzó a industrializarse, las ciudades principales aparecieron como los lugares que presentaban mayores ventajas para la localización de las actividades manufactureras. En efecto, por una parte, estos centros eran los que ofrecían el acceso al mercado interno que contaba con el mayor volumen de población con capacidad de consumo en el ámbito del sistema nacional, conformado por la población residente en la propia ciudad principal, más la que se localizaba en su área de influencia efectiva. A este respecto, debe tenerse en cuenta que, en virtud de la forma en que se había organizado el territorio, tanto durante la época colonial como en la etapa de predominio del modelo primario-exportador, la infraestructura y los servicios de transportes y comunicaciones generalmente confluían hacia el subsistema central en formación. De esta manera, los restantes centros de alguna importancia prácticamente carecían de vinculaciones entre sí y, en casi todos los casos, sus nexos eran con y a través del centro principal.

Por otra parte, eran las ciudades principales las que contaban con una mejor dotación de infraestructura (energía, agua potable, transportes, etc.) y con el mayor contingente disponible de fuerza de trabajo concentrada. Estos factores determinaban que en ese momento dichas ciudades ofreciesen mayor capacidad de absorción de inversiones que las restantes localizaciones posibles existentes en el espacio nacional. También debe tenerse en cuenta que era en estos centros donde existía

el mejor equipamiento para el desarrollo de las actividades culturales y para el esparcimiento, lo cual influía poderosamente en la conformación de las preferencias subjetivas de los empresarios en lo que respecta a la elección de su sitio de residencia, factor este de mayor importancia que la que suele otorgársele (Zlatiev, 1968). Por último, siendo la mayoría de estas ciudades la sede del poder político nacional, la localización en su proximidad aseguraba a los actores implicados en el proceso productivo un más rápido y mejor acceso a las discusiones y negociaciones en torno a las decisiones gubernamentales que podrían afectarlos. Tal situación constituía en sí misma un factor de atracción para las nuevas actividades que comenzaban a desarrollarse en cada país.

La confluencia de estos elementos en un mismo entorno es lo que fundamenta la afirmación de Topalov (1979), según la cual «como sistema especializado de elementos, la ciudad es una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas» (p. 20). Como consecuencia de ello, la ciudad ofrece lo que este autor denomina *efectos útiles de aglomeración*, concepto que en lo esencial corresponde a aquello que la teoría económica regional tradicional denomina «economías externas de aglomeración».

En el momento en que despunta el proceso de industrialización en los países latinoamericanos, las ventajas de la aglomeración aparecen con mayor fuerza en las ciudades más grandes, de tal suerte que las actividades industriales que surgen tienden a localizarse preferente y mayoritariamente en ellas o en su ámbito inmediato de influencia. Este hecho es válido tanto para el caso de los países que iniciaron tempranamente su proceso de industrialización (como, por ejemplo, México, Colombia, Argentina, Brasil, etc.), como para aquellos que lo hicieron tardíamente (Venezuela, Costa Rica, Perú, etc.).

La tendencia a la concentración espacial de las actividades manufactureras en las ciudades principales se cumplió a todo lo largo del proceso de industrialización de cada país y prácticamente para todo el espectro de actividades de dicho sector; vale decir, esta tendencia locacional puede observarse desde la etapa en que se constituyeron las primeras actividades manufactureras simples hasta la de la gran industria, aun cuando los elementos de juicio disponibles indican que ella alcanzó su máxima intensidad durante el período de la industrialización sustitutiva. El proceso de concentración espacial de la industria ha continuado manifestándose incluso para las actividades de origen transnacional que, en su mayor parte, también se han localizado en los subsistemas centrales. A este respecto, Singer (1973) ha señalado que «este [el capital monopolista internacional] se comporta frente a las decisiones de localización de modo análogo al de cualquier otro capital, presentando las mismas tendencias a la súper-concentración

y mostrándose igualmente susceptible a ser orientado mediante adecuados estímulos gubernamentales» (p. 76).

Como consecuencia de lo anterior, a medida que se fue desarrollando el proceso de concentración industrial, los subsistemas centrales también se constituyeron en sede natural de la mayor parte de las estructuras industriales de carácter oligopólico o monopólico, por lo que se transformaron no solo en asiento del mayor número de industrias, sino también en el de las industrias de mayor tamaño. Así, la concentración económica y la concentración territorial han tendido a reforzarse recíprocamente.

A su vez, el propio desarrollo de la industria en los grandes centros urbanos contribuyó, a través de los procesos de transmisión vertical y horizontal de externalidades, al surgimiento y expansión de nuevas actividades productivas y, en particular, de las comerciales y de servicios. En efecto, el crecimiento del sector industrial determinó —a través del aumento del monto de beneficios y de sueldos y salarios— la existencia de un mayor volumen de ingreso disponible en los centros principales; esto, unido al crecimiento de la población en dichas áreas, condujo a la persistente y significativa ampliación de los mercados respectivos, lo cual a su vez impulsó el desarrollo y diversificación de las actividades del sector terciario. Estas actividades, al multiplicarse, también contribuyeron a la ampliación de los mercados centrales, con lo cual se dio un impulso aún mayor a la expansión de las actividades mencionadas. Todo ello reforzó el peso relativo de la estructura productiva de los centros principales en relación al de las restantes áreas urbanas de cada país.

Por otra parte, el avance del proceso de industrialización sustentó e impulsó una persistente expansión del sistema financiero, el cual fue adquiriendo una función cada vez más importante en la dinámica y reproducción del sistema en su conjunto. Las actividades del sector financiero tendieron a ir estableciendo sus centros de operaciones en la proximidad física del grueso del aparato productivo nacional, puesto que era allí donde se encontraba la base económica que sustentaba el desarrollo de sus actividades, hecho que contribuyó de manera relevante a afirmar las tendencias a la concentración espacial. Tal situación queda claramente ilustrada por la evidencia empírica disponible, que indica que el sector financiero ha llegado a tener índices de concentración espacial más elevados que los correspondientes a otros sectores de actividad, lo cual se refiere tanto a la localización de los activos fijos del sector como a la dinámica de los flujos financieros operados por el mismo.

A lo anterior debe agregarse, como un rasgo de fundamental importancia en lo que respecta al sector, su marcada centralización decisoria. Así, Lambert y Martin (1976) han llegado a afirmar que «la primacía reposa esencialmente sobre la centralización de los circuitos de financiamiento y

la organización de los circuitos bancarios» (p. 193). De esta manera, es posible afirmar que cuando en las etapas más recientes y avanzadas del desarrollo de algunos países de la región comienza a vislumbrarse un cierto redespliegue territorial de la industria, ello opera sin que se modifique la centralización espacial del manejo del aparato financiero, fuertemente influido por los intereses dominantes en el subsistema central.

Como resultado de los procesos antes esbozados, el subsistema central deviene, por una parte, la principal área de acumulación de tecnología instalada; y, por otra, el lugar de emplazamiento y operación de los mecanismos que tienen a su cargo el manejo efectivo del financiamiento del proceso de acumulación. Por todo ello, se justifica concluir que, desde el punto de vista espacial, cada subsistema central constituye el *principal centro de acumulación del sistema*. Más adelante se analizarán otros aspectos que contribuyen a mostrar con mayor claridad cómo se ha ido centralizando y concentrando espacialmente el proceso de acumulación de capital.

2.3 Fortalecimiento de la concentración territorial a través de la acción del Estado

Consideración aparte requiere todo lo referente a la acción del Estado, que ha desempeñado un papel fundamental en la generación de condiciones para el fortalecimiento y la expansión de los centros principales de acumulación de cada espacio nacional. Para la discusión de este aspecto conviene tener presente, desde el comienzo, la advertencia de Dunham (1981), en el sentido de que «una buena parte de la literatura sobre "desarrollo regional" y "planificación regional" parece haber sido escrita en el supuesto implícito de que el Estado actúa más bien como guardián del "interés público" que como representante de los intereses más poderosos de la sociedad nacional (incluso los suyos propios)» (p. 227). Si se admite que el Estado no puede ser considerado como un ente neutral en el juego de las diversas fuerzas sociales, para el caso concreto que se está examinando será importante esbozar el origen de las presiones dominantes durante el período estudiado.

A este respecto, el hecho de mayor relevancia es la irrupción política de los grupos sociales urbanos, resultado del avance de los procesos de urbanización e industrialización. Estos grupos fueron adquiriendo una creciente gravitación en las alianzas que sustentaron muchos de los proyectos políticos impulsados por los Estados nacionales, en particular a lo largo del período de industrialización sustitutiva (véase en especial Cardoso y Faletto, 1969). Esta mayor influencia de las fuerzas sociales urbanas en la vida política tuvo una fuerte incidencia en el hecho de que buena parte de las políticas adoptadas hayan redundado en un importante fortalecimiento

de los centros principales de acumulación y en su transformación en los verdaderos motores de la dinámica de cada sistema nacional.

Aun cuando el análisis sociopolítico de dichos procesos excede los límites de este trabajo, es necesario cuando menos hacer una breve referencia a las principales razones por las que, en los países latinoamericanos, la acción del Estado ha tendido hasta ahora a apoyar la dinámica de concentración espacial. En síntesis, la posición que aquí se sustenta es que la acción del Estado ha respondido en forma efectiva a presiones políticas concretas ejercidas en beneficio de los subsistemas centrales. Varias razones explican este comportamiento: por una parte, los grupos económicos nacionales e internacionales más poderosos —que, en su mayor parte, tuvieron su principal base de operación en los subsistemas centrales— han ejercido una persistente presión política para que las acciones del Estado favorecieran la expansión de las actividades allí localizadas, las cuales, a partir de cierto período del desarrollo de cada país, se transformaron en las actividades fundamentales de los respectivos procesos de acumulación. Por otra parte, dado que los subsistemas centrales han sido los lugares de residencia de las mayores concentraciones relativas de población de cada país —a cuya influencia política las fuerzas políticas dominantes no pudieron permanecer indiferentes—, las decisiones estatales han terminado por atender de manera preferente las demandas por aumentos de la inversión y el gasto públicos requeridos para mejorar o preservar el funcionamiento del medio en que aquellas concentraciones demográficas habitaban y desarrollaban sus actividades. Finalmente, ha pesado el hecho de que los subsistemas centrales constituyen el lugar de localización del mayor volumen de las actividades directa o indirectamente más dinámicas de cada sistema nacional, cuyo crecimiento el Estado busca estimular. Y para poder conservar los elevados niveles de eficiencia de estas actividades —lo cual también significa mantener la dinámica de acumulación y crecimiento del sistema como un todo—, se ha requerido permanentemente de inversiones adicionales en infraestructura y servicios.

En tales condiciones, la acción del Estado tendió, de manera persistente, a favorecer esta parte del sistema —los subsistemas centrales— en detrimento de las restantes. Ello se llevó a cabo principalmente a través de la asignación de un elevado porcentaje de sus recursos a gastos corrientes e inversiones en beneficio de los centros de acumulación, ya sea generando infraestructura adicional, absorbiendo deseconomías de aglomeración o cubriendo elevados gastos de mantenimiento y funcionamiento.

La persistencia del proceso de concentración espacial de las actividades más importantes de los sectores financiero, industrial y de servicios en los subsistemas centrales condujo, necesariamente, a un aumento del poder político de los grupos sociales imbricados en los mismos. Esto se tradujo

en un aumento del poder político de estos subsistemas, lo cual redundó, a su vez, en que una buena parte de las decisiones más importantes de política económica haya tendido a fortalecer, directa o indirectamente, la estructura de poder allí residente, en detrimento de la de otras áreas del territorio. Este aumento del peso político de los subsistemas centrales constituye el fundamento de muchas de las tesis del colonialismo interno (Chaloult, 1978).

Al mismo tiempo, las regiones más atrasadas, que se caracterizan por albergar una débil estructura económica, por lo general han sido lugar de residencia de sectores económicamente débiles y, por ende, de fuerzas sociales políticamente poco poderosas, de donde su capacidad de negociación también ha sido muy reducida. Por lo tanto, las acciones públicas pocas veces han estado efectivamente destinadas a favorecer a estas regiones y difícilmente puede esperarse que el simple juego de las fuerzas del mercado las pueda sacar de su situación de mayor retraso relativo.

Los problemas que la excesiva concentración ha venido generando indujeron a algunos gobiernos latinoamericanos a encarar acciones destinadas, por lo menos en apariencia, a modificar el patrón de funcionamiento espacial del sistema. Sin embargo, como dichas acciones han estado principalmente encaminadas a lograr una mayor interiorización del proceso productivo (sería el caso, por ejemplo, de lo que se persiguió con la construcción de Brasilia o de Ciudad Guayana), o bien a una mayor integración nacional (a través de ambiciosos programas de construcción de infraestructura para transportes y comunicaciones), los resultados no parecen haber logrado modificar sustantivamente el modelo de funcionamiento territorial del sistema. Antes bien, muchas de esas acciones han contribuido a su fortalecimiento y ampliación. Otros objetivos, como los de desconcentración industrial a través de la creación de parques industriales o de nuevos polos de crecimiento, tampoco han mostrado hasta ahora resultados que indiquen alteraciones significativas de los rasgos dominantes del modelo.

2.4 Convergencia en los desplazamientos espaciales de la fuerza de trabajo

La propagación de las relaciones capitalistas de producción hacia el medio rural que se produjo bajo el avance de la formación y expansión del sistema nacional, tuvo como una de sus principales consecuencias la introducción de nuevas formas de organización social del trabajo en las actividades agropecuarias. Ello, a su vez, tuvo como uno de sus efectos más relevantes, la expulsión de importantes contingentes de fuerza de trabajo rural hacia las áreas urbanas, con lo que se originó durante las

últimas décadas una explosiva intensificación de las migraciones internas campo-ciudad.

La expulsión de trabajadores rurales reconoce, en lo esencial, dos tipos de causas (Singer, 1973, pp. 31 y ss.). En primer lugar, la incorporación de extensas áreas del medio rural a las nuevas formas de organización social del trabajo significó la introducción de nuevas técnicas productivas más intensivas de capital, lo que ocasionó una paulatina reducción del número de asalariados rurales requeridos por cada unidad productora y, a la vez, provocó la ampliación del tamaño de las propiedades de las empresas capitalistas, con el consiguiente desplazamiento de los antiguos propietarios y campesinos hacia otras actividades, generalmente de tipo urbano. En segundo lugar, la agricultura campesina, predominantemente de subsistencia, con su específica forma de organización social, sin o con baja generación de excedente económico, al carecer de condiciones para elevar su productividad, no pudo retener la totalidad del incremento demográfico que allí se estaba generando (Schejtman, 1980).

El contingente de población expulsado desde las áreas rurales se dirigió principalmente hacia las ciudades y, en particular, hacia los subsistemas centrales, los que durante largos períodos del pasado pudieron ejercer una mayor atracción que las ciudades pequeñas o intermedias. Como resultado de estos movimientos de población, estos subsistemas pudieron disponer de vastos contingentes de fuerza de trabajo que, al superar la demanda de trabajadores por parte de las actividades urbanas, condujeron a un persistente aumento del desempleo y subempleo estructural. Este desequilibrio en el mercado de trabajo contribuyó a perpetuar una situación de bajos niveles de salarios en los principales centros de acumulación. Tanto la abundante disponibilidad de fuerza de trabajo como el mantenimiento de bajos salarios, se constituyeron en factores adicionales para la continuidad del proceso de localización de nuevas actividades en los subsistemas centrales.

Si se considera que la posibilidad de reducir costos de producción debido a la existencia de abundante mano de obra y bajos salarios en la periferia ha sido uno de los factores que, a escala internacional, ha incidido con mayor intensidad en el redespliegue territorial de la industria, se podría inferir que, en las condiciones actuales, una tendencia a la dispersión territorial en el interior de los países latinoamericanos difícilmente podría estar determinada por esta razón. La razón por la que se estaría produciendo en algunos países —en especial en los de mayor tamaño geográfico— un cierto redespliegue territorial de la industria, parecería estar vinculada principalmente a la consolidación de mercados relativamente importantes en algunas partes de la periferia.

2.5 Diferenciación territorial de la productividad, la eficiencia y la rentabilidad

La persistente expansión del mercado de los subsistemas centrales, provocada como consecuencia del aumento de la población y de las actividades productivas, ha redundado en un continuo mejoramiento de las condiciones para la ampliación de las escalas de producción de estas actividades, lo que, por su parte, ha inducido un proceso ininterrumpido de incorporación de progreso técnico. Como resultado, las actividades de las mayores aglomeraciones se han caracterizado por disponer de plantas de mayor tamaño e incorporar niveles de progreso técnico sin parangón en las industrias establecidas en las aglomeraciones menores, a lo que debe agregarse la mejor disponibilidad de infraestructura, de energía, de fuerza de trabajo calificada, etc. Todo ello ha ido estableciendo condiciones favorables para que el desarrollo de las fuerzas productivas en los subsistemas centrales haya sido superior al de las regiones periféricas. Consecuentemente, las actividades localizadas en los subsistemas centrales se han caracterizado por una productividad del trabajo mayor que la de los centros de menor tamaño (Tolosa, 1973), todo lo cual ha redundado en una mayor eficiencia en sus respectivos procesos productivos.

Diversos estudios empíricos disponibles para diferentes países de la región permiten afirmar que el comportamiento antes esquematizado tiene validez general para aquellos países que han tenido un crecimiento relativamente importante de su sector industrial. En particular, esto aparece claramente demostrado por los índices de productividad del trabajo y de eficiencia industrial calculados para centros urbanos de distinto tamaño. En un trabajo realizado para el caso de México a partir de un cálculo de los índices de eficiencia industrial para las diversas entidades federativas de ese país, Hernández Laos (1980) comprobó que «los índices de eficiencia están correlacionados sistemáticamente en casi todas las industrias con las diferencias existentes en las condiciones de infraestructura, de educación y capacitación de la mano de obra, del grado de diversificación industrial, de la magnitud de los mercados y de la disponibilidad de crédito y energía» (p. 129). Habida cuenta de que son las regiones centrales las que están mejor dotadas en este sentido, el autor concluye que «el resultado final es que esas regiones experimentan "ventajas locacionales de eficiencia" que favorecen la expansión de las firmas existentes y la atracción de nuevas empresas» (pp. 133-134).

En términos generales, la fuerza de los factores antes señalados (escalas de producción, incorporación de progreso técnico, economías externas de aglomeración, productividad del trabajo, eficiencia económica) incidió para que los subsistemas centrales fuesen percibidos por los agentes que toman decisiones acerca de la utilización del excedente económico, como los

lugares del espacio nacional que ofrecen una perspectiva de mayor rentabilidad a mediano y a largo plazo. Este hecho —en un tipo de sistema económico donde la utilización espacial y sectorial del excedente está regida básicamente por las leyes del mercado— se ha convertido en uno de los puntos neurálgicos del sistema. Como anota Singer (1973), «por ser la empresa capitalista autónoma en cuanto a su decisión de localización, asume esta en función de los estímulos de los mercados y de las preferencias subjetivas de sus dirigentes. Ambas circunstancias llevan a la concentración de actividades en áreas metropolitanas» (p. 74).

La percepción que tienen los empresarios privados sobre las diferencias de rentabilidad que pueden existir entre distintas partes del territorio, se acentúan por el hecho de que los efectos negativos y los costos derivados del congestionamiento en las grandes concentraciones urbanas no se trasladan directamente a las empresas, sino que son absorbidos por la economía en su conjunto; esto es, los costos privados son diferentes de los costos sociales. En el estudio citado sobre el proceso de concentración espacial en México, Hernández Laos (1980) esboza a este respecto la siguiente importante conclusión: «Si las ganancias privadas que se derivan de las economías de escala y de las economías externas son mayores que los daños directamente recibidos por las firmas a causa de las deseconomías externas, *el proceso de expansión industrial de las regiones industrializadas tenderá a ser acumulativo y expansivo, como parece ser el caso de las manufacturas mexicanas*» (pp. 135-136; énfasis del autor).

En definitiva, estos factores determinan un comportamiento diferenciado en lo que se refiere a la utilización territorial del excedente; y en este comportamiento diferenciado radica el origen mismo de las agudas desigualdades regionales que han caracterizado el proceso de formación espacial en los países latinoamericanos. A este respecto, Massey (1979) señala que la esencia de las desigualdades radica «en el grado de atracción y conveniencia [de un área determinada] para la actividad económica. En otras palabras, en cualquier punto en el tiempo hay dada una desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva» (p. 234). Ha sido esta desigual distribución geográfica del grado de atracción y conveniencia para la actividad económica dominante la que, en lo esencial, ha determinado que las nuevas actividades generadas por la empresa privada hayan tendido a continuar localizándose en estos subsistemas. Y con ello se han producido las secuencias de carácter acumulativo que han originado la formación de las grandes aglomeraciones que, actualmente, caracterizan la estructura territorial de la mayor parte de los países latinoamericanos.

2.6 Utilización predominante del excedente en beneficio de los subsistemas centrales

Otro de los rasgos fundamentales del modelo de funcionamiento espacial predominante es su tendencia a la acumulación de capital territorialmente concentrada en los subsistemas centrales. Esto, en lo esencial, implica un proceso de apropiación del excedente generado en las regiones periféricas y de utilización del mismo de acuerdo con los intereses dominantes en el subsistema central[1]. En el interior de cada economía nacional, la extracción del excedente opera a través de diversos mecanismos, entre los cuales interesa destacar aquellos que permiten su extracción directa, y los que operan a través del intercambio comercial. A su vez, en lo que se refiere a la extracción directa del excedente, cabe distinguir entre la producida por la vía de los mecanismos del sector privado y la realizada en la esfera del Estado.

En lo que respecta a los mecanismos que operan en el ámbito del sector privado, destacan los que actúan con base en las diferencias de rentabilidad que los agentes perciben entre la región central y las regiones periféricas; esto es, las diferencias en términos de «las condiciones para una producción rentable y competitiva» de que habla Massey. Esta situación ha determinado una transferencia constante del excedente económico hacia el subsistema central, realizada fundamentalmente a través de los circuitos bancarios y otros mecanismos del sector financiero, los cuales se han ido expandiendo y perfeccionando para el adecuado cumplimiento de esta función. Todo ello ha hecho posible una acumulación de capital mayor en el subsistema central que en cualquier otra región del espacio nacional.

Aun cuando el excedente extraído de las regiones periféricas que permanece en el país es utilizado en su mayor parte en el subsistema central, siempre resta otra parte que se vuelca hacia ciertas actividades de alta rentabilidad en otros subsistemas, cuyo crecimiento contribuye a la dinamización del proceso de acumulación de la economía en su conjunto, lo cual —por la operación de los mecanismos antes reseñados— actúa en

[1] En el análisis de este proceso se ha omitido el tratamiento de los aspectos relativos a la transferencia externa del excedente generado en las economías periféricas, pese a que se reconoce que es este uno de los fenómenos de mayor importancia en el crecimiento de las mismas. Aun cuando en el presente trabajo se tiene en cuenta que el modelo de crecimiento adoptado por cada país ha estado condicionado por la forma específica de articulación de la economía nacional con el centro dominante en el ámbito internacional, el análisis se ha centrado exclusivamente en los efectos que ello tiene en el funcionamiento espacial interno de cada sistema nacional. Por lo tanto, las consideraciones que aquí se hacen aluden fundamentalmente al proceso de generación, apropiación y utilización territorial de la parte del excedente retenido en el interior de la respectiva economía nacional.

definitiva en favor de la expansión del subsistema central. Al respecto, en un estudio sobre los procesos regionales en Brasil, Haddad (1981) presenta el siguiente análisis, que ejemplifica y corrobora la afirmación anterior:

> El centro dominante, mediante inversiones en el transporte y las comunicaciones de la periferia, estructura relaciones de dominación que son características del colonialismo interno. En las zonas dotadas de abundantes recursos naturales se instalan grandes proyectos agroindustriales y mineros, financiados y controlados por el capital privado de compañías emplazadas en el centro, con el objeto de generar, a bajo costo, un excedente exportable de materias primas y de productos alimenticios, necesarios para sostener el proceso de industrialización en otras regiones del país, o para resolver problemas agudos de balanza de pagos (p. 372).

Por su parte, el Estado, a través de sus mecanismos tradicionales, fundamentalmente de carácter tributario, se apropia de parte del excedente generado en diversas áreas del país, pero —al influjo de la presión de los factores ya analizados— lo utiliza preferentemente en la propia región central. Obviamente, también hay utilización de excedentes apropiados por el Estado en regiones periféricas, pero, en este caso, por lo general ello tiende a beneficiar más a los grupos dominantes de los subsistemas centrales que a dichas regiones. Tal es el caso, por ejemplo, de las inversiones en infraestructura realizadas con la finalidad de lograr una mayor integración nacional y que principalmente han terminado favoreciendo la expansión del mercado para las manufacturas procedentes del subsistema central, lo cual, a su vez, provoca generalmente el repliegue de las manufacturas locales de las restantes regiones, por cuanto al trabajar con una productividad más baja —y, por ende, con mayores costos de producción—, en buena parte de los casos tienden a perder competitividad frente a las primeras.

A lo anterior debe agregarse que los factores que inducen la transferencia del excedente desde los subsistemas periféricos hacia el centro, también influyen en la elección del lugar de utilización predominante de la parte del mismo que se genera en el propio subsistema central. A este respecto, cabe señalar que si bien en sus etapas iniciales los subsistemas centrales requirieron del excedente del sector primario-exportador para su formación y consolidación, en etapas más avanzadas se desarrolló en ellos un amplio y diversificado aparato productivo que pasó a contribuir con una parte cada vez mayor del excedente total del país; y la fracción del mismo que logró ser retenida por el sistema nacional tendió a orientarse

mayoritariamente hacia las actividades de los propios subsistemas centrales en función de las ya mencionadas diferencias territoriales de rentabilidad.

Al mismo tiempo, el aumento de la producción del centro ha determinado la configuración de otro mecanismo de apropiación del excedente generado en las regiones periféricas: a medida que las actividades productivas del subsistema central se fueron expandiendo, diversificando e incrementando su productividad, fue creciendo el comercio interregional, con el ya indicado repliegue de las actividades manufactureras de las regiones periféricas. Habida cuenta de las diferencias de productividad existentes entre las actividades localizadas en el subsistema central y las que se encuentran en los subsistemas de la periferia, el mencionado intercambio comercial entre regiones ha sustentado una transferencia de excedente hacia el subsistema central. Un buen ejemplo a este respecto puede tomarse del caso de Brasil, para el que un reciente estudio referido a São Paulo señala que

> el hecho de que São Paulo se ubique como centro hegemónico del proceso de acumulación en el Brasil acarrea un empobrecimiento relativo de otras regiones del país. Junto a la transferencia directa de los recursos para inversión, otra fuente de concentración es proporcionada por la propia posición privilegiada de la economía paulista en la división regional del trabajo. Al concentrarse en São Paulo los sectores más avanzados de la producción industrial y agrícola la productividad de sus empresas es mayor, de donde surge una ventaja en las relaciones de intercambio con otras regiones (Ferreira de Camargo y otros, 1976, p. 16).

Si con base en el planteamiento que se acaba de exponer se acepta la afirmación de Laclau (1978), según la cual «la dependencia económica significa la absorción permanente del excedente económico de otra región» (pp. 138-139), sería admisible hablar de regiones o sistemas dependientes y de regiones o sistemas dominantes y, al mismo tiempo, se podría admitir que las relaciones que articulan los elementos del sistema tienen el carácter de relaciones de dominación-dependencia. Este es, en lo esencial, el significado que se otorga en este trabajo a los conceptos de regiones dominantes y de regiones dependientes. Obviamente esto no puede interpretarse como que una región como tal domine a otra, sino que determinados grupos sociales residentes en una región de mayor desarrollo capitalista se apropian de una parte significativa del excedente generado en regiones de menor desarrollo capitalista, fundamentalmente en función de las diferentes condiciones para la valorización del capital existentes en unas y otras regiones.

Los aspectos antes considerados constituyen la parte medular de los mecanismos que han producido la retroalimentación continua de los procesos de concentración espacial y crecimiento desigual en la mayor parte de los países latinoamericanos. Se trata, en lo fundamental, de fenómenos de características análogas a los que Myrdal (1959) analiza como procesos acumulativos de causación circular. Y si bien estos procesos han ido generando contradicciones, hasta el presente ellas no han llegado a anular las ventajas de la concentración espacial, en la medida en que el sistema en su conjunto parece haber encontrado mecanismos para superarlas. Tal sería lo que ocurre, por ejemplo, con el problema ocasionado por la inversión del signo de las ventajas de aglomeración debido al incesante crecimiento de algunos grandes centros metropolitanos, pues, en la mayor parte de los casos, la solución se ha buscado por la vía de incrementar los recursos asignados por el Estado a estos centros, con el propósito de preservar su funcionamiento, aun cuando ello tenga que realizarse en detrimento de los requerimientos de los subsistemas periféricos.

Con el fundamento de los elementos de juicio que surgen de los rasgos de la dinámica reseñada hasta aquí, es posible ahora, a manera de síntesis, complementar las consideraciones sobre los atributos que permiten definir los subsistemas centrales como *centros principales de acumulación* en el ámbito de cada espacio nacional, los que se resumirían en el hecho de que cada subsistema central se convierte en:

a) lugar de localización de la parte cualitativa y cuantitativamente más importante del *stock* de capital productivo del sistema, o sea, del mayor volumen de tecnología instalada;
b) lugar de generación de volúmenes paulatinamente crecientes del excedente económico nacional;
c) lugar de apropiación de importantes volúmenes del excedente generado en los restantes subsistemas, lo que significa que estos subsistemas se constituyen en los mayores focos de oferta de financiamiento para la acumulación productiva;
d) lugar de residencia de la mayor parte de los actores que adoptan decisiones sobre la utilización del excedente disponible en cada ámbito nacional y, por lo tanto, lugar de operación y manipulación del mismo.

2.7 Persistencia del crecimiento espacial desigual

De lo que antecede puede inferirse que esta dinámica de funcionamiento espacial ha llevado a la configuración de una estructura caracterizada por una distribución territorial extremadamente desigual de las fuerzas productivas y por un también desigual desarrollo de dichas fuerzas en las diversas partes de cada sistema nacional. Esto, en definitiva, responde al hecho de que los rasgos señalados se configuran en factores que aseguran la reproducción de ese tipo de estructura y, con ello, la persistencia del proceso de crecimiento desigual.

En su expresión más concreta, las mencionadas disparidades se manifiestan en diferencias sustantivas en las condiciones de vida que afectan a los habitantes de las diversas regiones. Numerosas investigaciones realizadas sobre distintos países latinoamericanos para este período permitieron comprobar que, a medida que ha avanzado el proceso de concentración, se ha ido haciendo más aguda la desigualdad en la distribución territorial tanto de la riqueza como de la pobreza. Ello es así por cuanto, por una parte, los estratos de mayores ingresos han tendido a concentrarse predominantemente en los subsistemas centrales; y por otra, porque los mayores porcentajes de pobreza afectan a las regiones o áreas de la periferia. Además, también existen elementos de juicio que permiten afirmar que, en general, los pobres de las regiones pobres son más pobres que los de los subsistemas centrales (Myrdal, 1959).

En lo referente a la distribución territorial de la pobreza, puede considerarse como ejemplo el caso de Perú, donde los resultados de una encuesta realizada en 1971-1972 revelaron que mientras en la Lima Metropolitana las familias en situación de pobreza extrema llegaban al 6,3 por ciento de las que allí residían, en el resto de los centros urbanos la cifra respectiva alcanzaba al 24,5 por ciento de las familias, y en las áreas rurales tal situación afectaba al 50 por ciento de las mismas (Couriel, 1978). Una investigación sobre disparidades regionales realizada sobre la base de resultados de encuestas de ingresos comprobó una situación análoga para los casos de Panamá y Venezuela (León, 1982).

En el mismo sentido deben interpretarse las conclusiones de una investigación sobre pobreza urbana para Brasil, donde se estableció que «las ciudades pueden ser claramente agrupadas según un criterio regional. Así, en un extremo aparecen las ciudades más pobres, encabezadas por Juazeiro do Norte, Parnaíba y Mossoró, siguiendo otros centros fuertemente concentrados en el Nordeste. En el extremo opuesto surgen las ciudades medias de São Paulo y las áreas metropolitanas de la Región Sur» (Tolosa, 1978, p. 159). Estos resultados indican que las desigualdades regionales persisten aun cuando solo se considere la situación de la población urbana.

Lo anterior indica que las condiciones y la calidad de vida prevalecientes en los subsistemas centrales son superiores a las de buena parte de las regiones de la periferia. Y a partir de los aspectos considerados en las páginas anteriores, se puede inferir que mientras este modelo de funcionamiento espacial continúe vigente, no hay ningún elemento de juicio que permita prever una significativa reducción de las disparidades regionales existentes, independientemente de cuál sea la tasa de crecimiento que pueda alcanzar la economía en su conjunto.

A este respecto, cabe acotar que ciertos casos de supuesta atenuación de las disparidades regionales —en rigor no demasiado significativas— observadas en algunas mediciones realizadas para ciertos países de la región, no parecen atribuibles a un mayor crecimiento relativo del ingreso en las regiones periféricas sino, antes bien, a una reducción coyuntural del crecimiento del mismo en las regiones centrales. En un estudio sobre la evolución reciente de las disparidades de ingreso regional en Brasil, se postula la siguiente hipótesis para explicar la reducción en la brecha de las disparidades regionales percibidas en ese país en el período posterior a 1960: «La evolución de las desigualdades regionales y, más específicamente, de la relación entre niveles de producto entre São Paulo y el Nordeste, constituye en gran parte función de fenómenos económicos que afectaron la tasa de expansión del producto en el Estado de renta más alta, y no de la diseminación del crecimiento por las áreas más pobres de la periferia» (Redwood III, 1977, p. 526). A ello debe agregarse la importante advertencia hecha por Gilbert y Goodman (1976), en el sentido de que «la convergencia regional de ingresos puede estar asociada a logros muy pequeños (incluso un descenso) en los ingresos de los grupos más pobres de la sociedad y a un empeoramiento en la distribución del ingreso en las regiones más pobres» (p. 98).

De hecho, la dinámica territorial precedentemente caracterizada se asienta sobre un esquema de división territorial del trabajo en el cual cada unidad territorial, dentro de ciertos márgenes, tiene asignada una función específica y, por ende, su propio modelo de acumulación, crecimiento y distribución. En este contexto, como señala Melchior (1980), «los problemas que caracterizan el subdesarrollo de un sub-espacio deben ser considerados (...) como funcionales a los requisitos de funcionamiento del sistema en su conjunto» (p. 3). Si ello es así, todo intento de acción —sea desde arriba hacia abajo o desde abajo hacia arriba— necesariamente debe considerar las específicas y concretas restricciones que impone la dinámica de funcionamiento territorial vigente. Si acaso se desea introducir modificaciones en el modelo de acumulación de una determinada unidad subnacional y ellas no resultan compatibles con aquella dinámica territorial del sistema, es lógico predecir que es altamente improbable que tales modificaciones lleguen realmente a producirse.

3. Conclusiones sobre planificación regional posible

Las tendencias que acaban de ser reseñadas son las que, en lo esencial, caracterizan el modelo de funcionamiento espacial que se configuró como consecuencia de la aplicación de las estrategias y políticas, tanto públicas como privadas, resultantes de la imposición y vigencia de un proyecto político estructurado a partir del objetivo de completar y/o intensificar la integración económico-territorial capitalista en los países respectivos. Este proyecto, que expresó la voluntad y los intereses de los grupos y clases sociales —predominantemente urbanos— que lograron imponer sus intereses, su fuerza y su dominación al conjunto de la sociedad (Cardoso y Faletto, 1969, p. 18) en distintos países latinoamericanos, desde los años posteriores a la Gran Depresión, en lo medular buscó promover en ellos procesos de industrialización sustitutiva, considerada entonces como el camino indicado para lograr un mayor crecimiento económico nacional.

En algunos casos, lograron imbricarse en los procesos que entonces comenzaron a tomar fuerza, algunos programas orientados a promover el desarrollo regional, principalmente enfocados hacia las áreas más atrasadas y pobres de cada territorio nacional (por ejemplo, el nordeste de Brasil). Aun cuando, por lo general, estos programas desempeñaron un papel marginal en relación a las políticas nacionales y sectoriales, los resultados que pudieron obtener cuando lograron cierto grado de ejecución, resultaron ser funcionales al objetivo de lograr una mayor integración económico-territorial capitalista de cada país. Y, por tanto, tuvieron escasa incidencia en términos de promover el desarrollo regional y reducir las disparidades interregionales. En otras palabras, los objetivos y políticas regionales efectivamente ejecutados, en la mayor parte de los casos contribuyeron ante todo a reforzar las tendencias del modelo integrador y eficientista de funcionamiento espacial dominante.

Lo anterior indica que, de hecho, las políticas aplicadas en pos del cumplimiento de objetivos nacionales y sectoriales presuponían en forma implícita una dinámica de funcionamiento espacial congruente con las tendencias dominantes antes reseñadas. Vale decir, fueron dichos objetivos nacionales (integración económico-territorial capitalista) y sectoriales (industrialización sustitutiva) los que, al contar con el respaldo político requerido, generaron estrategias y políticas que efectivamente llegaron a su fase de implementación. En otras palabras, como concluyen Helmsing y Uribe-Echevarría (1981), «los objetivos nacionales traducían más coherentemente los objetivos de los intereses dominantes de los grupos que detentaban el poder y eran, por lo tanto, más funcionales al "estilo de desarrollo" prevaleciente» (p. 75).

Aun cuando en el plano discursivo muchos gobiernos reafirmaron, a veces en forma enfática, su compromiso con buscar e impulsar respuestas al problema de las desigualdades regionales y de la concentración territorial, en los hechos las políticas que llegaron a ser ejecutadas no fueron las que correspondían a ese discurso. Es esto lo que enfatiza Holanda (1981) cuando, al examinar la experiencia de planificación regional de Brasil, concluye que «en la realidad hay una contradicción muy marcada entre los objetivos declarados y explícitos de política económica y las prioridades implícitas u ocultas, o entre lo que podríamos llamar *prioridades vocales o semánticas* y las *prioridades reales o efectivas*» (pp. 68-69, énfasis del autor).

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que los objetivos del desarrollo regional en la mayor parte de los casos no pasaron de ser prioridades vocales o semánticas para los gobiernos nacionales y, también, para buena parte de las administraciones locales y regionales. Así, se puede comprobar que, en los hechos, los objetivos nacionales y sectoriales, por una parte, y los regionales, por otra, se procesaron por sendas separadas y evolucionaron en la mayor parte de los casos con escasas o nulas conexiones entre sí. De esta forma, mientras los objetivos nacionales y sectoriales originaron decisiones y acciones políticas concretas, la planificación regional nunca superó el plano de lo meramente discursivo.

Las evidencias sobre esta situación permiten concluir que, como ya se ha señalado, la *viabilidad política* de las acciones que se desea aplicar con el objetivo de modificar la estructura espacial de un determinado sistema de acción (nacional, regional, local, urbano), en la práctica concreta se encuentran acotadas por dos niveles de *condicionamientos* y *restricciones*: por una parte, los que se derivan de la racionalidad dominante en cada sistema nacional; y, por otra, los que emergen de los intereses, los objetivos y el poder efectivo de las fuerzas sociales dominantes en el respectivo escenario político.

Los condicionamientos y restricciones que corresponden al primer nivel —que son los que impone la racionalidad dominante capitalista que se ha ido imponiendo a lo largo del proceso de formación social de cada sistema nacional— acotan el contenido y alcance posibles de la acción social; son ellos los que establecen las fronteras más generales y más rígidas del área de lo posible para la acción social y, en particular, para la planificación. A este respecto, los arreglos institucionales que se fueron introduciendo en el curso de proceso de construcción social de cada sistema, se tradujeron en un conjunto de reglas del juego que velan por el cumplimiento de dicha racionalidad, y que establecen el encuadramiento básico para la gestión del sistema respectivo.

En el contexto histórico estructural emergente, lo que entonces se impuso fue una específica modalidad de generación, apropiación y utilización de excedente económico y, en consecuencia, un también específico modo de acumulación y una concreta dinámica de funcionamiento económico, social y espacial. En lo fundamental, los elementos constitutivos resultantes no son modificables mediante el procedimiento de la planificación gubernamental, por cuanto —como acertadamente plantea Dunham (1981)—, «la planificación es por naturaleza una actividad reformista y tiene que estar alineada con el poder si ha de tener éxito» (p. 228).

A partir de estas consideraciones, parece pertinente afirmar que la modestia de los resultados obtenidos por la planificación y las políticas regionales, en particular, en los países latinoamericanos, en buena parte tiene su origen y fundamento en el hecho de que habitualmente los objetivos y las acciones planteadas en los planes respectivos no fueron concebidos en concordancia con la dinámica espacial impuesta por el régimen de acumulación dominante. Como consecuencia de ello, las acciones propuestas no podían —y, de hecho, nunca pudieron— llegar a la fase de ejecución efectiva.

El segundo nivel de condicionamientos y restricciones al que se ha aludido concierne al hecho de que toda vez que la estructura de poder que ejerce el control del proceso decisiones se propone e intenta implementar —en mayor o menor grado, generando mayor o menor conflicto social— un determinado proyecto político, con ello lo que adopta es una dirección básica para las decisiones sobre políticas públicas. Esto implica, en definitiva, el establecimiento de un marco ideológico dentro del que debe ubicarse cualquier propuesta de acción social si es que busca tener cierta viabilidad política, en tanto mantenga su vigencia dicha estructura de poder. Como señalan Cardoso y Faletto (1969), «en la medida en que el sistema de relaciones sociales se expresa por un sistema de poder, instaura históricamente un conjunto de posibilidades estructurales que le son propias. Dentro del marco de esas posibilidades estructurales, consecuencia de prácticas sociales anteriores, se definen trayectorias determinadas y se excluyen otras tantas alternativas» (p. 136).

No obstante, como también advierten estos autores, lo anterior no entraña una mecánica determinista, que excluya la posibilidad de la acción social y, en particular, de la planificación, lo que implica que, como señala Martine (1979), «se considera esencial para la orientación de estudios destinados a la formulación de políticas, una previa reflexión sobre los tipos y niveles de actuación posibles dentro de las circunstancias y restricciones impuestas por un determinado modelo político» (p. 27).

En un escenario de esta naturaleza, el fracaso de la planificación regional debe atribuirse ante todo al hecho de que los objetivos en torno a

los que se estructuraron los planes respectivos no fueron establecidos en forma compatible con el encuadramiento estructural producido a lo largo de la historia de la entidad que se pretendía planificar, ni con la orientación y contenido del proyecto político sustentado por las fuerzas sociales dominantes. Sin embargo, por lo general, las evaluaciones realizadas al respecto, al comprobar el fracaso en el cumplimiento del objetivo de reducir las disparidades regionales (o de atenuar el proceso de concentración territorial), tienden a soslayar de manera sistemática esa incompatibilidad.

Todo lo anterior respalda la conclusión de que muy difícilmente los resultados obtenidos por los intentos de implementar políticas orientadas a reducir la disparidades regionales y atenuar la tendencia a la concentración regional, podrían haber sido sustantivamente diferentes de los que se comprobaron en la realidad, habida cuenta de los condicionamientos y restricciones imperantes en la mayor parte de los países de la región. Tal conclusión corrobora la tesis central de este trabajo, en cuanto a que la racionalidad capitalista imperante en el sistema, por una parte, y la orientación y el contenido del proyecto político sustentado por las fuerzas sociales dominantes, por otra, establecen *los límites de lo posible* para la acción social en cada situación concreta y, en consecuencia, para los trabajos y propuestas de los planificadores que efectivamente actúen como tales.

Referencias

Benetti, C. (1976). *La acumulación en los países capitalistas subdesarrollados* (M. I. Hernández, trad.). Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Cardoso, F.H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.

Castro, A.B. de y Lessa, C.F. (1969). *Introducción a la economía. Un enfoque estructuralista*. México: Siglo XXI Editores.

Celade – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (1980). *Desarrollo regional, políticas públicas, migraciones y primacía urbana en América Latina: una investigación comparativa*. Santiago de Chile: Autor.

Cepal – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1979). *El estado de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*. México: Subsecretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Sahop).

Chaloult, Y. (1978). *Estado, acumulação e colonialismo interno*. Petrópolis: Editora Vozes.

Couriel, A. (1978). *Estado. Estrategias de desarrollo y satisfacción de necesidades básicas: el caso de Perú* [Mimeo]. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes).

Dunham, D. (1981). Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y de la planificación regional. En S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echevarría (eds.) (1981), *Experiencias de planificación regional en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes)/Sociedad Interamericana de Planificación (Siap), 223-242.

Faria, V. (1976). O sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências recentes. *Estudos Cebrap* (São Paulo), N° 18 (octubre-diciembre), 91-116.

Ferreira de Camargo, C.P. y otros (1976). *São Paulo 1975. Crescimento e pobreza*. São Paulo: Edições Loyola.

Friedmann, J. (1972). A General Theory of Polarized Development. En N.M. Hansen (ed.), *Growth Centers in Regional Economic Development* (pp. 82-107). Nueva York: The Free Press.

Gatica, F. (1975). La urbanización en América Latina: aspectos espaciales y demográficos del crecimiento urbano y la concentración de la población. *Notas de población* (Santiago de Chile), *3*(9) (diciembre).

Gilbert, A.G. y Goodman, D.E. (1976). Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico. *EURE* (Santiago de Chile), *5*(13), 79-101.

Haddad, P.R. (1981). Brasil: la eficiencia económica y la desintegración de las regiones periféricas. En S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echevarría (eds.), (1981), pp. 355-376.

Helmsing, B.H.J. y Uribe-Echevarría, F. (1981). La planificación regional en América Latina, ¿teoría o práctica? En S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echevarría (eds.), (1981), pp. 67-93.

Hernández Laos, E. (1980). Economías externas y el proceso de concentración regional de la industria en México. *El Trimestre Económico* (México), *57*(185), 119-157.

Holanda, N. (1981). *Desenvolvimento e planejamento regional no Brasil*. I Seminario Latinoamericano sobre Planejamento Regional e Estadual, Brasilia.

Ilpes – Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (1981). *El desarrollo regional en los planes de desarrollo* [Mimeo]. Santiago de Chile: Autor.

Jatobá, J., Redwood III, J., Osório, C. y Guimarães Neto, L. (1980). Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente. *Pesquisa e Planejamento Econômico* (Río de Janeiro), *10*(1), 273-381.

Laclau, E. (1978). Feudalismo y capitalismo en América Latina. En E. Laclau, *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, feudalismo, populismo* (pp. 10-52). México: Siglo XXI Editores.

Lambert, D.C. y Martin, J.M. (1976). *América Latina. Economías y sociedades*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

León, A. (1982). *Dimensión territorial de las disparidades sociales. El caso de Panamá y Venezuela* [Mimeo]. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes).

Martine, G. (1979). Migraciones internas: ¿investigación para qué? *Notas de Población* (San José, Costa Rica), *7*(19), 9-38.

Massey, D. (1979). In what Sense a Regional Problem? *Regional Studies* (Oxford, Reino Unido), *13*(2), 233-243. doi: 10.1080/09595237900185191.

Melchior, E. (1980). *Notas sobre la planificación a nivel subnacional en el marco de la planificación nacional* [Mimeo]. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes).

Myrdal, G. (1959). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas* (C. Cuesta y O. Soberón, trad.). México: Fondo de Cultura Económica.

Pedersen, P.O. (1975). *Urban-regional Development in South America. A Process of Diffusion and Integration*. La Haya: Mouton.

Redwood III, J. (1977). Evolução recente das disparidades de renda regional no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico* (Río de Janeiro), *7*(3), 485-550.

Schejtman, A. (1980). Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia. *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), N° 11 (agosto), 121-140.

Singer, P. (1973). *Economia política da urbanização*. São Paulo: Editora Brasiliense.

Stöhr, W.B. (1981). ¿Hacia otro desarrollo regional? En S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echevarría (eds.), (1981), cap. 9.

Tolosa, H.C. (1973). Macroeconomia da urbanização brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico* (Río de Janeiro), *3*(3), 585-644.

Tolosa, H.C. (1978). Dimensões e causas da pobreza urbana. En W. Baer, P.P. Geiger y P.R. Haddad (eds.). *Dimensões do desenvolvimento brasileiro*. Río de Janeiro: Editora Campus, 151-191.

Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Editorial Edicol.

Villamil, J.J. (1980). Concepto de estilos de desarrollo. Una aproximación. En O. Sunkel y N. Gligo (eds.). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 91-103.

Zlatiev, J. (1968). Enquêtes sur les éléments moteurs et les éléments freins de la décentralisation industrielle. *Revue Economique* (París), *19*(5), 819-873.

Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas

El derrumbe de los experimentos de planificación centralizada, la crisis fiscal del Estado de Bienestar y el agotamiento del régimen de acumulación fordista, el progresivo abandono de las estrategias macroeconómicas de corte keynesiano, la afirmación de un nuevo paradigma científico-técnico articulado en torno a las nuevas tecnologías de la información, el incontenible avance del proceso de mundialización de las distintas formas del ciclo del capital, la generalización de estrategias de reestructuración asociadas a una radical liberalización económica, aparecen como los hitos centrales de las profundas transformaciones que han afectado al mundo entero durante las últimas dos décadas. Estas transformaciones marcan la transición hacia una nueva fase de la evolución del capitalismo, en la que se ha ido perfilando un escenario cuyos rasgos sociales, económicos, políticos, culturales, territoriales, etc., presentan significativas diferencias con respecto a la fase precedente.

Desde que estas transformaciones comenzaron a esbozarse, numerosos estudios vaticinaron que con ellas se habría iniciado el camino hacia una mayor dispersión territorial de los focos de acumulación y de crecimiento y hacia una mayor convergencia de los ingresos per cápita, tanto a escala internacional como interregional. Al mismo tiempo, también se difundieron predicciones sobre la inevitable declinación de las grandes aglomeraciones urbanas y, consecuentemente, sobre una efectiva reversión de la polarización. Estos vaticinios se originaron y desarrollaron respaldados básicamente por las previsiones emanadas de los modelos de crecimiento económico de la corriente neoclásica más ortodoxa, que en ese momento había ganado amplio predicamento político.

Sin duda, la influencia de los modelos neoclásicos en boga, especialmente en el momento en que comenzaron a aplicarse las políticas de liberalización económica y de desregulación, llevaron a aceptar la previsión de

que una mayor libertad en el juego de las fuerzas del mercado propiciaría una evolución hacia la convergencia internacional e interregional. Pero, además, la confianza en esas predicciones fue reforzada por los resultados de algunos estudios empíricos realizados en países donde, al inicio de los procesos de reestructuración, efectivamente se observó —y en algunos casos todavía se observa— el estancamiento e, incluso, la declinación de las principales aglomeraciones metropolitanas. Tal proceso llevó a concluir prematuramente que este tipo de comportamiento podía considerarse como un rasgo inherente a la nueva dinámica económica, esto es, que lo comprobable para un momento de transición entre dos fases de desarrollo capitalista podía ser interpretado como una tendencia permanente.

El que cierta dispersión territorial haya seguido manifestándose al interior de algunos países de la periferia capitalista que todavía se encuentran a medio camino en sus procesos de reestructuración e inserción competitiva en la economía-mundo, ha dado pie para que se continúe insistiendo en la existencia de una mayor convergencia internacional e interregional. Sin embargo, las tendencias observables en los países que han mostrado mayores avances en su reestructuración y globalización no avalan tales conclusiones. En efecto, a medida que los rendimientos crecientes y la competencia oligopólica han ido afirmando con más fuerza su presencia en el nuevo régimen de acumulación, la divergencia en los ritmos de crecimiento entre países y entre regiones parece haber retomado su carácter de rasgo congénito a la propia dinámica capitalista. De hecho, un conjunto de regularidades empíricamente comprobadas por diversas investigaciones realizadas para distintos países desarrollados y emergentes, ha suministrado sólidos elementos de juicio para cuestionar las predicciones de convergencia[1].

Desde esta perspectiva, también comenzaron a ponerse en tela de juicio los augurios sobre una caída del crecimiento económico metropolitano y la declinación de las grandes ciudades. Los aportes en esta dirección son abundantes. Desde la publicación de su libro sobre las ciudades globales, Sassen (1991) ha puesto en evidencia cómo las nuevas modalidades del desarrollo capitalista requieren de nuevas centralidades, con lo cual ciertas

[1] Así, por ejemplo, en las últimas décadas se ha podido comprobar que «se mida como se mida, la distribución de las capacidades innovadoras entre los diferentes países es altamente desigual. El número de participantes en el "club de innovadores" es bastante pequeño y relativamente estable a lo largo del tiempo» (Dossi 1991, p. 170). En la misma dirección, Pavitt y Soete señalan que «los crecimientos en los niveles de productividad de los países en las décadas de 1960 y 1970 con respecto a la media mundial estuvieron asociados a incrementos en las actividades innovadoras, medidas en términos de gasto en I + D y de registro de patentes en el extranjero» (citado por Dossi, 1991, p. 171). Ninguna de estas tendencias permite avizorar un camino en dirección de la convergencia.

ciudades principales han reforzado su importancia en la economía globalizada. Por su parte, Veltz (1996), luego de analizar la situación en diversos países desarrollados, afirma enfáticamente que «la "metropolización" de la economía se afirma como la tendencia principal del decenio» (p. 22). Por otro lado, Chinitz y Moran (1996), al revisar la evolución urbana en el período 1980-1990 en los Estados Unidos, concluyen que «dentro de todas las regiones, la tendencia ha sido siempre hacia las mayores aglomeraciones metropolitanas» (p. 1).

Pero también en el terreno de los estudios prospectivos se llega a la misma conclusión. Así, por ejemplo, Lipietz y Leborgne (1989), luego de analizar tres posibles escenarios futuros de organización del trabajo, concluyen que todos «tienen en común una tendencia a privilegiar las aglomeraciones urbanas, lo que es resultado del reforzamiento del carácter mercantil en las relaciones entre empresas, a través de la cuasi integración vertical» (p. 132).

Todos estos antecedentes avalan la conclusión de Krugman (1992, p. 11), en cuanto a que seguramente la respuesta más breve a la pregunta sobre cuál sería la característica más prominente de la distribución geográfica de la actividad económica, sería que es su *concentración*. De esta manera, luego de algunos años de relativo optimismo, en los que se difundió la creencia de que las nuevas modalidades de organización y distribución de la producción llevarían al estancamiento de la expansión metropolitana y a una mejor distribución territorial productivo-demográfica, la realidad observable se ha encargado de demostrar que la concentración en grandes aglomeraciones urbanas permanece como rasgo destacado del nuevo escenario.

Frente a tal situación, este trabajo se propone analizar las tendencias dominantes en lo relativo a crecimiento y la expansión metropolitana, con particular referencia al caso de los países latinoamericanos que más han avanzado en sus procesos de reestructuración y en su inserción en la dinámica de la globalización. A estos efectos, se ubica los movimientos del capital como hilo conductor del análisis, tanto a escala internacional como nacional. Se considera, en primer lugar, su orientación predominante a medida que se han ido intensificando los procesos de modernización capitalista desarrollados en forma asociada a la globalización; y en segundo lugar, su materialización sectorial y territorial, teniendo presente especialmente sus efectos en materia de acumulación nacional, regional y/o local de capital físico, capital humano y capital técnico. A partir de allí, se busca identificar los factores que inciden con mayor fuerza en las decisiones sobre localización de las actividades productivas, especialmente las más modernas y dinámicas, mostrando la vinculación de estos factores con las condiciones ofrecidas por las grandes aglomeraciones metropolitanas. En este contexto, se estudia cómo esto ha influido en la recuperación

del crecimiento metropolitano y en la formación y expansión de los correspondientes mercados de trabajo. Finalmente, con estos antecedentes, se plantea la discusión sobre los efectos de los procesos señalados en las transformaciones territoriales y morfológicas que se observan en las grandes aglomeraciones urbanas.

1. Globalización, desregulación y movimientos del capital

Los caminos elegidos por los distintos países y empresas para salir de la crisis económica que se agudizaba hacia mediados de los años setenta, estuvieron fuertemente condicionados por los efectos —simultáneos e interrelacionados— de un nuevo paradigma científico-técnico vigente y del incontenible avance de la globalización de la economía. A medida que este nuevo escenario se imponía en el mundo entero, tanto entre las naciones como en las empresas, se extendió la convicción de que las perspectivas de acumulación y crecimiento en el ámbito de la dinámica económica globalizada estaban acotadas básicamente por los aumentos de competitividad que unas y otras —naciones y empresas— fuesen capaces de alcanzar.

Al imponerse la convicción de que aumentar la competitividad constituía una exigencia ineludible para sobrevivir en el nuevo escenario, un número cada día mayor de gobiernos nacionales optó por impulsar cambios radicales en la orientación de sus estrategias y políticas macroeconómicas, en el entendido de que las condiciones generales para avanzar en esa dirección debían ser establecidas *ab initio* en el ámbito nacional[2]. En este sentido, la mayoría de los gobiernos, explícita o implícitamente, parecen haber compartido la conclusión de Porter (1990), según la cual «las diferencias a escala nacional en estructuras económicas, valores, culturas, instituciones e historias contribuyen profundamente al éxito competitivo. El papel de la nación parece ser tan fuerte como antes o incluso más fuerte que nunca» (p. 45).

El discurso teórico-ideológico que se adoptó como fundamento de las estrategias de «ajuste estructural» que entonces comenzaron a aplicarse, postulaba que solamente liberando las fuerzas del mercado —que por varias décadas, durante el auge de las ideas keynesianas, habían estado fuertemente constreñidas— podrían restablecerse condiciones propicias para mejorar la valorización privada del capital. Tal proceso era

[2] Esta conclusión contradice abiertamente las tesis de autores como Ohmae (1995), que sostienen que se estaría evolucionando hacia la desaparición del Estado-nación. El aumento de la competitividad de las empresas de los países que más han avanzado en sus procesos de modernización capitalista respalda la conclusión de Porter.

entendido como condición necesaria para elevar las tasas de acumulación y crecimiento. Complementariamente, habida cuenta de la creciente incertidumbre y riesgo que se derivaba de la propia globalización, numerosas empresas también se vieron compelidas a modificar las bases estructurales de su competitividad mediante cambios substanciales en la organización de sus procesos productivos.

En este escenario, la desregulación, componente básico de las estrategias de liberalización económica, se situó como una política funcional y necesaria a la globalización. De hecho, globalización y desregulación operan como procesos que se retroalimentan y, al hacerlo, contribuyen a profundizar la nueva dinámica económica. Mientras la globalización requiere de mayor liberalización y apertura en el funcionamiento de las distintas economías nacionales, la desregulación se ubica como condición ineludible para que una economía nacional pueda mejorar su inserción en la dinámica globalizada. Bajo los efectos combinados de la globalización y la desregulación, se produjo un conjunto de transformaciones estructurales, entre las cuales, dada su importancia para el análisis que nos proponemos realizar en este trabajo, importa destacar:

a) *La creciente autonomización del capital*, que surge como resultado natural del despliegue de las nuevas tecnologías de la información y de las condiciones generales establecidas por la desregulación[3], y que se despliega especialmente en tres dimensiones. En primer lugar, en la autonomización con respecto a las indicaciones públicas: esta se manifiesta en una progresiva pérdida de capacidad regulatoria por parte de los Estados nacionales sobre los movimientos del capital, y ha llevado a que los capitales traspasen las fronteras nacionales cada día con mayor facilidad, en pos de los destinos sectoriales o territoriales percibidos como más rentables y seguros en cualquier parte del mundo. En segundo lugar, el capital se autonomiza con respecto a la economía real, consecuencia de que el mercado del dinero se ha ido divorciando paulatinamente del de las mercancías, de manera que el flujo de capitales ha ido perdiendo relación con el volumen del comercio internacional, en una secuencia de progresiva autonomización del componente financiero (Menzel, 1995, pp. 8-12). Finalmente, se manifiesta en la desterritorialización del capital (De Mattos, 1989), esto es,

[3] En este sentido, Lafay (1996) afirma que «los movimientos internacionales del capital constituyen la manifestación más espectacular del proceso de mundialización. Ellos han sido acelerados tanto por las decisiones de los Estados (la desregulación), como por las mutaciones tecnológicas (permitiendo, a bajo costo, una difusión instantánea de las informaciones)» (pp. 51-52).

su autonomización con respecto a sus raíces territoriales, que se produce como lógica consecuencia de la formación, consolidación y expansión de estructuras empresariales multinacionales y multirregionales. Su presencia en la cúpula de los procesos decisorios internacionales y nacionales de acumulación es la que establece la dirección y el destino de sus inversiones, respondiendo a criterios que priorizan la rentabilidad sectorial o territorial del capital, en detrimento de sus orígenes o vinculaciones nacionales, regionales o locales.

b) *La intensificación de la secular tendencia a la conglomeración del capital,* que se presenta como epifenómeno de la autonomización del capital y se manifiesta en un cuadro donde las fusiones, adquisiciones, *joint-ventures*, etc., han adquirido el carácter de hechos cotidianos en el noticiero de la economía mundial. Como señala Coriat (1997), «las grandes firmas ya en parte internacionalizadas, han debido modificar su dimensión, participando de operaciones muy importantes de fusión y adquisición, de compra de otras empresas y de tomas de participación financiera para poder estar presentes en otros mercados» (p. 18). Así, un número creciente de empresas imbricadas en redes globales, estimuladas por las condiciones que han establecido las políticas de liberalización y desregulación, se han afirmado como protagonistas indiscutidas de la nueva dinámica económica. En consecuencia, las perspectivas en materia de acumulación y crecimiento para las naciones o las regiones dependen, cada día en mayor grado, de las estrategias y de las decisiones de unas estructuras empresariales *enredadas* jerárquicamente a escala mundial.

c) *La paulatina transformación de la morfología organizacional de las empresas*, derivada de la necesidad de aumentar su competitividad en el escenario globalizado, que las obliga a procesar cambios en su organización a fin de lograr una mayor flexibilidad para enfrentar las continuas mutaciones que afectan a los mercados, es una tercera transformación estructural destacable. En una situación en la que se ha ido imponiendo una transición desde una competencia vía costos, hacia una competencia a través de la diferenciación de las mercancías (Veltz, 1996), la organización en red se presentó como un tipo de respuesta habitual. Al destacar que la empresa-red constituye la forma más reciente de la internacionalización, Lafay (1996) precisa que «en lugar de crear filiales estrictamente controladas en el seno de un sistema fuertemente estructurado y jerarquizado, se hace de más en más rentable establecer relaciones contractuales con las contrapartes que emergen

en los países en que se implantan, especialmente en los países en despegue industrial» (p. 49). Con ello se ha generalizado la desintegración vertical de un número creciente de grandes empresas, donde se hace cada día más frecuente la externalización de subprocesos y de actividades. Su posterior reconstitución a través de formas de «cuasi integración vertical» (Lipietz y Leborgne, 1988) ha llevado a establecer respuestas originales mediante alianzas estratégicas, a veces de carácter transitorio, capaces de asegurar mayor flexibilidad, capacidad innovadora y competitividad en la producción de algún tipo de mercancía; es el caso, por ejemplo, del tipo de organización conocida como «corporación virtual» (Davidow y Malone, 1992).

d) *El progresivo aumento de la terciarización del aparato productivo*[4], derivado del fuerte crecimiento registrado durante las últimas décadas tanto por los servicios a las familias (comercio, turismo, salud, educación, etc.), como por los servicios a la producción. Ello ha redundado en que, en su conjunto, este sector haya pasado a generar entre 60 y 70 por ciento del total del empleo en los países que más han avanzado en esta fase de modernización capitalista. En esta evolución se observan importantes cambios cualitativos en la composición interna del sector, consecuencia fundamentalmente del impacto de la microelectrónica y de las nuevas tecnologías de la información en la organización de los procesos productivos. Ello ha llevado a buena parte de las grandes empresas industriales a externalizar un elevado número de actividades que, desde entonces, han pasado a ser registradas como servicios. De hecho, este crecimiento de la participación del sector terciario en la generación de empleo también ha incidido decisivamente en un mayor crecimiento de los mercados urbanos de trabajo.

Desde el momento en que estas transformaciones comenzaron a ser internalizadas por parte de distintas economías periféricas, un número creciente de componentes de sus respectivos aparatos productivos se vio obligado a encarar radicales procesos de reestructuración, en el entendido de que este era el camino aconsejado para mejorar su inserción competitiva en la economía-mundo. Tales cambios en las estrategias empresariales

[4] Ferrão destaca que «a partir del momento en que se pasa a entender el proceso de terciarización como un componente central de los mecanismos de reestructuración de los sistemas productivos y socio-culturales y no apenas como una extensión del denominado "sector terciario", terciarización, innovación y modernidad surgen ineluctablemente asociadas» (1992, p. 35).

provocaron fundamentales mutaciones en las estructuras internas de estas economías, que significaron su progresiva integración —así como la de muchas de sus empresas— a la dinámica económica globalizada. Desde esta perspectiva, la calificación de «emergente» puede aplicarse a aquellas economías de la periferia capitalista que, en función del avance de sus esfuerzos de reestructuración, han logrado establecer las condiciones necesarias para su inserción en la dinámica globalizada y extraer beneficios de ello. Los caminos elegidos por los distintos países y empresas para salir de la crisis económica que se agudizaba hacia mediados de los años setenta, estuvieron fuertemente condicionados por los efectos —simultáneos e interrelacionados— del nuevo paradigma científico-técnico vigente y por el incontenible avance de la globalización de la economía. A medida que este nuevo escenario se imponía en el mundo entero, tanto entre las naciones como en las empresas, se extendió la convicción de que las perspectivas de acumulación y crecimiento en el ámbito de la dinámica económica globalizada estaban acotadas básicamente por los aumentos de competitividad que unas y otras —naciones y empresas— fuesen capaces de alcanzar.

Al interior de estas economías emergentes en vías de globalización, los cambios resultantes se han traducido en una fuerte acentuación —hasta cierto punto, culminación— de la tendencia a la desruralización y urbanización de la economía. En el caso de los países latinoamericanos más industrializados, tal tendencia ya había comenzado a acelerarse en la fase de crecimiento hacia dentro, especialmente bajo los efectos de la industrialización sustitutiva. Se produjo así una significativa caída de la contribución de la agricultura al empleo (Cuadro 1) y al PIB y, al mismo tiempo, un aumento paulatino y sostenido de la tasa de urbanización, ambos con importantes repercusiones en la distribución territorial de los focos de acumulación y crecimiento.

Cuadro 1. Porcentaje de la población en edad activa empleada, por sectores, 1960-1990

	1960			1990		
	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios
Argentina	21	34	45	12	32	55
Brasil	55	17	28	23	23	54
Chile	30	30	39	19	25	56
Colombia	52	19	29	27	23	50
México	55	19	25	28	24	48
Perú	52	20	28	36	18	46
Uruguay	21	29	50	14	27	59
Venezuela	33	22	44	12	27	61

Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1997* (Madrid: Ediciones Mundi Prensa, 1997).

2. Movimientos del capital y atractividad territorial

Para identificar los principales impactos territoriales de la nueva dinámica económica globalizada, ante todo es necesario establecer hacia qué lugares se dirigen en forma preferente esos capitales que ahora se mueven con mínimas restricciones; y, en seguida, cuáles son los atributos que explican por qué se orientan en tal dirección y se materializan en mayor grado en determinados lugares y no en otros. En lo que respecta al destino territorial de esos capitales crecientemente autonomizados, conglomerados y desarraigados, la evidencia empírica disponible muestra que sus preferencias no son por los lugares más desregulados y con salarios más bajos, sino por aquellos percibidos como menos riesgosos y más rentables; esto es, que poseen una mayor *fertilidad relativa* (Kampetter, 1995), independientemente de si en estos los salarios son más altos y las regulaciones más estrictas que en aquellos.

En efecto, según cifras del *World Investment Report* de las Naciones Unidas, en 1998 el 71,5 por ciento del total de los flujos de inversión directa extranjera (IED) se dirigió hacia los países desarrollados (35,7 por ciento a la Unión Europea, 30,0 a los Estados Unidos, y 5,8 a otros países desarrollados); el 12,1 por ciento a Asia del Sudeste y el 11,1 por ciento a América Latina. Al resto, que incluye los países africanos, los otros países subdesarrollados asiáticos y Europa central y oriental, solamente le correspondió el 5,3 por ciento del total (Fremeaux, 2000). Estas proporciones no implican alteraciones significativas con respecto a las tendencias que se vienen observando desde mediados de la década de los ochenta (Chesnais, 1994), aun cuando desde entonces el volumen total de la IED pasó desde 50.000 millones de dólares a 650.000 millones en 1998. Vale decir, al amparo de las condiciones establecidas por las políticas de liberalización y desregulación, el capital se dirige preferentemente hacia los lugares que le resultan más atractivos, en función de las posibilidades que encuentran en ellos para germinar más rápida y vigorosamente.

¿De qué depende la *atractividad* de un territorio? En lo esencial, puede afirmarse que esta condición está vinculada a la presencia (o ausencia) de un conjunto de atributos preexistentes y/o configurados a lo largo de la específica historia productiva de ese territorio. Desde la perspectiva de las empresas multinacionales, «en una visión amplia, la atractividad tiende a englobar todas las fortalezas y debilidades del país receptor, comprendiendo las ventajas comparativas, el clima de inversión, el riesgo país y la calidad de las empresas locales recomprables por las multinacionales» (Andreff, 1996, p. 32). Marconnet y Fremeaux (1996, p. 70), por su parte, destacan que en la atractividad inciden factores tales como costo y calidad de la mano de obra, calidad del tejido industrial local para la subcontratación,

calidad de las infraestructuras de transportes y comunicaciones, apertura del mercado de capitales y existencia de ayudas políticas a la inversión. Desde otro punto de vista, a partir de las explicaciones provistas por las nuevas teorías del crecimiento endógeno (Romer, Lucas, Barro, etc.), es posible inferir que los lugares con mayor *potencial endógeno* serían los que cuentan con una superior acumulación de capital físico, de capital humano y de capital técnico y conocimientos (Guellec y Ralle, 1995).

Sin duda, el hecho de que atributos de esta naturaleza sean considerados habitualmente para elaborar las calificaciones de riesgo país y de competitividad, es un claro indicador de la importancia que los propietarios del capital efectivamente les otorgan cuando adoptan sus decisiones acerca del destino de sus inversiones[5]. Vale decir, tanto a escala internacional como nacional, la mayor o menor presencia de estos atributos influye definitivamente en las decisiones de los propietarios del capital sobre dónde y cómo localizar o deslocalizar sus inversiones. Es, por tanto, la atractividad inicial de cada territorio lo que condiciona sus perspectivas de acumulación y de crecimiento en el nuevo escenario globalizado.

Por lo tanto, aquellos territorios nacionales o subnacionales que a lo largo de su historia productiva han realizado mayores avances en su modernización capitalista, logrando conformar un ambiente económico atractivo, son los que están en mejores condiciones para enfrentar sus procesos futuros de acumulación y crecimiento. A escala internacional esto se traduce en que, atendiendo a las diferencias de atractividad existentes entre países, los flujos de IED se dirigen de manera preferente hacia los países desarrollados y, en segundo lugar, hacia las economías emergentes, lo que contribuye a retroalimentar los procesos de concentración de las inversiones en las economías de mayor desarrollo relativo.

Es así que la desigualdad en la dotación de aquellos atributos que caracterizan la atractividad de cada lugar configura la base sobre la que se reproducen estructuras territoriales jerarquizadas, que tienden a dibujar un mapa (internacional, interregional e intrarregional) signado por el crecimiento divergente, donde la concentración y la desigualdad se ubican como rasgos congénitos. En efecto, dadas las externalidades positivas de los *stocks* acumulados de capital físico, de capital humano y de conocimientos, lo habitual es que se desencadenen procesos de retroalimentación de carácter acumulativo, donde los territorios dotados de una mayor

[5] Así, por ejemplo, puede mencionarse que Standard y Poor evalúan la situación de cada país en función de su riesgo político (sistema político, ambiente social, relaciones internacionales) y de su riesgo económico (posición financiera externa, flexibilidad de la balanza de pagos, estructura y crecimiento económico, conducción económica, perspectivas económicas) (Standard y Poor, *Emerging Markets*, marzo 1995).

acumulación inicial de este tipo de factores se constituyen en focos de atracción para nuevas inversiones, que les permiten seguir aumentando sus niveles de acumulación de período en período. Allí donde esta dinámica de retroalimentación comienza a operar, las tendencias a la concentración y a la divergencia no deberían mostrar síntomas relevantes de reversión.

A partir de esta aproximación de carácter general, ahora es posible intentar identificar en forma más precisa los lugares concretos en los que, al interior de esos territorios de mayor atractividad relativa, tienden a materializarse dichos flujos de capital. A estos efectos, es necesario establecer cuáles son los sectores y tipos de actividad a los que preferentemente se dirigen esos flujos y, a partir de allí, identificar los factores de localización privilegiados por estos sectores y actividades al momento de decidir su específica ubicación territorial.

3. Preferencias locacionales y reactivación del crecimiento metropolitano

¿Hacia qué tipo de actividades se dirigen predominantemente los flujos de inversión? Allí donde ha habido avances significativos en la reestructuración y la globalización de las economías nacionales y de las empresas, los flujos internacionales de capital se han orientado preferentemente hacia los servicios[6] y, en segundo plano, hacia la industria (Chesnais, 1994). La información disponible muestra que la inversión nacional —en particular la que realizan las empresas más integradas a la dinámica globalizada— sigue patrones de localización análogos a los de la IED, tendencia que se observa tanto en los países desarrollados como en las economías emergentes.

Para explicar por qué los flujos de capital se orientan hacia un determinado destino territorial, es necesario establecer cuáles son los factores que tienen mayor incidencia en las decisiones relativas a la elección del lugar de implantación de las distintas actividades directa o indirectamente

[6] En el caso de los países latinoamericanos, esta tendencia se manifiesta en forma clara. En un estudio de la Cepal (1995) se señala que «el aumento del IED en el sector servicios y su caída en el sector manufacturero durante la década de 1980 se tradujo en un incremento de la participación relativa del acervo de IED acumulado en el sector terciario. La IED en servicios tales como comercio, transportes y comunicaciones surgió inicialmente con carácter de apoyo a las actividades de las empresas transnacionales en el sector manufacturero. Las reformas económicas introducidas en la región significaron la eliminación de las restricciones a la IED en algunas actividades de servicios, particularmente bienes raíces, finanzas y seguros, lo que favoreció el ingreso de capitales extranjeros en este sector. Los programas de privatización fueron otro factor importante que explica el crecimiento registrado por la IED en las actividades de servicios durante los años noventa» (p. 13).

relacionadas con los servicios y la industria. A este respecto, conviene realizar el análisis considerando tres tipos de actividades: las funciones de comando de las empresas globalizadas, las productoras de servicios y las del sector manufacturero.

3.1 Localización del comando del nuevo poder económico

El hecho de que, por lo general, las grandes empresas que conforman la cúpula del nuevo poder económico estén organizadas en red, implica que en la medida en que su estructura contempla una organización económica territorialmente dispersa, necesitan de una dirección y una coordinación centralizada a fin de asegurar un manejo eficiente de su funcionamiento en el contexto de la economía global. Como afirma Sassen (1997), «para permitirles a esas firmas globales ser competitivas en el mercado mundial, la proximidad física de sus centros de decisión con los expertos y la concentración de estos en un espacio geográfico restringido juegan (...) un papel aún más importante que en el pasado» (p. 50). De esta manera, al decidir sobre la localización de sus sedes corporativas y de sus diversas funciones de comando (dirección, gerencia, planificación, gestión estratégica, etc.), tienden a privilegiar determinados nodos estratégicos de la geografía global, al mismo tiempo que despliegan hacia sus periferias numerosos procesos y subprocesos productivos. Básicamente, lo que otorga a determinados lugares esa condición de nodos estratégicos es la disponibilidad de:

a) mejores y más expeditos sistemas de comunicaciones, capaces de permitir contactos cotidianos fluidos con empresas relacionadas que se encuentran ubicadas en distintos lugares del entorno global (red integrada de comunicaciones con el exterior, aeropuerto internacional de primer nivel, amplia oferta de conexiones aéreas, etc.);
b) proximidad física de otras empresas de equivalente rango jerárquico, desde que para las cúpulas de estas empresas es una importante desventaja tener una localización distante del lugar donde se concentra la mayoría de sus pares;
c) diversos tipos de servicios altamente especializados cuyo producto las empresas prefieren adquirir externamente (servicios y analistas financieros, expertos especializados en áreas de asesoría técnica, jurídica y publicidad, servicios médicos de alto nivel, etc.); y,
d) finalmente, y no menos importante, condiciones para una amplia y fluida comunicación directa cotidiana, formal e informal, entre las personas que desarrollan las tareas más creativas e innovadoras del nuevo aparato productivo, de manera de potenciar lo que Reich (1991) denomina los «beneficios creativos de la proximidad» (p. 236).

Dado que solamente es posible encontrar la conjunción de todos estos aspectos en las áreas metropolitanas principales de cada país, el comando de las grandes empresas nacionales y multinacionales que operan en ese ámbito, en especial aquellas con mayor articulación con la economía global, tiende a localizarse mayoritariamente en aglomeraciones de este tipo. Y dado que tanto la presencia, como las decisiones y acciones de estos comandos generan importantes efectos de eslabonamiento y arrastre sobre otras actividades productivas del entorno respectivo, su localización en estos lugares contribuye a retroalimentar el mayor crecimiento metropolitano.

3.2. Localización de los servicios

Como consecuencia, por una parte, de la consolidación de una nueva arquitectura empresarial, donde se ha generalizado la empresa organizada en red y la externalización y tercerización de múltiples subprocesos; y por otra, del progresivo aumento de los ingresos medios en las sociedades desarrolladas y emergentes, los servicios han pasado a constituirse en el sector más importante, por su contribución tanto al PIB como al nivel general de empleo. En esta dinámica, destacan en primer término los servicios a la producción, donde ocupan un lugar prominente actividades como servicios bancarios y financieros, seguros, servicios inmobiliarios, ingeniería y arquitectura, servicios contables y legales y todos los relacionados con las telecomunicaciones. También tiene gran importancia en la expansión de este sector un conjunto extremadamente diversificado de servicios a las familias, entre los que predominan las actividades vinculadas con la salud, la educación y el esparcimiento, incluido el turismo.

Diversos estudios realizados sobre el comportamiento locacional de las actividades que componen el sector terciario —y, en especial, de las más modernas y dinámicas vinculadas a la producción— han comprobado que ellas muestran una nítida preferencia por los lugares en los que pueden beneficiarse de amplias economías externas, como es el caso de las grandes aglomeraciones urbanas y, en particular, de las áreas metropolitanas principales (Bailly, 1994). Al analizar este comportamiento locacional, se ha destacado la incidencia de tres factores que serían los que explican en mayor grado la preferencia metropolitana de estas actividades, y en especial de los servicios a la producción:

a) mano de obra calificada, debido a que numerosos servicios dependen de la competencia de sus empleados y de la calidad de las relaciones interpersonales;
b) proximidad de creadores de conocimientos, de información y de técnicas, en especial por cuanto los servicios a la producción

deben desarrollar vínculos estrechos con otros productores de servicios que les son complementarios;

c) proximidad del mercado y, en particular, proximidad directa de las sedes sociales y las oficinas nacionales de las empresas, dado que es en estas donde se adopta la mayor parte de las decisiones de compras (Bailly y Coffey, 1994).

Obviamente, ha sido en las grandes aglomeraciones donde se puede encontrar la mejor y más amplia disponibilidad conjunta de los factores mencionados, lo que las ha convertido en los lugares preferidos para la localización de actividades vinculadas a servicios. Fue así que la instalación de una parte significativa de los servicios en las principales áreas metropolitanas se ha traducido en un estímulo fundamental para la reactivación del crecimiento y de la concentración productiva y demográfica en ellas.

3.3. Localización de la nueva industria

En lo que concierne a la industria, contrariamente a lo que anticiparon muchos analistas, solamente se ha observado cierta dipersión territorial selectiva, pese a las posibilidades que en ese sentido ofrecen las tecnologías de la información. Como afirma Ascher (1995b), «las nuevas tecnologías de transportes y de comunicaciones participan en las recomposiciones de los espacios urbanos y rurales, pero no engendran una dispersión generalizada de los hombres y de las actividades» (p. 153). Si bien es cierto que muchos procesos manufactureros se han diseminado hacia otros lugares de cada territorio nacional, ya sea para ubicarse en la proximidad de recursos naturales o de mano de obra barata o, también, para aprovechar políticas locales de estímulo, la mayor parte de las actividades más dinámicas e innovadoras han mostrado una clara preferencia locacional por las áreas metropolitanas. No se trata, sin embargo, de un renacimiento de las tendencias a la concentración territorial generalizada que caracterizó la industria sustitutiva latinoamericana del período anterior, sino de un comportamiento diferenciado que afecta en forma desigual a distintos segmentos del nuevo aparato manufacturero. En el proceso actual, la gran ciudad parecería estar pasando de una fase de crecimiento extensivo a otra en la que se refuerza la especialización en actividades intensivas en capital o en conocimientos, tanto en la industria como en el terciario avanzado (Caravaca y Méndez, 1992, p. 21).

En un escenario donde la competitividad de cada empresa —y de cada producto— se constituye en un requisito fundamental para su supervivencia, la elección de una localización adecuada constituye un crucial aspecto adicional en una gestión que tiene como uno de sus objetivos básicos minimizar la incertidumbre y los riesgos. A tal fin, las estrategias

respectivas se orientan al logro de flexibilidad y de seguridades; al respecto, Veltz (1996) destaca que «la dimensión metropolitana ofrece sobre todo una garantía frente a lo imprevisto y a lo imprevisible que parece muy superior a aquella de otros tipos de territorio» (p. 238).

En todo caso, y más allá de la atractividad del entorno general, la industria —especialmente la más moderna e innovadora— tiende a orientarse hacia los lugares que ofrecen ventajas en términos de mercados de trabajo, mercados para sus productos, contingentes de talento e innovación, complejidad de los tejidos industriales, infraestructura (especialmente en el área de las comunicaciones) y disponibilidad de servicios avanzados especializados. Todas son ventajas que, en su conjunto, solamente se pueden encontrar en las grandes aglomeraciones urbanas.

Teniendo en cuenta el comportamiento locacional asumido por los comandos del nuevo poder económico —los servicios y una parte relevante de la industria—, es posible concluir que nuevamente, bajo el efecto de los avances de esta fase de modernización capitalista globalizada, se ha fortalecido la propensión al crecimiento y a la expansión metropolitana. Y ha sido hacia las grandes aglomeraciones emergentes que ha confluido la parte más importante de los flujos de capital; en especial, hacia aquellas áreas urbanas que han logrado ubicarse en una posición estratégica en la red mundial de ciudades en globalización. En una situación en la que la desruralización y la urbanización de la economía y del empleo se imponen como tendencias dominantes, se observa que la nueva geografía de la globalización, más que articulada en torno a regiones polarizadas tradicionales, está vertebrada alrededor de un conjunto de ciudades-región donde tienden a localizarse preferentemente los nodos básicos de la red de flujos de capital y de conocimientos.

El hecho de que el origen y el destino de los flujos de mayor relevancia de la nueva dinámica económica posfordista se ubiquen en un número limitado de áreas urbanas principales, tiene una fuerte incidencia en una configuración territorial donde destaca la coexistencia entre grandes manchas metropolitanas y amplios espacios vacíos o semivacíos. En esta dinámica se ha ido configurando un mapa en el que «los impulsos dados al sistema mundo provienen de un cierto número de centros desde donde parten las iniciativas, donde nacen y son desarrolladas las innovaciones. Centros que son los emisores de órdenes, lugares de tratamiento, explotación y difusión de la información y donde, sobre una extensión restringida, operan en sinergia las sedes de las principales empresas mundiales» (Dollfus, 1994, p. 22). Desde el momento en que se afirma esta situación, la *idea fundamental* que se impone es que «*las metrópolis modernas no son más sistemas autocentrados, sino potentes entrecruzamientos de redes múltiples*» (Veltz, 1997, p. 61, destacado es nuestro).

4. Inserción global y expansión metropolitana

La mayoría de las ciudades latinoamericanas que ahora están afirmándose como nodos de la red mundial de ciudades globalizadas, ya habían comenzado a consolidarse como ciudades principales de sus ámbitos nacionales (o regionales) al inicio de los procesos de formación de sus respectivos estados nacionales. Fue entonces cuando desempeñaron un papel central en la conducción de la integración económico-territorial de sus espacios nacionales o regionales e igualmente, de la inserción y articulación de sus países en la economía-mundo capitalista. Fue también entonces cuando se inició una secuencia de crecimiento y expansión que culminó en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando la industrialización sustitutiva contribuyó a acentuar la urbanización de la economía y a intensificar la concentración productiva y demográfica en torno a las ciudades principales. En ese período se hicieron prácticamente incontrolables las tendencias a la concentración y expansión metropolitanas en torno a urbes como Buenos Aires, Bogotá, Caracas, Ciudad de México, São Paulo, Río de Janeiro, Santiago y Lima.

Durante las últimas décadas, al generalizarse la apertura externa de las respectivas economías nacionales, algunas de esas metrópolis se constituyeron en los lugares preferidos para la localización de las funciones y las actividades de enlace con las redes globales de carácter financiero, comercial, productivo, cultural, etc. En tanto nodos de articulación entre los ámbitos nacional y global, fueron afectadas por profundas transformaciones que alteraron muchas de las funciones que las habían caracterizado en el período anterior, más relacionadas con la integración y gestión de sus respectivos espacios internos. A partir de ese momento, algunas de ellas iniciaron un nuevo ciclo de modernización *stricto sensu* capitalista, uno de cuyos objetivos centrales ha sido profundizar su articulación en la red mundial de ciudades globalizadas.

En cualquier caso, estos procesos de modernización por los que algunas grandes metrópolis latinoamericanas pudieron mejorar su posición en dicha red mundial, estuvieron condicionados ante todo por los avances de sus propios entornos nacionales o regionales en cuanto a inserción competitiva en la economía global. En última instancia, fueron los aumentos de productividad y de competitividad conseguidos por el entorno nacional al que pertenecen, lo que les permitió mejorar su atractividad *vis-à-vis* a las empresas globales organizadas en red y los flujos internacionales de capital y, por consiguiente, mejorar su articulación en la red de ciudades. Como señala Friedmann (1997), cada una de las ciudades que se integra a la red «ocupa una posición que refleja su importancia relativa en la articulación espacial de actividades económicas y financieras» (p. 40). Esto es, agrega,

dicha posición está condicionada por su poder económico relativo, en el sentido de que «el poder económico de una ciudad global está en directa relación con la productividad de la región con la cual se articula» (p. 43).

Además de lo anterior, el mayor o menor éxito de una ciudad en el objetivo de mejorar su posición en la red mundial no depende solamente de factores de orden cuantitativo (dimensión demográfica y territorial del país, tamaño del mercado interno, disponibilidad de recursos naturales, etc.), sino principalmente de factores de orden cualitativo asociados a los atributos de atractividad y competitividad a los que ya hemos hecho referencia. En el caso de las economías emergentes latinoamericanas, fueron las metrópolis pertenecientes a los ámbitos nacionales que más mejoraron su atractividad y competitividad, las que pudieron profundizar mejor su articulación en la red mundial y beneficiarse en mayor grado de ello. Sin embargo, en esta competencia también tuvo una fuerte incidencia el conjunto de calidades y particularidades que caracterizaban a cada una de estas ciudades al momento de iniciar su camino hacia la globalización. Fue así que algunas de las que partieron con claras ventajas establecidas a lo largo de su historia pudieron situarse en una mejor posición, aun cuando el país en el que estaban ubicadas no hubiera logrado avanzar al mismo ritmo que otros en su modernización capitalista. Como afirman Marcuse y Van Kempen (2000, p. 263) al justificar la calificación de «ciudades en globalización» (*globalizing cities*), la naturaleza del involucramiento en esta categoría no es uniforme y ciertamente no todas las urbes están evolucionando hacia un único modelo de ciudad «globalizada».

Por otra parte, cuando se analizan los avances en la globalización de las grandes metrópolis latinoamericanas, es necesario tener presente que los procesos de reestructuración y modernización productiva, así como los de terciarización y urbanización, aún se encuentran en una fase intermedia en la mayoría de los países más industrializados de la región. Así, por ejemplo, la correspondiente estructura sectorial del empleo (Cuadro 1) indica que muchos de ellos todavía cuentan con una proporción excesivamente elevada de su fuerza de trabajo ocupada en el sector agrícola y con una relativamente baja ocupación en el sector terciario, donde, además, seguramente una parte importante corresponde a servicios tradicionales de baja productividad, en particular en el sector informal. En este sentido, sin duda el propio proceso de globalización y modernización capitalista habrá de llevar inexorablemente a una mayor desruralización, urbanización y terciarización del trabajo. Al respecto, algunos indicadores sobre el nivel de desarrollo alcanzado (como el Índice de Desarrollo Humano, PIB real per cápita corregido, grado de urbanización, etc.), así como otros relativos al nivel de inserción de estos países en la economía globalizada (por ejemplo, ubicación en las clasificaciones internacionales de

competitividad, calificaciones de riesgo país, proporción de IED con relación al PIB, número de empresas en los rankings de empresas emergentes, acciones transadas en bolsas globales, etc.) también indican grandes diferencias estructurales entre estos países (Cuadro 2).

Cuadro 2. Indicadores desarrollo e inserción internacional

	1 Índice DH 1997	2 Ubicación índice DH 1997	3 PIB real PPA per cápita	4 Grado de urbanización 1997	5 Competitividad 1999	6 Riesgo país	7 IED como % del PIB 1990-96	8 Participación TOP 200 1998	9 Participación 90 ADR
Argentina	0,827	39	10.300	88,6	42	BB	1,58	8	16
Brasil	0,739	79	6.840	79,6	51	B+	0,47	27	21
Chile	0,844	34	12.730	84,2	21	A–	2,30	9	22
Colombia	0,768	57	6.810	73,6	54	BBB–	1,78	1	-
México	0,786	50	8.370	73,8	31	BB	1,74	22	21
Perú	0,739	80	4.680	71,6	36	BB	1,58	1	5
Uruguay	0,826	40	9.200	90,7	–	BBB–	0,87	–	-
Venezuela	0,792	48	8.860	86,5	50	B	1,44	2	5

Identificación y fuentes: 1) Índice de Desarrollo Humano 1997 (PNUD, 1999); 2) Ubicación país según Índice de Desarrollo Humano, 1997 (PNUD, 1999); 3) PIB real per cápita 1997, por paridad poder adquisitivo, en dólares (PNUD, 1999); 4) Grado de urbanización (PNUD, 1999); 5) Ubicación en ranking de competitividad 1999 según World Economic Forum, 1999 (*El Mercurio*, Santiago, 14 julio 1999); 6) Evaluación Riesgo País a largo plazo según Standard y Poor (*América Economía*, 6 mayo 1999); 7) Inversión Extranjera Directa como porcentaje del PIB, 1990-96 (CEPAL, 1997); 8) Empresas incluidas en «The Top 200 Companies of Emerging Markets», Business Week (*Business Week*, Latin American Edition, 13 julio 1998); 9) Participación en los 90 ADR latinoamericanos de mayor patrimonio bursátil (*América Economía*, noviembre 1997).

Pese a esta situación, y más allá de las particularidades de cada caso, ya se han comprobado importantes avances en la globalización, reactivación del crecimiento y expansión de algunas de las aglomeraciones principales en varias economías emergentes latinoamericanas. Aun cuando en algunos de estos países —especialmente en Brasil, México y Colombia— la concentración de funciones globalizadas involucra a más de un área metropolitana, por lo general es en una de ellas donde se ubica la mayor parte de las cúpulas empresariales y financieras enlazadas en la dinámica global.

Desde perspectivas diferentes, diversos estudios realizados en los últimos años consignan una importante reactivación del crecimiento y expansión para el caso de ciudades como Buenos Aires (Ciccolella, 1997 y 1999), Bogotá (Cuervo y González, 1997; Urrea Giraldo, 1997), Santiago de Chile (De Mattos, 1996 y 1999), Ciudad de México (Delgado, 1992; Hiernaux, 1996 y 1999), entre otras[7]. A la luz de las conclusiones de estos estudios, resulta lógico prever una evolución en la misma dirección para las áreas metropolitanas principales que sean capaces de fortalecer su posición como «entrecruzamientos de redes múltiples», a partir de la profundización de la modernización e inserción global de sus respectivos países. Si se tiene en cuenta que la mayoría de las economías emergentes latinoamericanas no disponen de una pluralidad de lugares dotados de los atributos requeridos para acoger las actividades de enlace y comando del aparato productivo globalizado, no cabe duda que serán las más importantes de ellas las que podrán hacerlo.

Al evolucionar en esta dirección, deberán consolidarse como sedes principales de un conjunto de funciones y actividades que, a su escala, corresponden a las que han sido consideradas como propias de una ciudad global (Sassen, 1991) y que, en el caso de estos países, cuando menos deberían estar referidas a: i) las funciones de dirección, gestión, coordinación y control de las principales estructuras empresariales (conglomerados económicos y financieros, empresas multinacionales, grandes empresas) que comandan la dinámica de acumulación, así como a la articulación con la economía global; ii) las actividades básicas del terciario avanzado, como servicios financieros (donde pueden destacarse las bolsas de valores)[8],

[7] Actualmente se están desarrollando trabajos en esta dirección en diversos grupos de investigación sobre globalización y expansión metropolitana en América Latina. En especial, cabe destacar el que se ha formado en el seno de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, que realizó una primera reunión en septiembre de 1999 en Toluca, México, donde se presentaron investigaciones sobre las principales áreas metropolitanas de esta región. También se ha constituido un grupo sobre Grandes Metrópolis del Mercosur, donde equipos de investigación de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han presentado trabajos sobre las principales ciudades de esta subregión en sendos seminarios internacionales, realizados respectivamente en Teresópolis, Brasil, y en Santiago de Chile, ambos en 1999.

[8] Las bolsas de valores principales tienden a localizarse invariablemente en la metrópoli de mayor gravitación económica de cada país. Los índices Merval de la Bolsa de Buenos Aires, Bovespa de São Paulo, Índice General de Ciudad de México, IPSA de Santiago de Chile, etc., son los que realmente importan cuando se evalúa la situación de los mercados financieros de sus países, independientemente de que en otras ciudades de ellos funcionen otras bolsas de valores. La presencia de la principal bolsa de valores en estas metrópolis ejerce un poderoso efecto aglutinador, que se traduce habitualmente en la localización en su entorno de las cabezas

servicios a la producción, servicios especializados educacionales y de salud, servicios vinculados a los productos y actividades globales, actividades culturales de mayor nivel, etc.; iii) las actividades más dinámicas e innovadoras de la nueva industria; y iv) el mercado principal para la parte más relevante de los productos globales. Es la concentración de la mayor parte de estas actividades, así como el aumento de su capacidad para asumir funciones globales, lo que permite potenciar su articulación en la red mundial de ciudades globalizadas y, con ello, mejorar la posición de la respectiva economía nacional en la nueva dinámica global.

La localización en estas metrópolis del conjunto de funciones y actividades mencionadas determina que sea en ellas donde se estructuran los mercados de trabajo de mayor envergadura, más diversificados y más dinámicos de cada espacio nacional. A las nuevas funciones y ocupaciones inherentes a su progresiva globalización y consecuente terciarización, se suman en estos mercados muy diversos tipos de trabajo vinculados por innumerables canales, que comprenden desde aquellos que reciben las más elevadas remuneraciones de su ámbito nacional, hasta un número creciente de ocupaciones marginales y/o periféricas, entre las que se incluye una variada gama de empleos precarios, con remuneraciones paupérrimas. La existencia de esta diversidad de posibilidades ocupacionales es lo que les permite a estas aglomeraciones ofrecer perspectivas de supervivencia sin parangón en cada espacio nacional y mantener la continuidad de su potencial de atracción.

Pero, además, la acumulación de tal multiplicidad de actividades y de trabajos en un mismo lugar tiene otra lectura, otras consecuencias e implicancias. A partir del extraordinariamente amplio conjunto de actividades productivas que se asienta en estas metrópolis, se constituyen en ellas mercados de creciente tamaño e importancia. En efecto, dado que es en estas áreas urbanas donde tienen su residencia las empresas, las familias y las personas que perciben mayores ingresos de cada ámbito nacional, es allí donde una parte significativa de dichos ingresos se materializa en una demanda que, dada su magnitud, complejidad, diversificación y sofisticación, no tiene equivalente en los restantes centros urbanos. La realización de una parte significativa de esta demanda en el mercado interno de tales ciudades desempeña un papel fundamental en la reactivación de un conjunto de actividades encadenadas y, en definitiva, en la retroalimentación del crecimiento y la expansión de la respectiva economía metropolitana.

Amén de la multiplicidad de consumos personales o familiares cada vez más variados y sofisticados, que otorga viabilidad económica a un

---

del resto del aparato financiero, tales como bancos, fondos previsionales, seguros, entre otros.

amplio abanico de tiendas especializadas, es en estas metrópolis donde alcanzan su máxima expresión, tanto cuantitativa como cualitativamente, los artefactos urbanos característicos de la ciudad globalizada: conglomerados o conjuntos empresariales exclusivos (como Puerto Madero y Catalinas en Buenos Aires, Santa Fe en Ciudad de México o la Ciudad Empresarial en Santiago de Chile), condominios y conjuntos habitacionales exclusivos cerrados, *shoppings centers* y *malls* de distinto tipo, edificios inteligentes, cadenas hoteleras internacionales de alto nivel, centros para convenciones, exposiciones y otros eventos internacionales, complejos diversificados para el esparcimiento y la cultura, etc. La construcción y el funcionamiento de todos estos artefactos se traduce, a su vez, en un cúmulo de actividades y de ocupaciones que se suman a las actividades tradicionales y, en su conjunto, también inciden en la sustentación de la nueva base económica de estas ciudades en globalización. En la medida en que esta dinámica no puede desarrollarse de forma equivalente en otras ciudades del mismo ámbito nacional, se tienden a mantener o acentuar las diferencias entre los distintos componentes de cada sistema urbano nacional, aun cuando poco a poco la mayor parte de las metrópolis secundarias trate de replicar algunos rasgos de las principales.

¿Cuáles podrían ser los principales efectos de este cuadro sobre los movimientos de población? Dado que en el escenario posfordista la amenaza de la desocupación ha cobrado una presencia más atemorizante, puede preverse que la fuerza de trabajo (en especial, la de mayor calificación) siga mostrando preferencia por los mercados de trabajo más amplios, consolidados y dinámicos, donde la posibilidad de obtener empleo se presentará como más promisoria. De esta forma, es muy probable que las áreas metropolitanas principales continúen estando entre los destinos preferidos de los movimientos de población. Así, tal como en el plano internacional los movimientos de población se orientan principalmente hacia los países desarrollados, en el plano nacional tenderán a hacerlo desde los mercados regionales o locales estancados o deprimidos hacia los que muestran mayor crecimiento y dinamismo y, en particular, hacia los más grandes y diversificados. En este contexto, lo más probable es que estas metrópolis continúen ejerciendo una fuerte atracción sobre los habitantes de sus áreas periféricas.

5. Liberalización, desregulación, suburbanización y metropolización expandida

Quizás el rasgo más destacado que aparece con la reactivación del crecimiento metropolitano en esta nueva fase del desarrollo capitalista sea la incontrolable acentuación de la tendencia al derrame territorial de la mancha urbana. Se trata de una tendencia que se materializa en un continuo desborde de los límites urbanos preexistentes, que va incorporando pueblos y áreas rurales aledaños y dejando a su paso espacios vacíos o semivacíos. De esta manera, al descontrolarse los correspondientes procesos de suburbanización y/o periurbanización, las áreas metropolitanas heredadas del período anterior, cuyos límites aparecían dibujados en forma relativamente nítida, cristalizan en la formación de verdaderas *ciudades-región*[9], de estructura policéntrica y fronteras difusas, que a la larga terminan por asimilarse a la imagen de un *archipiélago*.

En cualquier caso, esta modalidad de expansión urbana no puede considerarse como un fenómeno enteramente nuevo, sino como la acentuación —y, hasta cierto punto, como la lógica y previsible culminación— de una forma de urbanización capitalista que ya había comenzado a perfilarse en el período de auge de la industrialización sustitutiva. Lo que aparece como específico de este período es que la concentración productiva y demográfica cristaliza en una *metropolización expandida*, en la medida en que un importante conjunto de actividades productivas, en especial las más tradicionales, así como también la población, ya no necesitan concentrarse en un área compacta de alta densidad demográfica; sin embargo, un número significativo de dichas actividades requiere de una razonable proximidad entre sí y, al mismo tiempo, con el lugar donde se generan las mayores economías de aglomeración[10], todo lo cual augura la continuidad del crecimiento y la expansión de estos lugares.

Otro de los cambios observables en esta etapa que importa destacar se refiere a las estructuras suburbanizadas y policéntricas de la época de la globalización, las cuales parecen estarse alejando cada vez más del modelo de ciudad de corte europeo que se había constituido en el referente de los planes y políticas urbanas, seguidos en buena parte de las metrópolis latinoamericanas en sus momentos de mayor esplendor. Ahora, en los

[9] Diversas expresiones han sido utilizadas para denominar este tipo de configuración urbana: área metropolitana, región metropolitana, ciudad-región, región-urbana, megalópolis, megápolis, metápolis (Ascher, 1995), ciudad global (Sassen, 1991), aun cuando esta última se utiliza con una connotación específica.

[10] Como afirma Peter Hall (1996), «las economías de aglomeración no han perdido nada de su importancia, y (…) ellas continúan jugando en favor de las grandes zonas metropolitanas, no obstante los factores externos negativos que constituyen claramente los embotellamientos y la polución» (p. 22).

hechos, ese modelo estaría cediendo el paso al de otro tipo de ciudad, del que Los Ángeles (California) se presenta como el ejemplo más acabado. Además, en el período anterior era posible percibir una mayor incidencia del esfuerzo voluntarista de los gestores urbanos en sus intentos por replicar aquella ciudad conforme al modelo europeo, mientras que ahora es fundamentalmente el juego de las fuerzas del mercado que está decidiendo las grandes líneas y los principales hitos urbanos que marcan la producción de la ciudad.

¿Cómo se puede explicar el desencadenamiento de esta modalidad de crecimiento metropolitano? ¿Qué factores han contribuido en mayor grado a la afirmación de las tendencias ahora predominantes? En un intento de dar respuesta a estas interrogantes, un aspecto que debe ser destacado en primer lugar es la modificación de las reglas del juego que encuadraban las decisiones y acciones de dos de los actores que mayor incidencia tienen en la producción de ciudad: los empresarios inmobiliarios y las familias. Este cambio se deriva del hecho de que la liberalización económica y la desregulación se orientaron explícitamente a remover un conjunto de regulaciones que hasta entonces habían intentado obstaculizar la continuidad de una urbanización estrictamente capitalista. De hecho, la desregulación se propuso y logró eliminar ciertas disposiciones que entorpecían las decisiones de los empresarios inmobiliarios y de las familias, cuyas preferencias y estrategias específicas desempeñan un papel fundamental en el proceso social que modela la ciudad.

Desde que entraron a regir estas nuevas reglas del juego, al mismo tiempo que se fueron reduciendo radicalmente las intervenciones e inversiones públicas directas, las decisiones privadas pasaron a comandar los principales cambios en términos de intervención e inversión urbanas. Con ello quedó libre el camino para que la maximización de la plusvalía urbana se consolidase como el criterio urbanístico predominante, asumiendo una fuerza capaz de desbordar muchas de las regulaciones aún vigentes. Como resultado de ello, a partir de ese momento, buena parte de las principales intervenciones urbanas nuevas han emanado de iniciativas privadas aisladas, decididas en función de la rentabilidad esperada para cada una de ellas, con lo que ha terminado por afirmarse un proceso fragmentario de construcción de ciudad (Ascher, 1995a).

Las empresas inmobiliarias privadas, al utilizar el espacio metropolitano para el desarrollo de un tipo específico de actividad productiva urbana vinculada a la construcción civil, establecen sus estrategias de inversión buscando la utilización más rentable de cada fracción de suelo urbano, dentro de lo que las atenuadas regulaciones vigentes permiten. Al comprobar que estas metrópolis en expansión eran las receptoras de la parte más moderna y dinámica del aparato productivo de cada

ámbito nacional, los inversores privados consideraron que su continuada expansión abría ilimitadas oportunidades para el crecimiento de los negocios inmobiliarios, con lo que este ámbito territorial pasó a ser percibido como un medio privilegiado e insustituible para la valorización privada de sus capitales. De esta forma, en función de la renta esperada de la tierra, este tipo de empresa se volcó a la creación, por una parte, de áreas de concentración de actividades empresariales, con el consecuente aumento de la verticalización de ciertas zonas de la ciudad; y por otra, de nuevas áreas residenciales para dar respuesta a las demandas de las familias, con fuertes efectos en la expansión de los límites de la ciudad y en la disminución de la densidad urbana promedio.

En cuanto a las familias, al contar con mayor libertad para desplegar sus estrategias individuales o familiares, generalmente concebidas en función de sus preferencias por la vivienda unifamiliar con jardín, lograron eludir con mayor frecuencia las debilitadas disposiciones todavía existentes para regular los límites urbanos. Así, los sectores más solventes, cuyas estrategias habitacionales básicamente responden al deseo de alejarse de los diversos problemas que se han agudizado en los barrios centrales tradicionales de estas metrópolis (contaminación, congestión, delincuencia, etc.), tendieron a buscar refugio en sitios privilegiados de su periferia[11]. Con ello, sin embargo, contribuyeron a intensificar la suburbanización y, de esta forma, a estimular la continuidad del fenómeno urbano-territorial del que querían escapar. Por su parte, los sectores desposeídos, en lucha permanente por mejorar su situación habitacional, volcaron buena parte de sus estrategias a la ocupación de tierras marginales, muchas veces en forma ilegal, donde generalmente se produjo una proliferación de viviendas precarias y sin servicios, con lo que también contribuyeron a empujar la frontera urbana, aun cuando con otra calidad y en otras direcciones.

Complementariamente, como consecuencia del progresivo aumento de los ingresos medios de las familias, en la mayor parte de los países emergentes de la región se incrementó significativamente la utilización del transporte automotor y, en especial, del automóvil. Existe amplia evidencia empírica sobre el sostenido aumento de la tasa de motorización en casi todos estos países, tasa que presenta su máxima expresión en las aglomeraciones metropolitanas (Figueroa y Reyes, 1996). A su vez, el incremento de los respectivos parques automotores provocó una demanda creciente por la infraestructura requerida para su adecuada utilización, con lo que las vías y carreteras, y en especial las autopistas de acceso metropolitano, se

[11] Como los «*countries*» y barrios cerrados en Buenos Aires, las «parcelas de agrado» en Santiago de Chile, o los balnearios de la ciudad de la costa en Montevideo.

constituyeron en los ejes que han guiado los procesos de suburbanización, según una morfología metropolitana por lo general de tipo tentacular.

En la misma dirección, la adopción generalizada de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación permitió reducir la gravitación de la distancia como un factor limitante para la localización de las empresas y de las familias. A la vez, estimuló el progresivo aumento del trabajo realizado en el lugar de residencia, lo cual también favoreció la localización suburbana y, consecuentemente, el mayor desborde de la mancha metropolitana. En la misma dirección, la televisión, tanto abierta como por cable y satelital, que registró una explosiva difusión hacia todos los sectores sociales, favoreció un mayor afincamiento cotidiano en hogares situados a distancias relativamente mayores que las que prevalecían en la ciudad más concentrada del pasado, lo que también contribuyó a estimular la suburbanización.

Puede concluirse entonces que los negocios inmobiliarios, con la complicidad activa de las familias residentes en estas ciudades, están desempeñando un papel relevante en el fortalecimiento de la periurbanización y, en particular, de la metropolización expandida ilimitada. De hecho, estos factores no han hecho más que profundizar y consolidar algunas tendencias que ya se habían manifestado en el período anterior y que ahora logran su máxima expresión. En definitiva, la confluencia de las estrategias que aquí hemos considerado tiene como resultado una metrópolis-región que se construye y reconstruye, que se configura y reconfigura cotidiana y caóticamente, por lo que «lejos de ser un proyecto diseñado y controlado por el hombre, se ha convertido en una realidad que escapa a su control» (Naredo, 1994, p. 234).

6. Continuidad y cambio

Las tendencias observadas en esta nueva fase del desarrollo capitalista avalan la conclusión de que en la mayor parte de las economías emergentes latinoamericanas se está produciendo una reactivación del crecimiento y la expansión de sus principales aglomeraciones metropolitanas bajo los efectos combinados de la reestructuración y de la globalización. Tal reactivación ha significado una importante transformación de la base económica metropolitana, por la que diversas actividades de organización y/o cobertura global adquieren un papel protagónico y las metrópolis pasan a operar como nodos de una vasta red mundial de ciudades en globalización. Como parte de esta transformación, a la localización de las actividades mencionadas y de las funciones de enlace se suma la de la parte más moderna y dinámica de los respectivos aparatos productivos. Allí los

servicios aparecen como el componente de mayor relevancia, junto con la de un complejo y diversificado conjunto de negocios orientados a satisfacer un sofisticado mercado interno en continuo crecimiento y diversificación.

Con la reactivación del crecimiento metropolitano, las respectivas manchas urbanas y semiurbanas han cobrado un nuevo impulso para continuar propagándose y desbordando los esfuerzos con que, en algunos casos, se intenta regularlas y ponerles límites. Presenciamos así la formación de enormes aglomeraciones tipo archipiélago, donde la periurbanización aparece como un fenómeno incontrolable. Dadas las condiciones en que se configuran los mercados de trabajo en las economías emergentes de la periferia capitalista, donde los frutos de la modernización no llegan por igual a todos los sectores de la población, estos procesos expansivos han estado acompañados por la persistencia de una fuerte polarización social. El resultado son estructuras metropolitanas altamente segregadas, en las que, cada día más, los pobres son impulsados a vivir junto a los pobres y los ricos junto a los ricos.

En el paisaje emergente de esta nueva fase de crecimiento metropolitano, al mismo tiempo que aparecieron hechos nuevos (como, por ejemplo, algunos de los nuevos artefactos urbanos de la globalización), que provocaron cambios significativos en la organización, el funcionamiento, la morfología y la apariencia urbanos, también se observa la consolidación y acentuación de algunos rasgos congénitos a la urbanización capitalista que ya se habían manifestado con claridad en la fase anterior. En especial, esto concierne a la tendencia a la metropolización y a la forma en que la misma se desplegó, en el momento en que se intensificó la urbanización de la economía bajo el impulso de la industrialización sustitutiva de importaciones.

Desde esta perspectiva, no hay duda de que el complejo aparato regulatorio con el que hace algunas décadas se trató de impulsar una suerte de ingeniería social mediante el ejercicio de la planificación normativa urbana, no fue más que un intento —de escasa efectividad, por lo demás— de obstaculizar y reencauzar una dinámica social que, en lo esencial, es la expresión del hecho de que «la urbanización capitalista es, ante todo, una multitud de procesos privados de apropiación de espacio» (Topalov, 1979, p. 20). Por el contrario, las políticas de liberalización económica y de desregulación, al proponerse desmontar o neutralizar tales obstáculos, resultan perfectamente funcionales al libre despliegue de esa «multitud de procesos privados de apropiación de espacio». Por lo tanto, ahora, lo estrictamente nuevo puede entenderse como el resultado de cambios necesarios para asegurar la continuidad de una lógica estrictamente capitalista en la producción y la reproducción metropolitana.

Frente a esa dinámica, cualquier intento por modificar el funcionamiento de estas ciudades y atenuar su expansión exigiría un esfuerzo deliberado de intervención pública orientado a cambiar radicalmente las coordenadas básicas de la urbanización capitalista. Ello implicaría la disposición efectiva de una capacidad efectiva para controlar a un sinnúmero de actores y restringir (y/o impedir) una infinidad de negocios, lo cual, obviamente, además de un enorme poder político e ideológico, requeriría de un manejo altamente autoritario del crecimiento urbano. De allí que las perspectivas de una evolución y configuración urbanas substantivamente diferentes aparezcan cada día como más lejanas, cuando menos mientras perduren los criterios por los que actualmente se rige la gestión pública.

Referencias

Andreff, W. (1996). *Les multinationales globales*. París: La Découverte.

Ascher, F. (1995a). *Métapolis, ou l'avenir des villes*. París: Éditions Odile Jacob.

Ascher, F. (1995b). Dynamiques métropolitaines et enjeux socio-politiques. *Futur Antérieur* (París), N° 29, 147-162. En: http://www.multitudes.net/Dynamiques-metropolitaines-et/.

Bailly, A. (1994). Evolution des systèmes de production et des localisations des activités de service. 25 ans au service des services. En J. Bonamy y N. May (Orgs.), *Services et mutations urbaines. Questionnements et perspectives*. París: Éditions Economica.

Bailly, A.S. y Coffey W.J. (1994). Localisation des services à la production et restructurations économiques. *L'Espace Géographique* (París), N° 1, 224-230. En: http://archive-ouverte.unige.ch/unige:6488.

Caravaca, I. y Méndez, R. (1992). Crisis y crecimiento de la industria metropolitana. *EURE* (Santiago de Chile), *18*(55), 13-25. En: http://www.eure.cl/numero/crisis-y-crecimiento-de-la-industria-metropolitana/.

Cepal – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1995). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Autor.

Chesnais, F. (1994). *La mondialisation du capital*. París: Syros.

Chinitz, B. y Moran, Th. (1996). Communications Technology and Settlement Patterns. *Landlines* (Lincoln Institute of Land Policy), *8*(5).

Ciccolella, P. (1996). Reestructuración global, transformaciones económicas en la Argentina y reterritorialización de la región metropolitana de Buenos Aires. Hacia una ciudad competitiva, globalizada y excluyente. *Revista de Estudios Regionales* (Málaga), *43* (setiembre-diciembre), 45-68.

Ciccolella, P. (1999). Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *EURE* (Santiago de Chile), *25*(76), 5-27. doi: 10.4067/S0250-71611999007600001.

Coriat, B. (1997). *Los desafíos de la competitividad*. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad/Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Cuervo, L.M. y González J. (1997). *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Davidow, W.H. y Malone, M.S. (1992). *The Virtual Corporation. Structuring and Revitalizing the Corporation for the 21st Century*. Nueva York: Harper Business.

De Mattos, C.A. (1989). Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur. *EURE* (Santiago de Chile), *16*(47), 61-90. En: http://bit.ly/1poyoUv.

De Mattos, C.A. (1996). Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995. *EURE* (Santiago de Chile), *22*(65), 39-63. En: http://bit.ly/1nEPDfy.

De Mattos, C.A. (1999). Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *EURE* (Santiago de Chile), *25*(76), 29-56. doi: 10.4067/S0250-71611999007600002.

Delgado, J. (1992). Tendencias megalopolitanas en la Ciudad de México. En Consejo Nacional de Población (Conapo), *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: situación actual y perspectivas demográficas y urbanas*. México: Conapo.

Dollfus, O. (1994). *L"espace monde*. París: Éditions Economica.

Dosi, G. (1991). Una reconsideración de las condiciones y modelos del desarrollo. Una perspectiva «evolucionista» de la innovación, el comercio y el crecimiento. *Pensamiento Iberoamericano,* (Madrid), N° 20 (julio-diciembre).

Ferrão, J. (1992). *Serviços e inovação. Novos Caminhos para o Desenvolvimento Regional*. Oeiras: Celta Editora.

Figueroa, O. y Reyes, S. (1996). Transporte y calidad de vida en las ciudades latinoamericanas. *EURE* (Santiago de Chile), *22*(67), 29-44. En: http://bit.ly/1rkdPnE.

Fremeaux, Ph. (2000). Des entreprises multinationales pour un marché mondial? *Alternatives Economiques* (París), N° 44 (Hors série), (2º trimestre).

Friedmann, J. (1997). Futuros de la ciudad global. El rol de las políticas urbanas y regionales en la región Asia-Pacífico. *EURE* (Santiago de Chile), *23*(70), 39-57. doi: 10.4067/S0250-71611997007000003.

Guellec, D. y Ralle, P. (1995). *Les nouvelles théories de la croissance*. París: La Découverte.

Hall, P. (1996). La ville planétaire. *Revue Internationale des Sciences Sociales* (París), N° 147 (marzo).

Hiernaux Nicolas, D. (1999). Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México. *Revista EURE* (Santiago de Chile), *25*(76), 57-78. doi: 10.4067/S0250-71611999007600003.

Hiernaux Nicolas, D. (1996). *Desigualdades sociales y exclusión en la reestructuración económica y territorial de México*. III Seminario Internacional «Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración», La Rábida, España, septiembre.

Kampetter, W. (1995). Fertilidad nacional, Estado-nación y sistema económico mundial. *Nueva Sociedad* (Caracas), N° 137 (mayo-junio).

Krugman, P. (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

Lafay, G. (1996). *Comprendre la mondialisation*. París: Éditions Economica.

Lipietz, A. y Leborgne, D. (1988). L"après fordisme et son espace. *Le Temps Modernes* (París), *43*(501), 75-114. En: http://lipietz.net/spip.php?article381.

Marconnet, I. y Fremeaux, Ph. (1996). La nouvelle géographie de l"investissement internationale. *Alternatives Economiques*, N° 133 (enero).

Marcuse, P. y Van Kempen, R. (eds.). (2000). *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Oxford, UK: Blackwell Publishers.

Menzel, U. (1995). La revolución post industrial. Terciarización y desmaterialización de la economía. *D+C Desarrollo y Cooperación* (Francfort), N° 5, 8-13.

Naredo, J.M. (1994). El funcionamiento de las ciudades y su incidencia en el territorio. *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* (Madrid), *2*(100-101), 233-249.

Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation State*. Nueva York: The Free Press.

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. Madrid: Ediciones Mundi Prensa. Versión en inglés (Nueva York/Oxford: Oxford University Press). En: http://bit.ly/1rkellO.

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1999). *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*. Madrid: Ediciones Mundi Prensa. En: http://bit.ly/1f0tGYF.

Porter, M.E. (1990). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor.

Reich, R. (1991). *The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*. Nueva York: Vintage Books.

Sassen, S. (1991). *The Global City. New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Sassen, S. (1997). Les villes jouent un rôle central dans la mondialisation. *Alternatives Economiques* (París), N° 150 (julio-agosto).

Topalov, Ch. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Editora Edicol.

Urrea Giraldo, F. (1997). Urbanización y formas de movilidad espacial en Colombia en las décadas de los 80 y 90. Original dactilografiado.

Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires. L"économie d"archipel*. París: Presses Universitaires de France.

Veltz, P. (1997). L"économie mondiale, une économie d"archipel. En R. Boyer y otros, *Mondialisation au-dela des mythes*. París: La Découverte. (pp. 59-79)

La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?

> 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 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 —característico de los procesos de crecimiento capitalista en los países de la periferia— ha originado persistentes esfuerzos orientados a proveer tanto interpretaciones y explicaciones sobre su origen, como fundamentos teóricos para el diseño de estrategias y políticas destinadas a enfrentarlo.

Una revisión de los planes y políticas impulsadas al efecto en los países periféricos durante el período que comienza en la segunda posguerra, muestra 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 Estados Unidos en los años que siguieron a la Gran Depresión del 29 para promover el desarrollo de la cuenca del río Tennessee, se propugnó su aplicación a buena parte de las cuencas hidrográficas que se pudieron identificar en el mapa de cada uno de los países en cuestión. 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 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 con su propósito de reducir las 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, contradictorios 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[1], vinculadas a determinadas partes de la periferia de cada sistema nacional.

[1] 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.

¿Qué podemos entender por descentralización? Aun cuando existen algunas diferencias acerca de los alcances del concepto —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 (Preteceille, 1987, p. 38). Básicamente, una descentralización implica una reforma de carácter político-administrativo, por la que se pretende 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 precisar qué es lo que se pretende lograr con su aplicación y discutir su supuesta eficacia para ello.

1. ¿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 asociado 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 algunos de sus defensores han dicho a este respecto, nos permitirá establecer con mayor claridad lo que queremos discutir. Así, por ejemplo, Jordi Borja (1987), sin duda uno de sus más influyentes impulsores, considera la descentralización político-administrativa como 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*» (p. 24, destacado nuestro). En el mismo texto, el autor 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» (p. 39).

En igual sentido, Rondinelli (1980) 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 para identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo» (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.

En función de todas esas supuestas virtudes, se asigna a la descentralización —y este es el aspecto en que queremos focalizar las consideraciones de este trabajo— 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 prodescentralización 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, 1988, p. 43). Ha sido a partir de este papel que se supone que la descentralización podría desempeñar, que ella 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 impera un conjunto de determinaciones y condicionamientos cuya gravitación hasta ahora ha apuntado en otra dirección? En los discursos teóricos que acompañan 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.

2. ¿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[2]. 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? Han contribuido a ello los representantes de dos tipos diferentes de corrientes teórico-ideológicas igualmente partidarias de la descentralización, pero no necesariamente con las mismas motivaciones: 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 partir de los paradigmas utilizados anteriormente con este mismo propósito, y al comprobar que un nuevo modelo está siendo adoptado y aplicado «exitosamente» en otras partes del mundo (aun 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, p. 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 esta idea, que hasta entonces se encontraba en una especie de estado de hibernación. Claro está que los juicios sobre

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

los supuestos éxitos de estos casos están condicionados por la perspectiva teórico-ideológica desde la que se los observa y evalúa. 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, 1972; 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 generadas por las profundas transformaciones que han afectado el 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 efectos 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 entre los procesos controlados por el valor (capitales individuales que obedecen 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.

Aun cuando la construcción y fortalecimiento de los Estados nacionales fueron funcionales 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 considerarlos 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, p. 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; consecuentemente, 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 notoriedad 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 remiten 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» (Lipietz, 1987, p. 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; solo allí puede comprenderse su real significado y solo 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 los que frecuentemente se la asocia. De hecho, ya estamos viviendo, y seguramente vamos a seguir viviendo, un acentuado proceso descentralizador que tiende a prolongarse hasta las colectividades locales menores y que seguramente alcanzará su culminación en el ámbito de los municipios[3]. 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[4].

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 que 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.

Aun cuando no debe descartarse que, en algunos casos, estos procesos de descentralización puedan ocasionar resultados favorables a ciertas colectividades locales, no parece probable que 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.

3. ¿Hacia una fetichización de lo institucional?[5]

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

[3] Téngase presente que la concepción de descentralización en boga en el ámbito 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.

[4] Véase al respecto en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1987), algunos antecedentes sobre políticas de descentralización aprobadas o propuestas en varios países de la región.

[5] Esta expresión pertenece a Restrepo (1987).

podría lograr en el marco de la dinámica socioeconómica 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 al 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, en sí misma, una reforma de este carácter es incapaz de modificar los factores que condicionan la dinámica socioeconómica real en este tipo de sociedad, dado que, como instrumento de carácter supraestructural, es incompetente para transformar la base económica en una sociedad históricamente condicionada: como sostiene Crozier (1979), no es posible modificar la sociedad por decreto. En este mismo sentido, Coraggio (1988) 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» (p. 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.

A este respecto, Restrepo (1987) 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» (p. 115). 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, p. 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 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 cuál sea la organización institucional y la forma en que se administra el poder en esa parte del territorio, la condición necesaria (aun cuando 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, estaduales, 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 territorio. 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 cada vez mayor de capitalistas busca mejorar las condiciones para la valorización de sus capitales a través de una creciente *transectorialización* 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, 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. Estos *procesos de desarraigo territorial* están llevando a la superación de 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 socioeconómicas 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*. Tales situaciones 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) solo es enteramente posible en tanto sea compatible con el interés privado de los propietarios del capital. Como señalan Przeworsky y Wallerstein (1986),

> 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* (p. 245; destacado es nuestro).

En la medida en 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 cuáles sean los poderes que ostentan las diversas colectividades locales dentro de un determinado espacio nacional. Aun 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 socioeconómicas 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 socioeconómica en la que tiende a generalizarse la dependencia estructural del capital, esta hipótesis resulta poco realista.

Aun cuando 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, algunos pequeños y medianos productores, dada su identificación con los intereses y las demandas de sus respectivas colectividades, pueden sentirse comprometidos con el futuro de las mismas e, incluso, 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 determinado 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 socioeconómicas de tendencia igualitaria», «el crecimiento con equidad», «el desarrollo local», etc.).

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 socioeconómica 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.

4. ¿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.

A este respecto caben algunas reflexiones en torno a cuáles son los intereses que articulan tales estructuras de poder en sociedades como las nuestras. Para comenzar, parece pertinente intentar responder preguntas como las siguientes: ¿es posible que un supuesto «interés general local» homogeneice 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 interrogantes. 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, van imponiendo inexorablemente una paulatina reducción de la endogeneidad decisoria en cada una de ellas.

Por consecuencia, 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), «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» (p. 58). 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 experiencia 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 escala

local no solo son necesarias para el logro de sus objetivos de desarrollo, sino también viables. 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 discurso descentralizador. Ello 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 autoorganización, 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, 1988, pp. 43-44; destacados son nuestros).

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) 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 obscurecer 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» (p. 144).

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 impregnada por una clara idealización de lo local, referido a una colectividad estructurada en una parte del territorio nacional y 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, p. 33). De ello 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 abusiva.

Partiendo de esta omisión, para 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 aúnen 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 socioeconómicas de tendencia igualitaria»? Para 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; solo ello permitiría aquellas «transformaciones socioeconómicas 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 que permitan cuestionar la viabilidad de tales situaciones de consenso relativamente estable 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, etc. 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, 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 todavía 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 la 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, 1978, p. 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 ellas coinciden con sus valores, intereses y demandas; pero también muestra cómo tienden a desertar de dichos movimientos cuando 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 las propuestas de descentralización se sustentan en la posibilidad de una concertación y consenso social relativamente permanentes como fundamento de sus estrategias, tienden a minimizar la existencia del conflicto social en las sociedades en que se aplican, aunque de hecho no lo ignoren. Y una argumentación que minimiza la importancia del conflicto (como obstáculo, pero también como estímulo al cambio social) parece no compadecerse mayormente con la realidad observable en sociedades donde sí existe el conflicto social. En ellas, a medida que el crecimiento redunda en un incontenible aumento de su 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 solo en términos económicos, sino también culturales), 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 podrían 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 hasta ahora ha tendido a prevalecer 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 el 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 ejecutadas en los países que han sido tomados como modelo, no muestran avances significativos en materia de reducción de las disparidades de desarrollo existentes 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 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. Más aún, 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, algún tiempo atrás, en una discusión en torno a la descentralización en Francia, se esbozaban algunas inquietudes en los siguientes términos: «La descentralización: ¿una posibilidad de pasar en calma del Estado arrogante al Estado moderno? Quizá sí, quizá 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 de diciembre de 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 frente a 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.

5. 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 problemas;
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 socioeconómica 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 conducir a situaciones donde los sectores populares cuenten con 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 entre 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 socioeconómicas 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 puedan disponer de la autonomía política requerida para impulsar políticas públicas de orientación y contenido significativamente distintos que los que imperan a escala 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*. Vale decir, no está demostrado que las políticas de descentralización constituyan 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 interlocales e intralocales.

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

En cualquier caso, estimamos aconsejable manejar el tema de la descentralización con mayor cautela, tratando de no transformarlo en otro de esos paradigmas milagrosos, tal como fueron percibidos aquellos a los que tan aficionados han sido los regionalistas. Parece importante no estimular esfuerzos que pueden conducir a nuevas frustraciones, como las que se generaron en el pasado.

Referencias

Barrios, S. (1984). Realidades y mitos de la descentralización gubernamental. *Cuadernos del Cendes* (Caracas), N°4 (diciembre), 167-176.

Becker, B.K. (1984). A crise do Estado e a região. A estratégia da descentralização em questão. En B. K. Becker (Org.), *Ordenação do território: uma questão política?* (pp. 2-15). Río de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Boisier, S. (1988). Las regiones como espacios socialmente construidos. *Revista de la Cepal* (Santiago de Chile), N° 35 (agosto), 39-54.

Borja, J. (1987). Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. En J. Borja, T. Valdés, H. Pozo y E. Morales, *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile: Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/Facultad Económica de Ciencias Sociales (Flacso)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

Castells, M. (1985). Mudança tecnológica, reestruturação econômica e a nova divisão espacial do trabalho. *Espaço & Debate* (São Paulo), *6*(17), 5-23.

CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1987). *Avances de la descentralización en América Latina y España*. Caracas: Autor.

Coraggio, J.L. (1988). Poder local y poder popular. *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo), *13*(45-46), 101-120.

Crispi, J. y Durán, E. (1988). Gobierno local, desarrollo rural y participación: algunos alcances para el Chile democrático. En GIA – Grupo de Investigaciones Agraria, *Gobierno local y participación social. Debate desde una perspectiva agraria*. Santiago de Chile: GIA.

Crozier, M. (1979). *On ne change pas la societé par decret*. París: Lafont.

Curbelo, J.L. (1986). Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional. *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid), N° 10 (julio-diciembre), 69-82.

Da Costa, J.M.M. (1986). Processos espaciais de acumulação de capital no capitalismo tardio. *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid), N° 10 (julio-diciembre), 39-67.

De Mattos, C.A. (1986). Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional. *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid), N° 10 (julio-diciembre), 13-37.

Dupuy, F. y Thoenig, J.C. (1985). *L "administration en miettes*. París: Fayard.

Lipietz, A. (1987). Lo nacional y lo regional: ¿cuál autonomía frente a la crisis capitalista mundial? *Cuadernos de Economía* (Bogotá), *8*(11), 75-100.

Offe, C. (1985) [1972]. La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad. En VV.AA., *Capitalismo y Estado*. Madrid: Editorial Revolución, 23-48.

Peñalva, S. (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.

Preteceille, E. (1987). La décentralisation: pour qui, pour quoi? *Politique Aujourd'hui* (París), N° 2 (noviembre), 38-53.

Przeworsky, A. y Wallerstein, M. (1986). Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada. En Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas (Eural), *Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa* (pp. 221-266). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Restrepo, D. (1987). Descentralización, democracia y Estado autoritario. *Cuadernos de Economía* (Bogotá), *8*(11), 111-142.

Rondinelli, D.A. (1980). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, *47*(2), 133-145.

Santana, P. (1983). *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep).

Stohr, W. (1972). *El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*. Buenos Aires: Sociedad Interamericana de Planificación (Siap).

Uribe-Echevarría, F. (1982). Eficacia de la acción estatal y descentralización. *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá* (Bogotá), *13*(47).

Vie, J.E. (1982). *La décentralisation sans illusion*. París: Presses Universitaires de France.

De planificación a gobernanza: ¿gestión pública para una sociedad urbana?

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.

N. Bobbio, *Reformismo, socialismo e igualdad* (1986, p. 162).

Como culminación de la evolución de algunas de las ideas medulares del pensamiento racionalista que se han venido desarrollando desde el Siglo de las Luces, durante las primeras décadas del siglo XX comenzó a ganar fuerza la creencia de que el ser humano poseía la capacidad para imaginar y para materializar «un cambio y una nueva estructuración de la comunidad humana de acuerdo con determinadas perspectivas de la razón» (Neusüss, 1970, p. 51). A medida que esta convicción fue siendo analizada, fundamentada y difundida, también empezó a plantearse la discusión sobre cuáles podrían ser los métodos y procedimientos adecuados para lograr la puesta en marcha y la materialización de esa «nueva estructuración de la comunidad humana». En ese proceso, se terminó por concluir que para ello era necesario concebir y establecer un conjunto de arreglos institucionales que permitiesen coordinar y controlar la ejecución de las medidas y políticas que deberían implementarse para hacer realidad un objetivo de esa naturaleza. En concordancia con esta preocupación, desde ese momento se desarrolló un conjunto de trabajos orientado a precisar los procedimientos, directrices y reglas del juego involucrados

en dichos arreglos, cuyo resultado fue conocido desde entonces bajo la denominación de *planificación*.

Fue en las complejas y conflictivas circunstancias políticas imperantes en esa época en algunos países europeos, que comenzaron a ponerse en marcha los primeros experimentos concebidos en nombre de la planificación, con el propósito de construir un orden social imaginado y estructurado en forma anticipada, bajo el supuesto de que el mismo debería constituirse en *la* situación óptima para todos los integrantes de la sociedad en la que se habría de desarrollar dicho experimento. Bajo este supuesto, sus ideólogos y promotores entendían que, fuese cual fuese la magnitud del impacto social que podría tener el proceso respectivo, la construcción de ese orden futuro debería ser llevada adelante por encima de cualquier resistencia que esto pudiese suscitar. Es así que cuando estas ideas comenzaron a ser aplicadas en su versión más radical, sus conductores no tardaron demasiado en ignorar, descalificar y combatir las opiniones o posturas discrepantes de aquellos que debieron soportar, directa o indirectamente, sus costos sociales, económicos y políticos.

Si bien la posibilidad de implementar procesos de esta naturaleza comenzó a ser discutida desde las primeras décadas del siglo XX, fue en el período de entreguerras cuando empezaron a ponerse en marcha los primeros experimentos concebidos en nombre de la planificación y, también, cuando el discurso planificador empezó a situarse como una de las ideas-fuerza de mayor resonancia intelectual y política del siglo XX. Para la comprensión de las razones por las que estos experimentos adquirieron impulso, es necesario tener presente el específico ámbito histórico en el que se produjo el surgimiento y el desarrollo de las ideas y de las propuestas respectivas. En ese sentido, resultó de fundamental importancia la influencia lograda por los discursos teóricos que preconizaban la necesidad de una mayor intervención estatal para hacer frente a los problemas económicos que se habían venido agudizando en ese período. En particular, se destaca el impacto que tuvo en los países de Europa occidental el hecho de que la Gran Depresión de 1929 haya validado muchas de las previsiones y de las certezas de Keynes sobre la incapacidad de las fuerzas del mercado para absorber los desequilibrios generados por el propio crecimiento capitalista.

Desde entonces evolucionaron por derroteros distintos dos grandes vertientes de intervencionismo estatal que, cada una en su ámbito geopolítico específico, marcaron la dirección y el contenido de cada uno de los experimentos que se intentó implementar en ellos: por una parte, el que se generó y desarrolló bajo la influencia del pensamiento marxista; y, por otra, el que comenzó a imponerse desde la década de los años treinta en buena parte de los países capitalistas occidentales, sustentado por las ideas de Keynes, y que alcanzó su apogeo en la segunda posguerra. Fue bajo el

impulso de estas vertientes que se estableció el papel, la orientación y el alcance que entonces se otorgó a la planificación, y cuando tanto en los países capitalistas como en los que pretendieron construir una sociedad socialista 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:

a) cómo se pueden desarrollar y/o modificar los procesos y prácticas sociales, bajo la creencia de que los mismos pueden ser controlados o manejados por el Estado con un enfoque holístico, centralizado y normativo, desde arriba hacia abajo;
b) cómo se origina y sostiene la dinámica 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. En ambas, sin embargo, se partió del supuesto de que si existía voluntad política para adoptar este camino, era posible encarar y materializar el manejo racional de los respectivos procesos socioeconómicos y lograr el cumplimiento de los objetivos preestablecidos. En definitiva, se suponía que merced a la voluntad y a la capacidad del poder político dominante sería posible conducir esos procesos en función de una *racionalidad sustantiva* (asociada a un determinado óptimo social), 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 materializar un ejercicio de *ingeniería social holística*, mediante una planificación normativa y centralizada, según una modalidad que Faludi (1973) caracterizó como *planificación racional-comprehensiva*.

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 sin retorno, 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 síntesis, desde esta perspectiva puede afirmarse que la planificación logró mantener su vigencia

por un tiempo relativamente breve, de no más de cinco décadas, lapso en el que las ideas a las que estuvo asociada —así como las prácticas que generó— alcanzaron su apogeo, su declinación y su obsolescencia y terminaron siendo sustituidas por otra modalidad de gestión, sustantivamente diferente en su concepción y en su alcance. Para la comprensión de 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 propuestas de ese tipo fueron abandonadas en el momento en que comenzó la búsqueda de caminos para encontrar una salida a la crisis estructural que desde mediados de la década de los setenta se propagó tanto en el mundo capitalista como en el socialista. Fue desde entonces que se abrieron paso otros caminos para encauzar la gestión público-privada, en cuyo trazado incidió la creciente gravitación de un discurso teórico-ideológico alternativo, poderosamente influido tanto por los cambios en las concepciones e interpretaciones sobre la dinámica social, como por la irrupción de nuevas explicaciones sobre la generación del crecimiento económico en sistemas complejos abiertos y democráticos. Este discurso tuvo una decisiva incidencia tanto en las políticas que se propusieron para encontrar una salida a la crisis, como en las transformaciones que entonces comenzaron a producirse, llevando a la conformación de un nuevo escenario socioeconómico, que significó una nítida ruptura con el que se había configurado con posterioridad a la Gran Depresión.

1. «Invención» y puesta en práctica de la planificación

1.1. Planificar para construir una sociedad socialista

A partir de la convicción de que era posible planificar la dinámica socioeconómica, en una secuencia que cubrió un período relativamente breve se precisaron las coordenadas del proceso que se aspiraba promover y comenzó a realizarse un intento concreto para su puesta en práctica. Con ello se originó un experimento sin precedentes que, por su alcance y repercusión, especialmente en el plano político, habría de trastornar por un buen tiempo las discusiones sobre gestión pública. Si se ubica este proceso en su específica circunstancia histórica, se puede comprobar que desde ese momento, y por algunas décadas, la planificación se constituyó en una de las ideas-fuerza que suscitaron mayor entusiasmo y adhesión en ciertos medios intelectuales y políticos durante buena parte del siglo pasado. En lo esencial, este experimento de planificación significaba que, por primera vez

a lo largo de la historia de la humanidad, se estaba intentando implementar un procedimiento específica y sistemáticamente diseñado con el propósito de dar cauce a la creencia de que el ser humano era capaz de manejar racionalmente los procesos sociales y, por lo tanto, de modificar la sociedad en conformidad con una imagen objetivo establecida en forma anticipada.

El hito que marca el inicio de la discusión sobre la posibilidad de poner en marcha procesos de planificación en la dirección que se acaba de señalar, se puede situar en el momento en que, en los años posteriores a la Revolución Rusa de 1917, se desencadenó un debate sobre cómo sería posible construir el tipo de sociedad que había motivado e impulsado esa revolución. En la discusión que entonces se desarrolló 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, p. 147).

Fue así que 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 los hechos, esta discusión se zanjó mediante una decisión política cupular, que significó que la balanza se inclinase a favor de la postura de la corriente teleológica. Como consecuencia de esta decisión, desde 1928, en la URSS se comenzó a desarrollar un proceso de planificación encaminado a edificar una sociedad socialista. Para poder avanzar en esta dirección, sobre la que se carecía de fundamentos y de conocimientos, tanto teóricos como prácticos, se hizo necesario «inventar» una metodología y un conjunto de procedimientos, que posteriormente serían adoptados y adaptados para su aplicación en otras realidades.

De esta manera, la experiencia que entonces comenzó a procesarse conforme a la opción teleológica escogida se sustentó en una incuestionable confianza en que si se aplicaban en forma correcta y rigurosa los procedimientos establecidos por la teoría y las técnicas de la planificación, bajo la estricta conducción y control de un Estado centralizado y autoritario, no había duda alguna de que los resultados buscados se lograrían en la forma prevista y planificada, sin mayores distorsiones. Fue así que estas certidumbres

se afirmaron en forma dogmática e inflexible en la experiencia concreta que comenzó a procesarse en la URSS, donde durante muchos años se asignó a la planificación socialista funciones teleológicas prácticamente ilimitadas e incontestables. En la profusa literatura producida por autores soviéticos con el propósito de difundir los avances de esta experiencia, que por esos años inundó librerías y bibliotecas en el mundo entero, se encuentran innumerables testimonios sobre esa inquebrantable confianza en la capacidad humana para doblegar 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 Recuadro 1.

Recuadro 1
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, 1967, p. 76).

«El desarrollo planificado de la economía es una magna ventaja del socialismo sobre el capitalismo. Permite desarrollar la economía de manera incesante 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» (G.D. Anisimov y otros, 1977, pp. 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, p. 388).

Si bien los testimonios que se transcriben en este recuadro ahora pueden ser observados y calificados como quiméricos, desmesurados y/o grandilocuentes, es importante tener en cuenta que en el momento en que fueron publicados, llegaron a ser observados y valorados como la expresión de «un pensamiento osado y revolucionario tan excitantemente moderno (y alejado de la realidad cotidiana) como el arte futurista» (Fitzpatrick, 2005, p. 112). Por lo tanto, para juzgarlos ahora, varias décadas después del momento en que fueron concebidos y difundidos, es importante situarlos en su circunstancia histórica, teniendo presente que los cambios que se estaban proponiendo y produciendo en el convulsionado escenario de la primera posguerra —y, en particular en el que se vivía en la naciente Unión Soviética—, aparecían como respuesta a un desafío inédito que, en su evolución, habría de alterar en forma sustantiva el transcurso de la historia de la humanidad por varias décadas.

Como ya se ha señalado, la concepción que subyace en estos párrafos expresa una confianza ciega en que, mediante un ejercicio sistemático de ingeniería social holística, bajo la conducción de un poder político hegemónico, centralizado y autoritario, era factible la transformación integral de un sistema social complejo. En la circunstancia en que se intentó desarrollar este experimento, al tener que enfrentarse una situación en la que se había decidido minimizar la presencia del mercado, se hizo necesario recurrir a la previa formalización de un plan comprensivo detallado que pudiese ser utilizado como carta de navegación para conducir el proceso que se pretendía desencadenar. En lo esencial, el procedimiento seguido para elaborar un plan de esta naturaleza —cuya orientación y contenido se ajustaban a los objetivos previamente establecidos (en este caso, en su expresión más general, la construcción de una sociedad socialista)—, era análogo al utilizado por un ingeniero o un arquitecto para diseñar y dibujar en la forma más detallada posible el plano de la obra que se ha propuesto construir, plano que luego será copiado (*blueprint*), para que pueda ser utilizado por quienes habrán de ejecutarlo. De allí, la denominación de *blueprint planning* con 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, en un proceso en el que América Latina resultó ser una de las áreas más contaminadas. Las circunstancias prevalecientes en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial —para los cuales se ha acuñado la expresión «treinta gloriosos» (Fourastié, 1979), 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: la información que llegaba a través de los mecanismos de propaganda soviéticos indicaba que se avanzaba a pasos agigantados en 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 para idealizar las posibilidades transformadoras de la planificación. Sin embargo, no pasaron muchos años antes de que aparecieran claros indicadores 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.

1.2. … y para impulsar el desarrollo capitalista

Al mismo tiempo en que se desarrollaban los esfuerzos por planificar la construcción de una sociedad socialista, la planificación comenzó a ser observada y promovida en el mundo capitalista como un procedimiento no solamente necesario, sino también inevitable. Ya desde mediados de la década de los treinta, Mannheim (1946), uno de los teóricos más influyentes en la fundamentación y difusión de estas ideas, preconizó la necesidad de adoptar la planificación[1] como el camino que necesariamente había que transitar para lograr «el dominio racional de lo irracional» (p. 268), expresión esta que sintetiza la idea medular de la propuesta que rápidamente ganó fuerza en esos años. 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 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 continuo.

Más aún, Mannheim (1944) 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 el camino lógico:

[1] 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, en los años cuarenta, de varios de sus libros más importantes por Fondo de Cultura Económica de México.

> 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 solo posible, sino inevitable (p. 11).

En 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 los años treinta, fue recién luego de la Segunda Guerra Mundial cuando alcanzaron plena difusión y lograron amplio respaldo teórico y aceptación. Y fue también cuando cobraron ímpetu los intentos de aplicarla a un número creciente de países y se terminaron de perfilar las señas de identidad que la caracterizarían por varias décadas.

Entonces, a medida que fueron ganando influencia las ideas de Keynes, con ello también ganó predicamento la certeza de que finalmente se estaba en condiciones de manejar la actividad económica (Beaud y Dostaler, 1996, p. 93). Desde sus orígenes, la revolución keynesiana consideró que una intervención exógena al mercado no solo era posible, sino que también era 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, p. 112).

En esta dirección, las ideas que se desarrollaron e impusieron en este período sobre el papel que el Estado debía asumir para lograr un pleno desarrollo social, también contribuyeron de manera importante a agregar argumentos en favor de la planificación. Estas ideas 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 solo a ingresos, sino a alimentación, vivienda, salud y educación para las personas de todas las regiones y de todos los sectores sociales» (Myrdal, 1961, p. 74). Se entendió entonces que para 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, p. 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[2]. Desde esta perspectiva, uno de los más importantes impulsores 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, p. 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 en que el ser más grande proporcionaba más eficacia; creencia en el carácter inagotable de los recursos proporcionados por el medio natural; creencia en que la descomposición extrema del proceso de trabajo proporcionaría ganancias de productividad crecientes; creencia en que los consumidores seguirían comprando siempre más objetos estandarizados y volverían a comprar estimulados por las modificaciones ínfimas en su función o su aspecto. Estas creencias eran tanto más fuertes que habían sido refrendadas por los hechos durante más de treinta años (Aït-El-Hadj, 1989, pp. 19-20).

[2] 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 sesenta y setenta, y lograron amplia difusión e influencia en los medios especializados latinoamericanos. Entre ellos, cabe mencionar los textos de economistas de la importancia de Jan Tinbergen, Gunnar Myrdal, François Perroux, Vittorio Marrama, Pierre Massé, entre otros.

Este escenario optimista se constituyó en un medio estimulante para que germinaran y fueran aceptadas las ideas planificadoras. Además, el interés por la planificación recibió un estímulo adicional con el avance de los procesos de descolonización durante los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial y la progresiva incorporación al escenario mundial 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 subdesarrollo. En el proceso que entonces se inició, los organismos internacionales —en particular, la Organización de las Naciones Unidas (ONU)— cumplieron un papel central en la promoción de la planificación, en la medida en que la consideraron como el instrumento idóneo para superar esa situación.

En 1963, el secretario general de la ONU presentó un Informe de Expertos, que luego fue publicado bajo el título de *Planificación del desarrollo económico*, donde resume con claridad las convicciones de esa época al respecto:

> La importancia de la planificación 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 ha 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, p. iv).

La idealización que subyace a estas palabras ilustran que aun cuando en el mundo capitalista no se llegó a los mismos extremos de soberbia tecnocrática que en el socialista, también se alentó un desmesurado e infundado optimismo acerca de lo que se esperaba lograr a través del ejercicio de la planificación racional-comprensiva, concepción en la que también 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.

1.3. … y para superar el 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 posguerra. En este período hubo algunos intentos aislados, como el de los denominados «planes quinquenales» sancionados por los gobiernos del general Perón en Argentina entre 1945 y 1955; pero 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.

Más allá de esos intentos aislados, el estímulo para embarcarse en esta aventura en América Latina provino básicamente de dos vertientes: primera, de la experiencia de la planificación centralizada socialista, que en los años de la posguerra se había extendido a todos los países de la órbita soviética (incluida Cuba)[3]; y segunda, de las ideas sobre planificación indicativa que habían sido retomadas, difundidas y preconizadas en América Latina por la Comisión Económica para América Latina (Cepal), apoyada en el sólido ascendiente que las mismas 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 en 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 excesiva si se la observa a la luz de los resultados que efectivamente pudieron lograrse con su aplicación. De esa idealización da fehaciente testimonio una amplia literatura económica y sociológica de la época y, en particular, muchos documentos elaborados bajo el alero de organismos internacionales, como la Organización de los

[3] 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 1962, en España, de la traducción del libro de Charles Bettelheim sobre problemas teóricos y prácticos de la planificación, referido a los métodos y técnicas de la planificación soviética, que había sido publicado originalmente en francés en 1942.

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, p. 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 sesenta, que también fue cuando logró su mayor influencia política.

El periplo latinoamericano de la planificación está marcado por un momento particularmente relevante: la reunión de cancilleres realizada en Punta del Este en 1961, en la que 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 «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 capacitados estarán a disposición de los países latinoamericanos, para ayudar en la formulación y examen de los planes nacionales de desarrollo» (Unión Panamericana, 1961, p. 4).

La revisión de los documentos suscritos en esa oportunidad permite comprobar que, en los hechos, antes que el compromiso de promover procesos efectivos de planificación, lo que se acordó fue que los países signatarios se abocarían a 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 de elaboración de 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 una fuerte intervención estatal y 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 principal gestor e impulsor de las ideas renovadoras de la Cepal, Raúl Prebisch (1962), 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 (p. 60).

Desde entonces, con el empuje de esas convicciones, los trabajos de preparación de planes nacionales de desarrollo económico y social se multiplicaron 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 instancias estratégicas para la difusión del discurso planificador latinoamericano.

Aun cuando inicialmente las actividades de capacitación en materia de desarrollo económico y social y de planificación del desarrollo estuvieron dirigidas principalmente a los funcionarios públicos involucrados en la tarea de elaborar planes, 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, fueron 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 líderes «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 lo relativo a industrialización sustitutiva. En esta dirección, Álvarez Díaz (1992) destaca un hecho de indudable importancia que caracteriza un aspecto central de la gestión pública en esta parte del mundo en ese momento: «La planificación ha sido, en América Latina, el modo formal de concebir el proceso de formación de políticas públicas» (p. 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 prácticamente en el mundo entero. En los países europeos, que habían intentado utilizarla, especialmente en las tareas de reconstrucción emprendidas durante los primeros años de la posguerra, ese abandono se produjo en forma relativamente rápida desde fines de la década de los 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 epílogo de toda esta historia en esta parte del planeta.

Por su parte, en el ámbito latinoamericano, la fe en la planificación y las actividades relacionadas con ella llegaron a una fase de generalizado abandono a medida que en los medios gubernamentales se fue imponiendo la convicción de que la peripecia que esta actividad había desencadenado, no había podido avanzar mucho más allá de la elaboración de un muy elevado número de planes (el plan-libro); y que, de hecho, nunca había entrado en su fase de efectiva aplicación (De Mattos, 1979). Con ello comenzó a afirmarse la voluntad de desmantelar la mayor parte de los organismos que se habían establecido en función y al servicio de este enfoque. Solamente la tradicional rigidez burocrática pudo hacer que el desmontaje de muchas de esas entidades llevase más tiempo del deseado. Aun así, en pocos años, los organismos nacionales de planificación fueron pasando a un discreto segundo plano, como paso previo a su definitiva inevitable extinción.

Por otra parte, el mismo fenómeno se observó en lo que concierne a los organismos internacionales que se habían originado para promover y apoyar este enfoque de gestión pública. En esa dirección, el Ilpes, creado con este propósito bajo el alero de la Cepal, comenzó una lenta, progresiva e interminable agonía, la que se ha prolongado por varias décadas, sin que su supervivencia actual tenga mayor relación con las actividades de planificación económica y social a la que alude su nombre. En análoga evolución, la Sociedad Interamericana de Planificación, asociación privada

que había logrado desarrollar importante tarea en este terreno, terminó por extinguirse lenta y silenciosamente en algún recóndito lugar de este continente, sin que se le conozca una fecha concreta de defunción. 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.

1.4. … y para racionalizar el crecimiento urbano

Factores de similar naturaleza a la de aquellos que habían incidido en la gestación de la experiencia planificadora marcaron su presencia en el campo de la gestión urbana y territorial. Así, en la época en que las ideas planificadoras se encontraban en boga, la misma confianza en la capacidad humana para manejar y reorganizar sistemas sociales complejos se tradujo en diversas propuestas para planificar la reorganización y la evolución de las ciudades, lo cual también dio lugar a variados experimentos concretos. Los problemas y dificultades que fueron surgiendo a medida que las ciudades aceleraban su crecimiento y aumentaban su complejidad bajo el impulso de la industrialización, y de la consecuente urbanización de la economía y de la población, llevó a preconizar la necesidad de recurrir a su planificación. Fue así que, ya al despuntar la década de los sesenta, Myrdal (1961) afirmaba que «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» (p. 78).

La respuesta que entonces se impuso también se sustentó en la fe en la factibilidad y efectividad de una planificación urbana desarrollada como un ejercicio de ingeniería social. En este sentido, los teóricos de la planificación urbana de esa época también fueron propensos a aceptar que la aplicación de este enfoque urbanístico no solamente era posible, sino absolutamente necesario. En la práctica concreta, esta evolución estuvo marcada, en lo fundamental, por el mismo tipo de relación entre racionalismo, keynesianismo y gestión urbana que se había impuesto en el plano nacional. Como afirma Ascher (2001):

> 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 (p. 19).

Conforme a esta concepción, desde entonces se difundieron y lograron considerable aceptación diversas propuestas de una modalidad que se conoció como *urbanismo racionalista,* que respondía a la confianza compartida por muchos «urbanistas» en que ellos tenían la capacidad para proceder a una completa reestructuración de las ciudades respectivas mediante el establecimiento y la ejecución de planes directores especialmente elaborados a estos efectos. Este enfoque, que, en última instancia, consideraba que la ciudad podía ser concebida y manejada como si se tratase de una obra arquitectónica —por lo que, desde esta perspectiva, resultaba aún más apropiada la denominación de *blueprint planning*—, fue el que llegó a constituirse en la corriente dominante del urbanismo racionalista. En lo esencial, lo que estaba presente en esta forma de encarar el desarrollo urbano era el hecho de que «para los teóricos y los profesionales, la ciudad del futuro era la encarnación, el símbolo y el monumento espacial de la libertad, conquistada por la Razón en su prolongada guerra mortal contra la contingencia ingobernable e irracional de la historia» (Bauman, 1999, p. 52).

En el contexto del clima revolucionario de ese momento histórico, estas ideas evolucionaron hacia una versión de un extremismo recalcitrante, que se materializó en las ideas y propuestas del arquitecto y urbanista suizo Le Corbusier, las cuales luego fueron sistematizadas y difundidas en una suerte de biblia urbanística, la *Carta de Atenas*[4]. Más allá de su contenido reduccionista y utópico, la misma pronto se transformó en una suerte de guía ritual de una poderosa corriente urbanística que comenzó a ganar adeptos en el mundo entero (Hall, 1996) y cuya difusión marcó al urbanismo racionalista con una impronta de la que ya no le fue posible desprenderse. Como señala Ragon (1986), fueron estas propuestas las que «dominan toda la utopía urbanística del periodo de entreguerras. La razón es que el pensamiento de Le Corbusier es en realidad una síntesis de todas las ideas urbanísticas progresistas, de Fourier a Gropius» (p. 33).

De hecho, la concepción urbanística de Le Corbusier y de la *Carta de Atenas* constituye la expresión de un racionalismo que soslaya en forma

[4] Una edición en castellano de la *Carta de Atenas*, publicada en Buenos Aires en 1950 (CIAM, 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.

sistemática los condicionamientos estructurales constitutivos de la realidad económico-social en la que se la pretendía aplicar. A este respecto, el siguiente alegato de Le Corbusier (2001) ilustra sobre la dirección y el contenido de su razonamiento:

> 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 (p. 19).

De aquí es posible inferir que, como afirma Bauman (1999), «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» (p. 59). En este sentido, resulta razonable afirmar que su discurso «esquiva completamente los problemas determinantes del urbanismo: el problema de la propiedad privada, el problema de los bienes raíces, y la forma del régimen socioeconómico» (Kukawka, 1973, p. 95). Es evidente que este discurso no tiene en cuenta que toda ciudad es un sistema social abierto, de complejidad creciente, en el que se despliega una multitud de decisiones y acciones de una amplia constelación de actores sociales, con desigual dotación de poder, que inciden en una siempre inconclusa metamorfosis urbana, en la que los comportamientos locacionales de las familias y las empresas originan procesos de autoorganización urbana difícilmente controlables. De esta manera, desde que no asignaban importancia a las propiedades constitutivas de los sistemas sociales urbanos de referencia al momento de intentar su aplicación, los planes concebidos conforme a estas ideas resultaron absolutamente inoperantes frente a una dinámica urbana que, por lo general, no tenía relación alguna con la proyectada.

Estas ideas y propuestas, que se mantuvieron vigentes como ideología urbanística por algunas décadas —especialmente en los años de la segunda posguerra—, dieron lugar a algunas experiencias concretas, donde Chandigarth (diseñada por el propio Le Corbusier) y Brasilia (basada en su ideología urbanística) constituyen dos de los ejemplos más representativos. Es bien elocuente al respecto el hecho de que ésta última, 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,

haya redundado en que más allá del «plano piloto» de Lucio Costa, se haya desarrollado un enorme y caótico conglomerado urbano polarizado y segregado, conforme a las mismas tendencias que se manifiestan en los demás grandes conglomerados urbanos brasileños. Por cierto, la «ciudad» 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 autoorganización de las grandes ciudades de cualquier parte del mundo, ignorados sistemáticamente por el urbanismo racionalista.

A este respecto, resulta importante recordar que Lefebvre, ya desde sus primeros escritos sobre temas urbanos (1968 y 1970), había advertido sobre las fallas de este enfoque de urbanismo racionalista —al que califica como «la ilusión urbanística»— para enfrentar los problemas generados por el avance de una revolución urbana que consideraba como un fenómeno caótico y de alcance planetario («la problemática urbana se impone a la escala planetaria») (1970, p. 25). En esta dirección, previene que esta corriente ideológica apenas puede generar propuestas que no van muy lejos, pues en lo esencial se limitan a dibujar cuadrículas y mallas en el espacio.

En lo fundamental, señala Lefebvre, este tipo de propuesta urbanística soslaya el hecho crucial de que, en la vida real, «el urbanismo se ve preso entre los intereses particulares y los intereses políticos, entre aquellos que deciden en nombre de lo "privado" y los que deciden en nombre de las instancias superiores y de los poderes. Vive de compromisos entre el neoliberalismo (…) y el neodirigismo» (1970, p. 209). En contraposición, afirma (1968, pp. 27 y ss.) que lo que muestra el análisis de la práctica concreta observable es *un racionalismo operacional*, que pretende instaurar o restaurar la coherencia en la realidad caótica que observa y que se ofrece a su acción. Así, según este autor, en los hechos puede comprobarse la existencia de tres tipos de visiones urbanísticas no necesariamente compatibles entre sí, que cristalizan en tres tipos de urbanismo, resultantes de diferentes aspiraciones, intereses e intenciones:

a) el urbanismo de los hombres de buena voluntad (arquitectos, escritores), cuyas reflexiones y cuyos proyectos implican cierta filosofía, ligada a un cierto humanismo, todo lo cual se alimenta de una buena dosis de nostalgia, que anima la ambición de construir inmuebles y ciudades a escala humana «sin concebir que en el mundo moderno "el hombre" ha cambiado de escala y que la medida de antaño (pueblo, ciudad) se transforma en desmesura»;
b) el urbanismo de los administradores vinculados al sector público (estatal), fundado a veces en una ciencia, a veces en investigaciones que pretenden ser científicas, que origina un urbanismo

tecnocrático y sistematizado, que no vacilaría en arrasar con lo que queda de la ciudad, para dejar lugar a los automóviles, a las comunicaciones, a las informaciones; y

c) el urbanismo de los promotores inmobiliarios, «que conciben y realizan, sin disimularlo, para el mercado, en busca de ganancia» y donde lo que venden más que un alojamiento o un inmueble, es un tipo de urbanismo (Lefebvre, 1968, pp. 28-31).

En todo esto, lo que queda claro es que Lefebvre descarta ese tipo de «urbanismo-ideología», del que podría considerarse a Le Corbusier y, más tarde a la *Carta de Atenas*, como sus expresiones emblemáticas, el cual, en lo esencial, supone la existencia de actores sociales con capacidad para modificar por imperio de su sola voluntad los procesos y la realidad urbana (social, económica, política) conforme a una imagen-objetivo preestablecida, ignorando la fuerza de la dinámica social capitalista y de la presencia de estructuras de poder conformadas por diversos actores sociales, donde los promotores inmobiliarios desempeñan un papel de crucial importancia.

2. Hacia nuevos enfoques sobre gestión social

2.1. Ocaso de la planificación y nuevo enfoque para la gestión urbana

Durante las últimas décadas del siglo pasado, ya resultaba evidente que se había impuesto la conclusión de que la planificación normativa racionalista no constituía un mecanismo idóneo para lograr el cumplimiento de los objetivos que la habían motivado, tanto en sociedades capitalistas, como en aquellas que se habían propuesto implantar una institucionalidad alternativa. En contraposición, se había generalizado el acuerdo en torno a una argumentación que aportaba sólidos elementos de juicio sobre la inviabilidad política y económica de los intentos por guiar la dinámica socioeconómica hacia «una nueva estructuración de la comunidad humana» y, en particular, sobre su ineficacia para enfrentar los más graves problemas sociales y económicos que aquejaban a muchos de los países que habían intentado implementar procesos de planificación. En esta situación, rápidamente la propia palabra «planificación» perdió tanto su atractivo como su poder de convocatoria.

Por otra parte, en esto incidió también el hecho de que las transformaciones que se produjeron durante los años en que la planificación estuvo en boga —tanto en el mundo socialista como en el capitalista, en especial

durante el período de mayor prosperidad de la posguerra (los «treinta gloriosos»)— contribuyeron a conformar un escenario socioeconómico estructuralmente mucho más complejo que el existente hasta entonces en los distintos sistemas nacionales capitalistas, acentuando en forma radical los obstáculos para una gestión normativa centralizada. Por otra parte, con la crisis y el agotamiento del modelo fordista y con la debacle de la experiencia de la planificación socialista, la consolidación de ese escenario más complejo y más difícil de regular se tradujo en un factor adicional en favor del descrédito que crecientemente afectaba a la planificación racional-comprensiva. En ello tenía una importante influencia el hecho de que, con el continuo aumento de la complejidad de los respectivos sistemas nacionales, se había ido afirmando una nueva matriz de poder social, en la que adquirió especial relevancia el surgimiento y/o el fortalecimiento de ciertos grupos y actores sociales vinculados a las actividades productivas y financieras dominantes.

En este escenario, la repentina conclusión de los experimentos orientados a construir economías nacionales socialistas abrió las puertas para la imposición, prácticamente sin alternativas, de la organización y la dinámica capitalista en un mundo que entonces se globalizaba aceleradamente, en un proceso que, en lo medular, redundó en la afirmación y profundización a escala mundial de *la dependencia estructural de la dinámica socioeconómica con respecto al capital* (Przeworski y Wallerstein, 1986); y, esto significa que, en ese ámbito, las perspectivas de acumulación y crecimiento dependen básicamente de las condiciones que pueda ofrecer cada lugar del espacio mundial de acumulación para la valorización privada del capital. Por ello, a medida que la dependencia estructural de la sociedad con respecto al capital se fue consolidando con una cobertura territorial cada día más extensa, también se afianzó en ese ámbito territorial 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, p. 245). Desde el punto de vista de la gestión pública —y, más específicamente, desde el de la planificación—, esta limitación impuesta por «las decisiones privadas de los dueños del capital» justifica la conclusión de que, en un contexto socioeconómico de esta naturaleza, «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)» (Habermas, 1975, p. 51). Y esta conclusión, que resulta fundamental para cualquier discusión sobre el posible alcance de la planificación —y, en general, sobre

el de la gestión pública—, fue soslayada por casi toda la literatura sobre teoría de la planificación.

Por otra parte, dado que los avances de la nueva fase de modernización capitalista se desplegaron en una situación en la que se observaba un progresivo aumento de la conflictividad social —asociada a la agudización de fuertes desigualdades sociales y a una creciente dispersión ideológica entre actores y fuerzas sociales—, la posibilidad de imprimir un rumbo coherente y consensuado a la evolución de los procesos sociales nacionales se hizo cada día 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 gobernar de las fuerzas políticas dominantes, se sumó la aparición, entre otros, de movimientos insurgentes y/o antisistémicos, de regímenes dictatoriales, de diversos tipos de pandillas y, aun, de una fuerte presencia del crimen organizado. En esta situación, la idea de realizar ejercicios de ingeniería social holística no pasó de ser una quimera tecnocrática, que nunca logró mostrar avances concretos en las sociedades en las que intentó ser implementada.

Así, tanto desde el punto de vista teórico, como desde el de la práctica gubernamental, se llegó en forma generalizada a la conclusión de que una planificación centralizada, normativa, basada en una racionalidad sustantiva, como la que respaldó a la denominada «planificación del desarrollo económico y social» y a todas sus derivaciones, resultaba inaplicable e inviable en sociedades con predominio de la propiedad privada del capital. De esta manera, desde el punto de vista de la teoría económica, este reconocimiento de la inoperancia de los distintos intentos de esta concepción de planificación permitió que recuperaran fuerza algunos de los argumentos que habían sido expuestos durante las décadas de los veinte y treinta por autores como Von Mises, Robbins, Hayek y otros economistas liberales, cuando participaron en una discusión sobre la factibilidad de una planificación centralizada socialista[5]. Más allá de estos aportes, en este período también se realizó un conjunto de investigaciones con otros fundamentos teórico-ideológicos sobre la dinámica social en sociedades complejas, abiertas y democráticas, que también influyeron decisivamente en el abandono definitivo de las propuestas de ingeniería social. Algunas de las líneas de pensamiento que se desarrollaron en esa dirección merecen ser revisadas.

[5] Aun cuando la revisión de los argumentos esgrimidos por los economistas que cuestionaron la viabilidad de una planificación normativa centralizada en los años veinte excede los límites de este trabajo, se justifica la mención de su aporte en este análisis, desde que algunos de los argumentos de entonces continúan teniendo validez.

Frente a esta situación, cabe preguntarse, ¿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 una respuesta a estas interrogantes, resulta necesario considerar el alcance de las transformaciones ocurridas durante «la época de oro del intervencionismo» (Beaud y Dostaler, 1996), e identificar sus implicancias en términos de gestión pública y acción social. A este respecto, numerosas investigaciones, análisis y discusiones desarrolladas en el ámbito de diversas ramas de las ciencias sociales, que en parte se habían gestado y evolucionado simultáneamente con los intentos de impulsar experiencias de planificación, aportaron fundamentales argumentos que contribuyeron a debilitar y, en algunos casos, a invalidar, algunos de los supuestos básicos que respaldaban los postulados y las propuestas planificadoras, tal como las mismas habían sido presentadas en las primeras décadas del siglo XX. En lo fundamental, dos tipos de aportes de dichas investigaciones deben ser considerados: i) los que se orientaron al análisis y caracterización de la forma en que se realmente se desenvuelven las prácticas sociales públicas y privadas en una sociedad capitalista compleja y democrática; y ii) las nuevas explicaciones desarrolladas en el ámbito de la teoría económica sobre cómo se generaba y sostenía el crecimiento económico, explicaciones que suponen cambios fundamentales con respecto a las que habían predominado en el período de mayor influencia keynesiana.

2.2. Nuevas explicaciones sobre la dinámica social

a) Popper y la reivindicación de la ingeniería social fragmentaria

Desde una perspectiva diferente a la que se podía desarrollar desde el ámbito de la teoría económica, al plantear su crítica al historicismo —y, por extensión, al utopismo y a la ingeniería social holística—, que aparecía asociada 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. Si bien esto ocurrió muchos años antes de que se comprobara el fracaso de aquella forma de concebir la planificación, la adscripción de este autor al pensamiento liberal llevó a que su fundamental contribución tendiese a ser sistemáticamente ignorada por las corrientes de la izquierda tradicional.

A la idea de una ingeniería social holística (*social engineering*), Popper (1973) 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» (p. 79). En el marco de este método, que también denominó como de «composturas parciales», planteó que el «ingeniero fragmentario» sabe que solo

podemos aprender de nuestros errores, por lo que «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» (p. 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, p. 102). A partir de esta afirmación, llegó lógicamente a una conclusión fundamental, que ha sido ignorada constantemente en la mayor parte de las propuestas de la planificación racionalista, 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, p. 101). Es una 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 especial en la búsqueda de salidas a la actual crisis financiera mundial.

En esta dirección, Popper (1973) 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» (pp. 103-104). Como destaca al respecto Baudouin (1989), la idea matriz del pensamiento popperiano es que si «no es posible jamás reconstruir globalmente un orden social por razones a la vez intelectuales, materiales y morales, siempre es posible a los hombres políticos reformarlo gradualmente» (p. 109).

Al definir esta modalidad de acción social, Popper (1973) 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"[6] [invención y planificación]». Y agregó: «Una vez que nos damos cuenta (...) de que no podemos traer el cielo a la tierra, sino solo mejorar las cosas *un poco*, también vemos que solo podemos mejorarla *poco a poco*» (p. 89). Además, también anticipó que todo intento de ingeniería social utópica implicaría necesariamente alguna forma de totalitarismo, desde que es muy poco probable que sea posible tolerar una libre discusión del plan holístico y sus consecuencias (p. 103). En esta dirección argumentó que

[6] 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 Lindblon más de una década más tarde.

> todo intento de planificación en gran escala es una empresa que tiene que causar, dicho en forma suave, considerables molestias a mucha gente y por un espacio de tiempo considerable. Por tanto, siempre habrá una tendencia a oponerse al plan y a quejarse de él. A muchas de estas quejas tendrá el ingeniero utópico que hacer oídos sordos, si quiere llegar a alguna parte; de hecho, será parte de su trabajo el suprimir objeciones no razonables. Pero con éstas suprimirá también invariablemente la crítica razonable (p. 103).

En contraposición a la ingeniería social holística, Popper (1981) defendió el método de la ingeniería social fragmentaria que, en la medida en que asegura una mayor posibilidad de intervención social en los procesos políticos, resulta más democrática; en este sentido, piensa que «progresar es avanzar hacia un fin determinado, hacia un fin que existe para nosotros en nuestro carácter de seres humanos. La "historia" no puede hacer eso; solo nosotros, individuos humanos, podemos hacerlo; y podemos hacerlo defendiendo y fortaleciendo aquellas instituciones democráticas de las que depende la libertad y, con ella, el progreso» (p. 440). En ello funda este autor su defensa de la *sociedad abierta*, entendida como «aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales» (p. 171).

Al cuestionar la factibilidad de la ingeniería social holística a mediados de la década de los 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. Aun cuando, como ya se ha mencionado, en algunos medios políticos e intelectuales se haya ignorado o descalificado el análisis y la argumentación de Popper en virtud de su vinculación con vertientes conservadoras del pensamiento social, la realidad observable se ha encargado de validar la mayor parte de sus análisis y previsiones.

b) Racionalidad limitada, actores sociales e incrementalismo inconexo

Otro hito clave en la discusión sobre la factibilidad práctica de la ingeniería social se encuentra en los análisis y planteos de Lindblon (1959), quien sostuvo que la experiencia observable muestra que, en el ámbito de sistemas sociales y políticos de complejidad creciente, los decisores solo 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 —esto es, en

tanto procesos de incrementalismo inconexo— como avanza la producción de políticas públicas en la realidad realmente existente. Las salidas que se están buscando a la actual crisis financiera mundial y las controversias que se han venido desarrollando en torno a ello, constituyen un testimonio por lo demás, elocuente a este respecto.

En esta misma dirección se debe ubicar 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 solo parecen factibles 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, p. 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» (p. 143).

Partiendo de los análisis y planteamientos de autores como Popper (por lo general ignorado cuando se analizan estos temas), Simon y Lindblon, estudios posteriores sobre procesos y políticas sociales pudieron caracterizar el ambiente organizacional (o sistema de acción social) en el que los actores sociales adoptan decisiones y emprenden acciones, de forma muy diferente a como lo habían hecho los planificadores racionalistas: «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 que utilizan las fuentes de poder a su disposición» (Crozier y Friedberg, 1977, p. 80).

En esta línea de reflexión, resultaron de fundamental importancia los estudios relativos a 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, pp. 18-19) anotó tres rasgos que constituyen un importante marco de referencia general a ese respecto: i) los actores están aferrados 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 presuponía la planificación racionalista, la cual, para avanzar en sus propuestas, tuvo que imaginar la existencia de un Estado y de unos actores funcionales a la ejecución de las mismas.

c) Modernización capitalista y sus efectos en la acción social

Por otra parte, junto con diversas investigaciones realizadas sobre la forma en que se diseñaban, decidían y ejecutaban las políticas públicas en la realidad, en esa misma época se produjeron numerosos análisis y discusiones en el plano teórico sobre cómo la institucionalidad capitalista existente acotaba los procesos sociales que se desarrollaban en su seno y circunscribía el alcance posible de los mismos. Al respecto, en su fundamental trabajo sobre los «problemas de legitimación en el capitalismo tardío», Habermas (1975) planteó y fundamentó la tesis de que «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» (p. 50).

La formulación, fundamentación y alcance de esta tesis descansan en la convicción de que esa imposibilidad radica en que la racionalidad supuesta (y/o requerida) en gran parte de las propuestas realizadas tanto por los teóricos de la planificación, como por distintas agencias gubernamentales, es sustantivamente diferente, o simplemente contradictoria, con la establecida por la lógica de la dependencia estructural del capital en una formación social de esta naturaleza. 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 hizo más que fortalecer la vigencia de sus conclusiones en el capitalismo global y financiarizado que se fue afirmando desde entonces, en el que los propietarios y administradores del capital incrementaron su poder y su autonomía en sus decisiones de inversión.

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 establecer la dirección del funcionamiento y de la organización del sistema en su conjunto, por encima de la de los restantes actores con los que interactúan. Vale decir —y no se trata de una conclusión superflua—, que a semejanza de lo que ocurrió con los animales que encabezaron la rebelión en la granja en la fábula de Orwell (1945), en la constelación total de actores que participan en estos

procesos, los propietarios del capital han terminado siendo «más iguales que los otros». Es justamente a esto a lo que se refiere la advertencia hecha por Offe (1990), cuando analiza el papel de los inversores privados con respecto a 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 consideren 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 (p. 139).

¿Cuál es el papel y el alcance posible de la intervención de los gobiernos en esta situación? En el ámbito de la teoría de la regulación se ha esbozado una respuesta que apunta a una solución práctica dada a esta cuestión. Al respecto, Boyer (1987) señala que, dados los condicionamientos estructurales que caracterizan cada caso, «los objetivos, los instrumentos y la eficacia de las intervenciones estatales están directamente condicionadas por la configuración del modo de desarrollo» (p. 88). Y ello, continúa el mismo autor, aun cuando las políticas concretas responden «menos a elecciones ideológicas puras entre *laisser-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» (*Íd.*).

Es de esta manera que se asegura la continuidad dinámica de las condiciones requeridas para la regulación de la reproducción de todo el conjunto y, con ello, la consolidación de 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). En concordancia con esta dinámica, a lo largo de estos procesos se ha ido estableciendo un conjunto de arreglos institucionales funcionales a la autorreproducción de las propiedades constitutivas de ese tipo de sociedad. Y esto, 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 ne-

cesarios para que surja lo nuevo en el sistema y se asegure su reproducción y, por lo tanto, su continuidad. Es sobre esta base que Aglietta (1979) afirma que «hablar de reproducción es mostrar los procesos que permiten que lo que existe siga existiendo» (p. 4), donde lo que sigue existiendo son justamente esas propiedades constitutivas del sistema.

En síntesis, en sus ejes centrales, la formación y mutación de estas sociedades aparecen como resultado de prolongados procesos de autoorganización y autorreproducción, en los cuales los grupos y actores sociales dominantes logran imponer sus intereses y sus demandas 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 en cuanto a que, como afirma Giddens (1993),

> no importa lo bien que se diseñe un sistema y lo eficiente que sean sus operadores, 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 (pp. 143-144).

Por lo tanto, es posible concluir que el consenso al que se ha llegado en el ámbito de las ciencias sociales a este respecto es que, en estas sociedades, los cursos de acción social son modulados por una multiplicidad de actores, que deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas, recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí. Con ello, se ha terminado por aceptar que *la capacidad humana para decidir y actuar en este tipo de sistema es limitada y solo puede desenvolverse conforme a una racionalidad procesal, que se manifiesta básicamente en aproximaciones por prueba y error, con resultados inciertos*. En esta dirección, Habermas (1985) resumió en forma extremadamente clara la situación en que se encuentran los seres humanos cuando desean intervenir en sociedades abiertas y democráticas para lograr determinados objetivos: «Cada intervención sobre estructuras sociales complejas tiene imprevisibles consecuencias y los procesos de reforma solo pueden defenderse en tanto escrupulosos procesos de prueba y error, controlados cuidadosamente por aquellos que tendrán que soportar las consecuencias» (p. 104).

Cuadro 1. Evolución de las creencias en los enfoques sobre gestión pública

ÉPOCA DE LA PLANIFICACIÓN		ÉPOCA DE LA GOBERNANZA
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: • UNA RACIONALIDAD SUSTANTIVA – asociada a determinados fines sociales generales (sociedad socialista, desarrollo económico y social) establecidos con anticipación. • UNA RACIONALIDAD FORMAL – derivada de la aplicación de los procedimientos y las técnicas de la planificación para el cumplimiento de los fines sociales establecidos con anticipación.		Creencia en que en sistemas democráticos, de complejidad creciente, los procesos sociales solamente se pueden desarrollar conformes a: • UNA RACIONALIDAD LIMITADA – descarta la posibilidad de un óptimo social y solo considera viable una aproximación a objetivos compatibles con la dinámica social dominante. • UNA RACIONALIDAD PROCESAL – 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.

2.3. Nuevas explicaciones sobre crecimiento económico

a) Teorías del crecimiento y planificación

Para poder encaminarse hacia el cumplimiento de sus objetivos fundamentales, en su fase inicial los dos tipos de experimentos para los que fue utilizada la planificación normativa se apoyaron en los conocimientos teóricos disponibles en ese momento sobre cómo se generaba y sostenía el crecimiento económico, conocimientos que en lo fundamental consideraban la industrialización como su componente central. Como es obvio, en ambos tipos de experimentos tuvieron un peso decisivo sus objetivos y características particulares; esto es, la construcción de un nuevo tipo de sociedad en la planificación socialista, y el avance hacia un mayor desarrollo económico y social en la 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 los caminos que se debía seguir para promover el crecimiento económico y/o el desarrollo. A partir de allí, la teoría de la planificación se asentó sobre unas con-

vicciones compartidas sobre lo que se quería lograr y sobre cómo había que proceder para lograrlo. 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 referida 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, p. 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, según el cual 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 el 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.

b) Crisis del Estado de Bienestar y nuevas teorías del crecimiento[7]

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

[7] El tema que se expone en este apartado está desarrollado en forma mucho más amplia en el capítulo «Nuevas teorías del crecimiento económico y acumulación territorial desigual», incluido en este libro. En lo fundamental, lo que aquí se expone está tomado del mismo.

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 esto sea posible, dejando que sean las fuerzas del mercado las que 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, directa o indirectamente la política económica busca impulsar el crecimiento de las sociedades involucradas (entendido como condición necesaria, aun 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 importancia relativa que se asignaba al Estado y al mercado, respectivamente. De todas formas, el énfasis sobre la relación entre Estado y mercado todavía se iba a volver a modificar en los años siguientes. En efecto, algunas tendencias o regularidades que comenzaron a ser verificadas empíricamente en 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).

Fue entonces cuando 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 ello, 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, p. 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, p. 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*), destacando 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». Ello 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, Romer y Lucas, 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 revalorizan 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 consecuencias fundamentales en la manera de encarar la gobernanza urbana: en la medida en que ella tiene que orientarse a mejorar la atractividad de cada ciudad a fin de estimular su crecimiento endógeno, la aproximación de la gestión cambia desde una en que era concebida desde 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 esta que significa un cambio sustantivo con respecto a la que había imperado en la época de la planificación centralizada.

c) 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 subnacionales) se habían embarcado en una competencia generalizada por aumentar su atractividad frente a posibles inversiones externas en capital físico, humano y tecnológico— las perspectivas de crecimiento a largo plazo dependen fundamentalmente de las condiciones para la valorización del capital que cada uno de esos territorios puede ofrecer a esos potenciales inversores. De ello, 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, en el supuesto de que así aumentaría 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 la atractividad 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, p. 13). Resulta evidente que una gestión pública concebida conforme a esta orientación, que está teóricamente vinculada a las directrices 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 prescribían las recetas de fundamento keynesiano.

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 las áreas estratégicas de acción para la gestión pública. En particular, deben tenerse en cuenta los estudios y evaluaciones que realiza el World Economic Forum (WEF) con el propósito de calcular un Índice Global de Competitividad (IGC), los cuales desde sus orígenes se han apoyado en el marco teórico y en los criterios planteados por Porter (1990) en 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 clave para el crecimiento sostenido» (López Claros, Altinger, Blanke, Drzeniek y Mia, 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 mantenido en el curso 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 endógeno 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 influencia cada vez mayor en las decisiones gubernamentales sobre política económica en un elevado número de países. Esto responde a que ellos aportan elementos de juicio relevantes sobre las áreas que deberían

ser objeto de atención prioritaria al momento de decidir qué medidas de política económica implementar en una dinámica globalizada, cuando la competitividad constituye una condición básica para el crecimiento económico. De hecho, en este tipo de evaluaciones se sintetizan las fortalezas y las debilidades en términos de competitividad para cada uno de los países incluidos.

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 respecto de cómo promoverla. Ello no obstante, 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. Tanto 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— ha tenido resultados disímiles, en algunos casos contradictorios, según las realidades y situaciones en que ha tenido lugar. El hecho de que un mismo tipo de política haya logrado resultados positivos en algunos casos y que no haya tenido efectos relevantes en otros, no hace sino confirmar la persistencia de muchas interrogantes sin respuesta al respecto.

En este sentido, al analizar el tema de las estrategias de crecimiento económico, Rodrik (2008, pp. 39 y ss.) reconoce que, ante todo, sus resultados están siempre condicionados por el cumplimiento de ciertos principios, los cuales 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. 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», por lo que concluye que «la palanca más eficaz para estimular el crecimiento parece depender de circunstancias locales» (p. 63). A ello 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» (p. 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 (2006) admite que este fenómeno continúa siendo escurridizo y que todavía quedan muchos aspectos sin

aclarar. En particular, pese a destacar la importancia que tiene el contexto institucional para el crecimiento, 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 per 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» (p. 163). En definitiva, en lo único que hay cierto consenso es en que más allá de ciertos aspectos de carácter general, todavía se sabe muy poco sobre cuáles podrían ser las políticas específicas que deberían ser aplicadas para asegurar el crecimiento sostenido a largo plazo.

Esta situación indica que, a diferencia de lo que se percibía y entendía a mediados del siglo pasado, actualmente buena parte de los especialistas en la materia concuerdan en que hoy no se dispone de recetas como las que suministraban las teorías en boga en la época del auge de la planificación, aunque ellas, en la práctica concreta, mostraran grandes limitaciones y su aplicación tuviera escasa efectividad para iniciar procesos efectivos y sostenidos de crecimiento económico. Lo que aportan los estudios recientes sobre esta materia no va mucho más allá de algunos 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 mucho más precisas, hoy se reconoce abiertamente que los fundamentos teóricos para la acción social presentan grandes limitaciones y que reina la incertidumbre en cuanto a los posibles resultados de su aplicación. Y esto marca una diferencia relevante con las creencias y la confianza en ellas que se tuvieron en la época del apogeo de la planificación normativa centralizada, en que se creía que se sabía lo que había que hacer y cómo había que hacerlo.

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, en la que predomina la aproximación por prueba y error.

3. Gobernanza para una sociedad urbana

3.1. Liberalización económica, remercantilización y gobernanza

Al reconocer el fracaso de los diversos intentos de planificación normativa racionalista, y debiendo ahora hacer frente a un escenario mucho más complejo, conflictivo e incierto que el que se había enfrentado en los años de la posguerra, desde las últimas décadas del siglo pasado comenzó a plantearse una nueva modalidad de gestión pública y, en consecuencia, también de gestión urbana. Desde sus comienzos, este cambio de enfoque se realizó bajo el influjo de un discurso teórico-ideológico alimentado por dos vertientes: i) la de las nuevas teorías neoclásicas de crecimiento económico —donde tienen particular influencia las nuevas teorías del crecimiento endógeno— que proponen una explicación que tiene diferencias sustanciales en relación con la dominante en el período anterior en cuanto a cómo se genera y sostiene el crecimiento económico a largo plazo; y, ii) la que incorpora las conclusiones de los análisis sociológicos y politológicos acerca de cómo se procesan las prácticas sociales en sociedades abiertas, complejas y democráticas. En tanto los aportes de la primera vertiente incidieron en cambios significativos en los objetivos de la gestión pública, la segunda los produjo en lo que concierne a los procedimientos que deberían utilizarse en la misma. Los principales aspectos aportados por estas dos vertientes, se sintetizan en las partes superior e inferior del siguiente esquema.

Cuadro 2. Factores y condicionamientos en la transición a la gobernanza

Complejización y democratización de sistemas nacionales en dinámica globalizada.	→	Creciente empoderamiento de actores sociales. Mayor fragmentación social y política.	→	Reducción de la capacidad para gobernar y de la gobernabilidad en sistemas abiertos complejos y democráticos.
↓		↓		↓
De racionalidad sustantiva a racionalidad limitada, práctica y procesal.	→	Gobernanza Empresarialismo Planificación estratégica		
↑		↑		↑
De crecimiento exógeno a crecimiento endógeno.	→	Liberalización y mercantilización de la dinámica económica. Estado subsidiario y neutral.	→	Sector privado como protagonista central del proceso de acumulación, creciente dependencia estructural del capital.

Los cambios que afectaron a los objetivos de la gestión pública se produjeron básicamente bajo el influjo de un discurso que alegaba que habían sido justamente las políticas de corte keynesiano las que, al entorpecer la continuidad de la dinámica de acumulación y crecimiento, habían obstaculizado el «natural» funcionamiento de una economía capitalista. Al respecto, como apunta Offe (1990), «este discurso, donde prevalecen las perspectivas filosóficas y políticas de la derecha neoconservadora y liberal, postula que el Estado de Bienestar se ha convertido en una carga demasiado gravosa para la economía, cuyo potencial de crecimiento y competitividad padecen los excesivos costos y rigideces impuestos al mercado por medidas de bienestar y seguridad social organizadas estatalmente» (p. 171). En definitiva, esta argumentación atribuyó al Estado de Bienestar la principal responsabilidad en la generación de la crisis del régimen de acumulación fordista, al considerar que su costo fiscal y normativo había incidido negativamente en la valorización de los capitales privados individuales, obstruyendo de esta forma la propia dinámica de acumulación y crecimiento.

En consecuencia, para intentar superar los obstáculos identificados por este diagnóstico, las nuevas propuestas y objetivos comportaron una verdadera ruptura en relación con las ideas que habían predominado en la edad de oro del intervencionismo estatal, esencialmente en lo que concierne al papel del Estado *vis-à-vis* el del mercado en la dinámica socioeconómica. De hecho, lo que entonces se produjo fue que, «apoyada por parte del gran capital y por las clases medias tradicionales, la meta de esta coalición inclinada *al laissez-faire* es una re-mercantilización de la vida social. Intenta reducir la importancia del poder político y administrativo des-mercantilizado resucitando las fuerzas del mercado» (Keane, 1990, p. 34). En esto radica el verdadero corazón de la receta económica que comenzó a ser experimentada desde las últimas décadas del siglo pasado, la cual, algunos años más tarde, en 1989, habría de ser formalizada 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, 1996).

Siendo este enfoque el eje en torno al cual se estructuró tal planteamiento, es lógico entender por qué «las políticas del "Consenso de Washington" se basaron 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, p. 712). Desde esta perspectiva —habida cuenta de la creciente autonomía de la que gozaban los capitales para escoger su destino geográfico (naciones, regiones, ciudades) bajo las condiciones dominantes con la financiarización de la economía mundial—, se preconizó que las condiciones para atraer a los capitales móviles debían ser establecidas mediante una gestión endógena. Y que, con tal fin, las respectivas administraciones públicas debían esforzarse por generar un mejor ambiente económico para la valorización privada del capital. Con este cambio de escala, se pretendía establecer una situación más favorable para lograr la plena recuperación de una dinámica rigurosamente capitalista.

Desde entonces, lo que se aceptó y trató de aplicar en forma relativamente flexible y generalizada fue un conjunto de criterios constitutivos del discurso neoliberal, aun cuando no un recetario pormenorizado, por lo que en la práctica concreta estos criterios fueron impulsados con las variaciones que se consideraron más adecuadas a la situación, momento, evolución y especificidades de cada lugar, donde la dependencia de la trayectoria (*path dependence*) siempre tuvo una incidencia fundamental (Brenner, Peck y Theodore, 2010). Lo genérico fue lo establecido por dichos criterios constitutivos, a los que las políticas específicas se adscribieron tanto como resultó posible. En la mayor parte de los casos, en su momento

inicial esto se concretó en la aplicación del así denominado «ajuste estructural», cuyo propósito fue establecer un manejo «macroeconómico sano» como camino para poner en funcionamiento un círculo virtuoso hacia la reactivación del proceso de acumulación y crecimiento económico. Para lograrlo, se recomendó la aplicación de políticas de disciplina fiscal, tasas de cambio «competitivas», liberalización del comercio, promoción de la inversión extranjera, privatizaciones, etc., que constituyen componentes habituales del *recetario neoliberal*.

En lo relativo a los procedimientos, el aspecto fundamental que distingue a este nuevo discurso del que había prevalecido en el período anterior, radica en una drástica alteración del énfasis en lo relativo al papel que el mismo asigna a los individuos y a las instituciones públicas y privadas en los procesos sociales. En lo esencial, este discurso retoma y reafirma la importancia de la acción individual en la vida social, uno de los principios medulares del ideario liberal que, al ser aplicado al tema de la gestión, lleva a establecer como criterio rector de la misma 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, 1978, p. 45). Se puede afirmar que este pasó a ser uno de los principios constitutivos centrales del nuevo enfoque de gestión pública que se ha buscado imponer durante las últimas décadas.

A partir de este principio, y adscribiéndose a la explicación y argumentación acerca de cómo se procesan las prácticas y la dinámica social en sociedades complejas y democráticas —tal como había sido desarrollada y fundamentada, entre otros por autores como Popper, Lindblon, y Simon—, se llegó a la convicción 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, expertises científicas y compromisos militantes, programación y concertación, etc.» (Grafmeyer, 2005, p. 111). Como resulta evidente, esta visión sobre la forma en que se involucran los distintos actores en la dinámica socioeconómica actual es intrínsecamente distinta de aquella que había constituido la base de las propuestas sobre la planificación normativa, en especial por cuanto en ella se relativiza el papel de las decisiones y acciones de los poderes públicos, y se reconoce la importancia de la participación de una diversidad de actores en la determinación de la dirección y el contenido de los procesos sociales que les conciernen.

Los gobiernos nacionales que decidieron avanzar en esta dirección, debieron ante todo encarar una reforma del Estado, la cual fue planteada y defendida como uno de los principales componentes del «ajuste estructural», dado que se la consideraba una condición necesaria para hacer

posible el ejercicio de la gobernanza neoliberal. En lo medular, esta reforma se basó en la aplicación de dos principios básicos, cuya vigencia también fue considerada como imprescindible para el despliegue de la nueva dinámica económica: 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 solo 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.

Tanto en lo que respecta a su definición conceptual, como en lo que hace a su operacionalización, el Banco Mundial desempeñó un papel protagónico en la definición y difusión de los criterios que debían encuadrar el marco institucional que se consideraba necesario para lograr esa mejor interacción y coordinación de las acciones de los actores participantes. 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, p. 72). Como consecuencia de ello, desde mediados de la década de los noventa, cuando este organismo comenzó a difundir su propuesta de gobernanza (o de «buen gobierno»), las ideas respectivas se propagaron por el mundo entero y terminaron siendo las que lograron una mayor aceptación.

A lo largo de ese proceso, en el seno del Banco Mundial se establecieron los indicadores que podían ser evaluados a través de un conjunto de componentes aceptados como expresión de «buen gobierno», los cuales fueron agrupados en seis tipos de factores y variables: i) *voz y rendición de cuentas*, que mide el grado en 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 en 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 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 (Kaufman, Kraay y Mastruzzi, 2007). Una vez establecidos y medidos como expresión de buen gobierno, estos indicadores, y los diversos aspectos involucrados, terminaron por ubicarse como criterios normativos para la respectiva gestión pública y, en los hechos, pasaron a constituirse en precondiciones e indicadores de un «buen gobierno».

En este escenario, modulado por los cambios que se produjeron con el avance de la liberalización y de la revolución informacional, se intensificó la búsqueda de caminos apropiados para transitar hacia una mayor interacción y coordinación entre actores públicos y privados, en un proceso marcado por la importancia que se atribuyó a la asociación (o «partenariado») público-privada. Cuando menos desde el punto de vista teórico, la motivación subyacente en los distintos mecanismos que se propusieron a esos efectos fue intentar que se estableciesen condiciones conducentes a que la dinámica social fuese el resultado de «un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones, para alcanzar unos objetivos específicos, discutidos y definidos colectivamente en entornos fragmentados e inciertos» (Le Gales, 2007, p. 35). De hecho, la convicción que impulsó todo este esfuerzo fue que «solo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo» (Prats, 2005, p. 3).

En el marco institucional que se logró establecer, donde los criterios y factores considerados por los estudios realizados por el Banco Mundial tuvieron una fuerte influencia, los respectivos gobiernos nacionales pasaron a desempeñar sus funciones y actividades según criterios distintos a aquellos que habían estado vigentes durante el período de auge de la planificación normativa. Para ello, se utilizaron las condiciones, instituciones y mecanismos considerados como idóneos para lograr una mayor participación, interacción y coordinación de los diversos actores y organizaciones públicas y privada. A estos efectos, se privilegiaron, como ya se ha indicado, las alianzas o asociaciones público-privadas, con las cuales se intentó, por una parte, crear las condiciones para atraer «fuentes de financiación externas, nuevas inversiones directas, o nuevas fuentes de empleo» (Harvey, 1989, p. 7); y, por otra, lograr que el capital privado se hiciese cargo de un conjunto de actividades que en la época keynesiano-fordista habían sido asumidas por el Estado. De hecho, este aspecto se ha

situado como el principal componente estratégico de esta modalidad de gestión, pues —como destaca al respecto Gaudin (2002)— «lo que hace emerger las formas contemporáneas de "gobernanza sociopolítica", son las interacciones entre actores públicos y privados, entre administraciones y empresas» (p. 37).

En concordancia con esta dinámica social, se postuló que la *planificación estratégica* era el procedimiento idóneo para vertebrar el respectivo conjunto de decisiones y acciones de dichos grupos y actores sociales, en la medida en que se entendió que la misma podía concebirse como 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, p. 54). Concebida de esta manera, la planificación estratégica se transformó en el instrumento más utilizado para tratar de compatibilizar, conciliar y coordinar la multiplicidad de intereses, aspiraciones y demandas ciudadanas que, en sociedades abiertas y democráticas, frecuentemente se manifiestan en forma contradictoria y conflictiva, siendo este, justamente, uno de los objetivos medulares de lo que se entiende por gobernanza. Es así que gobernanza y planificación estratégica pasaron a conformar dos caras de una misma moneda.

Sin embargo, con la paulatina aplicación de las nuevas directrices, se ha podido observar que fue principalmente un conjunto privilegiado de instituciones y actores del sector privado, en el que se destacan los propietarios y/o administradores del capital, los que aumentaron en mayor grado su poder económico y político en la conducción de la dinámica de acumulación y crecimiento económico. Desde esta perspectiva, cuando se trata de aplicar esta visión a la situación concreta de las sociedades capitalistas realmente existentes, se termina por aceptar que, como afirma Gaudin (2002), «los Estados son más vulnerables a la concurrencia de otros actores políticos y económicos: las grandes firmas, las organizaciones internacionales y, en ciertos casos, las ciudades dinámicas convertidas, en numerosos países, en operadores económicos y de fuerzas políticas nuevas» (p. 112).

Con la aplicación de los criterios y las políticas postulados por el Consenso de Washington —cuya adopción se consideró necesaria para restablecer el imperio de una racionalidad capitalista que, como ya se ha señalado, se suponía desdibujada bajo la vigencia de las políticas keynesianas— efectivamente se produjo un cambio de fondo con respecto a la fase anterior, que ante todo redundó en una creciente *remercantilización de la vida social*. Y, en ese ámbito, en el fortalecimiento del papel del

capital privado como protagonista central de la dinámica de acumulación y crecimiento, y la recuperación de las fuerzas del mercado como mecanismo básico en la regulación de la vida social en su conjunto. De esta manera, se logró avanzar hacia en un proceso que, por su intención y por su contenido, puede calificarse como *una nueva fase de modernización capitalista*.

Con la ejecución de las reformas basadas en estos principios —que, como es obvio, avanzó con distintas modalidades específicas en cada país o región—, se produjeron cambios sustantivos en la institucionalidad estatal con respecto a la que se había instaurado en la fase anterior. No obstante, es importante tener presente que este cambio de institucionalidad no debe interpretarse, como a veces se ha afirmado, que con ello se habría evolucionado hacia un Estado menos poderoso. En efecto, el conjunto de arreglos institucionales establecidos por el «ajuste estructural», en la práctica se tradujo en una activa, férrea y persistente intervención del Estado, con el propósito de asegurar la vigencia y la continuidad de la dinámica socioeconómica neoliberal y, fundamentalmente, intensificar la mercantilización de la vida social. Fue así que, conforme a sus fundamentos y a sus intenciones, las políticas de liberalización económica y las nuevas modalidades de regulación tendieron a conformar un «modelo» que, para decirlo con las palabras de Castells (1987), implicó:

> 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 (p. 261).

3.2. Gobernanza, descentralización, acción desde abajo hacia arriba

Asociada a la reforma del Estado y a la remercantilización de la vida social, se produjo lo que Harvey (1989) ha caracterizado como la transición desde una modalidad de gestión de tipo «gerencial» (de la que la planificación fue su expresión paradigmática), hacia otra de carácter empresarialista (que se ha materializado en torno al concepto de gobernanza). A este respecto, haciendo referencia a su expresión territorial y urbana, Harvey (1989, p. 7) destaca tres aspectos que se afirman en esta evolución y que encuadran al enfoque empresarial emergente:

a) el 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;
b) 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
c) 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.

El cambio de enfoque de la gestión pública destacado por Harvey, que supuso la evolución desde la planificación normativa a la adopción en forma generalizada de diversas modalidades de gobernanza empresarialista, estuvo asociado al progresivo debilitamiento de la preocupación por lo social —que había sido un componente central del compromiso keynesiano—, en beneficio del interés por el crecimiento económico, convertido en el objetivo principal de la gestión a escala tanto nacional como regional o urbana. En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2007), al justificar la transición entre estas dos modalidades de gestión y preconizar el empresarialismo, destaca sin ambages el alcance del cambio de objetivos que comporta una y otra modalidad: «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 riesgos, a la innovación, y propenso a orientarse hacia el sector privado» (p. 7). En esta perspectiva, la opción por el empresarialismo implica la decisión política de impulsar la transición desde una modalidad que priorizaba objetivos relacionados con la disminución de las desigualdades y el aumento del bienestar social, hacia otra que privilegia el objetivo de aumentar la competitividad como medio para maximizar el crecimiento.

Cuadro 3. Principales cambios en la transición desde la época de la planificación a la de la gobernanza

	Época de la planificación	Época de la gobernanza
Preocupación central	Desarrollo industrial, bienestar social, reducción de desigualdades sociales	Crecimiento económico, competitividad nacional, igualdad de oportunidades a los diversos actores económicos
Discurso teórico	Keynesiano	Neoliberal
Concepción del Estado	Estado centralizado, normativo e intervencionista	Estado descentralizado, neutral y subsidiario
Actores dominantes	Gobierno central y diversas instituciones públicas, asociaciones empresariales, centrales sindicales	Propietarios y administradores del capital, sectores medios tradicionales, gobierno nacional y gobiernos locales
Eje estratégico	Industrialización	Competitividad
Modalidad de acción social	Desde arriba hacia abajo (crecimiento promovido exógenamente)	Desde abajo hacia arriba (crecimiento promovido endógenamente)
Tipo de intervención	Intervención pública directa e indirecta, nacional y local; producción y suministro público de bienes y servicios	Intervención predominantemente subsidiaria, indirecta y descentralizada, alianza público-privada
Principales políticas	Economía semicerrada, comercio exterior controlado, aranceles generalizados y diferenciados, control de tasa de cambio, elevado gasto público y recaudación tributaria, regulación estatal de mercados de bienes y servicios, subsidios e incentivos generalizados, estatizaciones y empresas públicas, restricciones a la inversión extranjera, regulación del mercado de trabajo	Amplia apertura externa, liberalización del comercio exterior, tasas de cambio competitivas, reducción del gasto público y disciplina fiscal, liberalización de mercados de bienes y servicios, eliminación de subsidios y reducción de incentivos y estímulos, privatizaciones, estímulo a la inversión privada, promoción de la inversión extranjera, liberalización y flexibilización del mercado de trabajo

En este contexto, desde que las políticas comenzaron a ser concebidas con el fundamento de las teorías del crecimiento económico endógeno, también se tendió a dejar de lado las explicaciones que sostenían que el progreso técnico se generaba exógenamente, para aceptar que el mismo debía promoverse endógenamente. Y esto se tradujo en un cambio en la forma en que se entendía que debía ser impulsado el crecimiento económico, por cuanto desde esta perspectiva pasó a plantearse que el mismo debía hacerse desde abajo hacia arriba (*bottom-up*), en lugar de desde arriba hacia abajo (*top-down*), como se había propuesto en la fase keynesiana. Con ello se produjo el desplazamiento del nivel operativo básico de la gestión: mientras la primera modalidad contemplaba un proceso gestionado ante todo por un Estado centralizado, el nuevo enfoque presupone la existencia de uno descentralizado, con una ascendente participación de las administraciones y actores locales. De hecho, en la medida en que comenzaron a ser aceptadas las explicaciones sobre el carácter endógeno de la generación del crecimiento económico, se impuso la argumentación de que para poder activar en forma efectiva un proceso de esta naturaleza, sería necesario priorizar la articulación y la coordinación de las iniciativas y de las acciones de los actores e instituciones sociales en el específico ámbito geográfico en que este proceso tiene lugar.

En otras palabras, al entenderse que el crecimiento debe ser promovido endógenamente, se postula que para que ello pueda ocurrir es necesario que el impulso respectivo se desplace desde el Estado central hacia los diversos actores públicos y privados que habrán de protagonizar dicho proceso a escala local. Con este desplazamiento, se entendió que una mayor descentralización político-administrativa era una condición necesaria para la participación y la coordinación de los grupos y actores sociales interesados en promover el crecimiento económico a esa escala.

Frente a un planteamiento de esta naturaleza, es frecuente que los resultados que se pueden obtener en la práctica concreta no se correspondan con aquellos anticipados en los razonamientos y supuestos teóricos del discurso de crecimiento endógeno, en particular en cuanto a la secuencia democratización, participación, crecimiento y bienestar social. En este sentido, los defensores y promotores de la gobernanza han argumentado que la misma debe ser concebida e impulsada como un medio apropiado para organizar a la sociedad respectiva como un actor colectivo concertado en pos de armonizar el crecimiento económico, el mejoramiento del bienestar social y la cohesión social (Le Gales, 1995). Esta postura también fue asumida en el plano discursivo por algunos organismos internacionales cuando, para justificar sus alegatos en pro de este nuevo enfoque de gestión, buscaron destacar la relación entre competitividad y calidad de vida. Así, por ejemplo, la OCDE (2001) preconiza que este camino debe

«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, [y que ello] constituye un desafío mayor para los responsables de las grandes ciudades» (p. 14).

No obstante lo anterior, el análisis de las experiencias de gobernanza observables permite comprobar que la mayor parte de ellas han sido encaradas como una mera aproximación empresarialista al crecimiento económico, donde la preocupación por los objetivos relacionados con las implicancias sociales de los procesos respectivos ha sido marginal y, aun, inexistente. En los hechos, la situación emergente ha mostrado un persistente y generalizado aumento de las desigualdades sociales, como lo han comprobado estudios de la propia OCDE (2012). En otras palabras, los resultados obtenidos con la aplicación de las políticas de desarrollo y/o crecimiento local durante los últimos años han estado bastante alejados de los que habían motivado su aplicación, pues aun en los casos en que se ha logrado cumplir con una reactivación del crecimiento económico, ello por lo general no ha estado acompañado por los resultados esperados en cuando a calidad de vida, bienestar y cohesión social. La práctica concreta ha dejado en evidencia, así, que la dinámica económica impuesta con la liberalización económica no ha sido capaz de superar las dificultades que surgen al intentar compatibilizar crecimiento económico y bienestar social.

3.3. Gobernanza urbana, competitividad, proyectos urbanos

¿Cómo se manifestó este cambio de enfoque sobre gestión pública en lo que atañe específicamente a lo urbano? A este respecto, ante todo hay que tener en cuenta que, tal como se llegó a la conclusión de que la planificación racional-comprensiva, centralizada, normativa y holística no resultaba un procedimiento idóneo para procesar cambios sustantivos en sistemas sociales complejos, también se concluyó que el urbanismo racionalista carecía de las capacidades para lograr las transformaciones que preconizaba. Al respecto, Peter Hall (1966) propone una explicación sobre las razones que habrían incidido en este cambio de enfoque en la gestión urbana, en los términos siguientes:

> A partir de finales de los años sesenta, estos sistemas de planificación [los de la planificación racionalista urbana] 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 (pp. 342-343).

Este proceso, que condujo a la obsolescencia de la planificación urbana racionalista, se fue acentuando progresivamente a medida que las principales aglomeraciones urbanas del mundo se fueron haciendo más complejas y, por lo tanto, mucho más difíciles de gobernar. En este sentido, algunos de los organismos internacionales más comprometidos con este problema comenzaron a mostrar su preocupación al respecto y a empeñarse en encontrar un camino alternativo; así, por ejemplo, la OCDE (2001), en un amplio estudio especialmente dedicado a analizar el papel de lo que denominó como gobernanza metropolitana, reconocía que «la organización institucional y financiera de las grandes aglomeraciones se ve sobrepasada por las necesidades de hoy y de mañana y, a menudo, no está adaptada a ellas. Es necesario encontrar nuevas fórmulas de gobernanza para amortiguar y flexibilizar la planificación estratégica de la aglomeración» (p. 25). Como ya se ha señalado, el resultado del esfuerzo por encontrar y diseñar estas nuevas fórmulas se materializó en el enfoque que, por lo general, se considera como *gobernanza empresarialista*.

Si bien la gobernanza como un procedimiento de gestión urbana, estructurado en función de una mayor concertación entre lo público y lo privado, tuvo sus orígenes y primeras aplicaciones en algunas ciudades norteamericanas, posteriormente se proyectó hacia otras partes del mundo y, en particular, hacia diversas ciudades europeas (Newman y Thornley, 1996; Le Gales, 2007; Lefèvre, 2009), donde se desarrollaron ciertas experiencias que luego se constituyeron en ejemplos paradigmáticos de la manera de encarar y orientar esta tarea, como fue en especial la de Barcelona (Capel, 2005). Al respecto, en un temprano análisis sobre este cambio de enfoque en materia de «planificación urbana» en la Europa posfordista, en el que se revisan experiencias concretas en Gran Bretaña, Francia y Suecia, ya se destacaba la forma en que el enfoque centrado en la gobernanza se había impuesto en esos países. En tal sentido, se subrayaba que al ser aplicado a lo urbano, dicho enfoque «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 y Thornley, 1996, p. 77).

En un balance realizado algunos años más tarde sobre los cambios en las «estrategias de política urbana» observados en la experiencia europea (Rodríguez, Moulaert y Swyngedouw, 2001, p. 412), se concluye que las mismas se habían articulado en torno a tres tendencias interdependientes: primera, el desplazamiento de las prioridades de la intervención urbana hacia el crecimiento y la reestructuración competitiva; segunda, la reorientación del enfoque predominantemente gestor y regulador de la política urbana hacia un enfoque «proactivo» y empresarial; y tercera, cambios en la instrumentación de la intervención y la aparición de un nuevo modo de gobernanza urbana. En verdad, de esta manera habían quedado definidos los rasgos esenciales de la modalidad de gobernanza urbana que efectivamente se impuso con las reformas que acompañaron el proceso de liberalización económica. Esto es lo que permite que Lefèvre (2009) concluya un estudio sobre el tema, afirmando que «gobernar la ciudad y la metrópoli pasa entonces por la construcción de dos elementos: el establecimiento de coaliciones de actores cuyos intereses son convergentes y/o complementarios; y la producción de una acción colectiva fundada sobre la adhesión del mayor número de actores o, por lo menos, de los actores más pertinentes en relación al resultado esperado» (p. 51).

Desde que comenzaron a desarrollarse las primeras experiencias con este enfoque de gobernanza urbana, tanto el Banco Mundial como la OCDE se comprometieron activamente a promover y difundir su aplicación para enfrentar los problemas urbanos y metropolitanos que se estaban agravando en muchas de las grandes aglomeraciones en todo el mundo. En este sentido, la OCDE realizó diversas precisiones sobre su propia visión del tema, en un estudio en el que aparecen claramente señaladas las relaciones entre gobernanza, regeneración urbana, planificación estratégica, competitividad y marketing urbano:

> Esta reorientación hacia el empresarialismo 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, p. 9).

La orientación de la concepción que se expone en este párrafo, en el que se destaca el papel estratégico de la competitividad, es la que, en lo esencial, ha presidido todo el proceso de propagación de la propuesta de gobernanza urbana desde sus orígenes hasta el presente. El hecho fundamental al respecto es que la sustitución del urbanismo racionalista por un enfoque de gobernanza comportó modificaciones sustantivas en lo que concierne a los objetivos de la gestión pública, pues la preocupación central que la motivaba se desplazó desde la cuestión del bienestar social hacia las diferencias en materia de capacidad productiva y de competitividad. En efecto, como apunta Smith (2001), 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» (p. 25). Por sus implicancias, este cambio puede considerarse como uno de los de mayor relevancia que han afectado 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, pp. 10-11).

Con el desplazamiento del énfasis desde el desarrollo hacia el crecimiento económico como objetivo medular de la gestión pública, las naciones, las regiones y las ciudades se embarcaron en una competencia generalizada por inversión externa y, complementariamente, por trabajadores calificados y/o visitantes globales y por eventos internacionales. En este sentido, como afirma Harvey (1989), «el mayor énfasis en la acción local (…) parece tener alguna relación con el declinante poder del Estado-nación para controlar los flujos internacionales de dinero, por lo que la inversión toma crecientemente la forma de una negociación entre el capital financiero internacional y unos poderes locales que hacen lo más que pueden por maximizar la atractividad del lugar como un señuelo para el desarrollo capitalista» (p. 5).

De esta manera, en los hechos, la competitividad urbana pasó a ubicarse como el componente estratégico central de la respuesta concebida por las administraciones nacionales y/o locales para hacer frente a la creciente autonomía *vis-à-vis* los lugares lograda por los capitales móviles con el avance de la financiarización de la economía mundial. En otras palabras,

conforme a los procedimientos de la gobernanza empresarialista, se afirmó la necesidad de impulsar estrategias y políticas de competitividad, tanto a escala nacional como urbana y regional, en el entendido de que ellas eran el medio idóneo para atraer inversión externa y beneficiarse del despliegue y/o de la deslocalización de componentes de las cadenas productivas o de consumo, procesos que se habían intensificado con las transformaciones que habían tenido lugar bajo los efectos de la liberalización y la informacionalización. En lo fundamental, todo ello reposaba en el supuesto de que la inversión externa era una condición ineludible para estimular y sostener el crecimiento económico urbano, lo cual, por su parte, se consideraba como un requisito para aumentar los niveles de empleo y de ingresos del lugar en cuestión.

Desde esta perspectiva, las administraciones urbanas debieron tener presente ante todo que el comportamiento locacional de la inversión extranjera directa está condicionado en primera instancia por la competitividad del respectivo destino nacional, lo cual limita considerablemente las posibilidades de incrementar la atractividad de un área urbana ubicada en un país dotado de escasa competitividad. Ello se deriva del hecho de que, como afirma Veltz (2002), «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» (p. 126). De ello se infiere que es a partir de la competitividad nacional que las administraciones locales pueden aplicar estrategias específicas para mejorar la respectiva atractividad urbana, lo que pueden lograr mediante el fortalecimiento y/o la generación de aquellos atributos y factores considerados como los que ejercen mayor atracción sobre los capitales móviles y, también, sobre los trabajadores y visitantes globales.

Frente a este desafío, diversas ciudades se abocaron a la tarea de ubicar, destacar y mejorar su posición en la red global de ciudades, para lo cual buscaron identificar y fortalecer los factores o atributos que les permitiesen fortalecer su posición en la competencia generalizada por atraer capitales móviles, así como también a trabajadores y/o visitantes globales y a grandes eventos internacionales. En este afán por hacer más competitivas a las ciudades, se afianzó la convicción de que las estrategias empresarialistas eran el procedimiento más apropiado para activar desde abajo el correspondiente potencial endógeno y establecer condiciones más favorables para la valorización privada del capital en cada ámbito local (región, ciudad o comuna), y así lograr atraer más inversión externa. Como anota Veltz (1996), esto significó «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» (p. 141).

En muchos casos —adoptando criterios análogos a los sugeridos por Porter (1995) en su propuesta para reactivar el crecimiento de la «*inner city*» en diversas ciudades norteamericanas—, las estrategias mencionadas tendieron a estructurarse en torno a la generación y/o fortalecimiento de algunos recursos o activos específicos que podrían significar ventajas competitivas para el respectivo ámbito urbano. En este sentido, se puede comprobar que, en lo fundamental, la inversión externa tiende a escoger su concreto lugar de destino en función de un complejo conjunto de *factores urbanos específicos*, entre los cuales los que tienen mayor importancia son los relacionados con aspectos tales como 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. Es principalmente a partir de la evaluación de factores como los que aquí se han mencionado que se adoptan las decisiones sobre la localización de aquellos recursos que las áreas urbanas en competencia buscan atraer; y es su existencia, por lo tanto, lo que marca la diferencia entre los lugares que resultan más y menos atractivos.

En virtud de estas diferencias en la atractividad de los distintos lugares es que a los aspectos señalados se les asigna una distinta ponderación en los correspondientes procesos de competitividad interurbana. En este sentido, Jessop (1999, pp. 181-182), por ejemplo, ha considerado que los mismos pueden ser considerados como «ventajas fuertes», en tanto que los activos genéricos podrían evaluarse como «ventajas débiles». A este respecto, existe consenso en que lo que tiene mayor incidencia en la productividad total de los factores localizados en una determinada ciudad y, por lo tanto, en el nivel de competitividad de la misma, serían básicamente aquellos activos que caracterizan específicamente al ambiente urbano generado por la acumulación realizada a lo largo de la historia productiva de cada lugar, en términos de capital físico, capital humano y capital técnico. En cualquier caso, esto presupone una crucial desigualdad inicial entre aquellas áreas urbanas cuyas respectivas historias productivas han generado una distinta acumulación de activos de esta naturaleza, lo cual por lo general establece importantes —y difícilmente superables— ventajas iniciales que favorecen a las áreas que forman parte de ámbitos territoriales internacionales

de mayor desarrollo relativo. Ha sido a partir del reconocimiento de la importancia de esta desigualdad inicial, que buena parte de las políticas que se aplican en el marco de los procesos de gobernanza empresarialista con el propósito de aumentar la competitividad urbana, han priorizado el objetivo de fortalecer y/o generar activos de este tipo en los ámbitos urbanos respectivos. Con ello buscan aumentar la competitividad de los mismos, en el entendido de que esto es un requisito para lograr un mayor crecimiento económico y, en consecuencia, para incrementar los correspondientes niveles de empleo. Por lo general, este objetivo se sustenta en un supuesto de validez discutible, como es aquel según el cual al aumentar la inversión externa, se asegura una mejoría del nivel y de la calidad de los puestos de trabajo que habrán de generarse bajo la dinámica emergente.

Desde esta perspectiva, muchas administraciones urbanas han ubicado, como uno de los componentes centrales de sus estrategias y programas de regeneración y de revitalización urbana, la promoción y ejecución de *grandes proyectos urbanos* (GPU), buscando con ello aumentar la *competitividad y atractividad específica* de ese lugar. Por lo general, se considera que los GPU «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 y Swyngedouw, 2001, p. 417). En tanto combinación de obras de gran envergadura, los GPU persiguen la reconstrucción y/o la exaltación de la imagen urbana, produciendo obras que intentan constituirse en verdaderos íconos de la misma, de forma de poder ser utilizados como «marca» para su promoción externa[8]. Por otra parte, hay que tener en cuenta que los GPU constituyen una oportunidad particularmente atractiva para los capitales que, en el contexto de la dinámica de la globalización financiera, se despliegan por todo el mundo en busca de mejores condiciones para su valorización, en la medida en que, por su magnitud, dichos proyectos les ofrecen la oportunidad de realizar grandes operaciones y negocios inmobiliarios.

[8] Un número creciente de ciudades ha encarado o está encarando su promoción y posicionamiento apoyándose en obras de arquitectos de proyección mundial, utilizadas para realizar su *city-marketing* en la red mundial de ciudades transfronterizas; ejemplos, como los de Bilbao, Chicago u Hong Kong, entre otros, son representativos de esta estrategia. Obras como el Museo Gugenheim 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 Ángeles podrían mencionarse como ejemplos emblemáticos de un denodado esfuerzo por posicionar la imagen de estas ciudades en la incontenible competencia entre ciudades globalizadas.

En esta misma dirección, las administraciones urbanas suelen estimular o alentar la construcción de ciertos artefactos arquitectónicos que, por la originalidad y/o audacia de su diseño, se constituyen en imágenes distintivas —u «ornamentos» (Esteban, 2007)— para la identificación externa de la ciudad y, por tanto, para su *city-marketing* en el mercado global de ciudades. Se trata de obras que, al ser concebidas en gran parte por arquitectos de renombre mundial, tienden a valorizarse con independencia del paisaje urbano del que pasan a formar parte, y pueden ser consideradas, como señala Mongin (2005), como «máquinas solteras», desde que aparecen «solitarias, extranjeras al entorno próximo, a la dimensión de la ciudad y del cuerpo urbano» (p. 100). En la medida en que esta tendencia se ha impuesto en muchas grandes áreas urbanas de distintas partes del 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 suscita 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, pp. 68-69).

No obstante sus intenciones, estas tendencias que se han impuesto con la gobernanza neoliberal han dado lugar a un paisaje urbano que, en muchos casos y en mucho mayor grado que en el pasado, parece debilitar o diluir la particular imagen histórica de cada ciudad. Tal efecto puede atribuirse a que esa imagen es afectada por la propensión a replicar o imitar en cada ciudad formas y/o modalidades arquitectónicas de generalizada difusión y presencia a escala global, entre las que pueden mencionarse artefactos como *malls*, *shopping centers*, *food courts*, rascacielos, museos, centros artístico-culturales, aeropuertos, etc., concebidos según patrones y estándares internacionales. Ha sido bajo esta tendencia que se ha multiplicado la presencia en los respectivos paisajes urbanos de lo que Augé (1992) definió como «no lugares»[9]. A esto, además, habría que agregar la repetición *ad infinitum*, en particular en las áreas residenciales de los sectores medios, de un prototipo de edificio de departamentos concebido conforme a un patrón arquitectónico estandarizado, carente de identidad específica, que ha ido modulando un monótono paisaje urbano que no presenta grandes diferencias entre una ciudad y otra. No obstante, y justamente por la facilidad con la que puede ser infatigablemente reproducido, este patrón edilicio constituye un destino especialmente atractivo para las inversiones inmobiliarias, por lo que aparece como una de las

[9] 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» (Augé, 1992, p. 83).

expresiones más comunes del proceso de mercantilización de la actual metamorfosis urbana.

De esta manera, el ejercicio de la gobernanza empresarialista ha contribuido a dar fuerza a un proceso que ha tendido a ir homogeneizando la apariencia del medioambiente construido en diversas partes del orbe. En ello también ha incidido el hecho de que, al irse imponiendo mundialmente este enfoque de gestión, ha originado experiencias que al ser consideradas y difundidas como exitosas, tienden a ser tomadas como referentes para ser imitadas por otras ciudades que también buscan mejorar su competitividad, creando así un estereotipo de lo que debe ser la ciudad competitiva.

4. La gobernanza, su alcance y sus límites: realidades, ilusiones y desafíos

El análisis de los planteamientos sobre gobernanza empresarialista neoliberal —tanto desde el punto vista de sus fundamentos teóricos como del de los resultados obtenidos con su aplicación— avala la conclusión de que, a diferencia de la planificación urbana racionalista, esta nueva modalidad de gestión no fue concebida para producir cambios sustantivos en la organización, el funcionamiento y la morfología de las áreas urbanas, sino para regular (fortalecer o debilitar) ciertas tendencias dominantes de la actual dinámica urbana capitalista. Dos aspectos que aparecen, explícita o implícitamente, en la mayor parte de dichos planteos, respaldan esta conclusión:

a) En primer lugar, que la gobernanza fue concebida como un procedimiento para ser utilizado en el marco de los arreglos institucionales que corresponden a una sociedad capitalista y en concordancia con las propiedades que la caracterizan; esto implica que con ello se ha buscado imponer la vigencia de unas reglas del juego destinadas a favorecer y estimular las decisiones y acciones de los actores que tienen mayor injerencia y atribuciones en la dinámica de acumulación y crecimiento económico.
b) En segundo lugar, que fue estructurada como un procedimiento funcional para, en lo fundamental, cumplir con dos objetivos: por una parte, promover la competitividad y el crecimiento económico de la ciudad en el ámbito de la globalización capitalista; y, por otro, regular y/o mejorar el funcionamiento de lo urbano existente en concordancia con las tendencias dominantes y con los intereses y las demandas de sus principales fuerzas y actores sociales.

Por lo tanto, en lo medular, la transición de la planificación a la gobernanza puede interpretarse como un esfuerzo por compatibilizar y ajustar los enfoques y las propuestas de la gestión urbana a la creciente mercantilización de la vida económica y social que se impuso con el avance de la actual fase de modernización capitalista. En consecuencia, los fundamentos teóricos de la gobernanza consideran los cambios producidos tanto en las explicaciones sobre cómo se desenvuelven las prácticas sociales en sociedades abiertas complejas y democráticas, como en aquellas referidas a la forma en que se origina y sostiene endógenamente el crecimiento económico en el mundo globalizado.

Con este fundamento, las reformas del ajuste estructural buscaron ante todo imponer políticamente unas reglas del juego más funcionales a la dinámica capitalista que las que habían prevalecido en el momento keynesiano. El objetivo era generar condiciones más favorables para el despliegue de la «multitud de procesos privados de apropiación de espacio» que caracterizan lo medular de la urbanización capitalista, donde cada uno de esos procesos «está determinado por las propias reglas de valorización de cada capital particular» (Topalov, 1979, p. 20). La vigencia de estas reglas del juego permitió que esa multitud de procesos privados de apropiación de espacio intensificasen, en una forma desconocida hasta entonces, la dinámica de autoorganización y autorreproducción urbana, cuya incidencia en la determinación de la dirección de la actual metamorfosis metropolitana adquirió una importancia que nunca había tenido hasta entonces.

Además, esta dinámica evolucionó indisolublemente asociada al hecho de que los intereses de los propietarios y operadores de los capitales financiarizados, que habían acentuado su movilidad transfronteriza durante las últimas décadas, con la vigencia de estas nuevas reglas del juego recibieron un estímulo adicional para destinar una parte significativa de los mismos a los negocios inmobiliarios en diversos lugares del espacio mundial de acumulación. Y, dado que estos flujos de capital se orientaron preferentemente hacia las grandes aglomeraciones urbanas en crecimiento, su aterrizaje en ellas desempeñó un papel decisivo en la incontrolable intensificación de la tendencia a la *mercantilización de su metamorfosis*. Si bien la tendencia a la mercantilización del desarrollo urbano ya estaba presente desde hacía bastante tiempo en la evolución de las ciudades, fue con la liberalización, la desregulación y con la financiarización que alcanzó su culminación.

Al respecto, Molotch (1976) ya había analizado, hacia el final de la fase keynesiana, la importancia que entonces había logrado en la evolución urbana la intervención de poderosas coaliciones («*urban growth machine*s»), integradas por miembros de las elites directa o indirectamente

relacionadas con los negocios inmobiliarios, que actuaban buscando asegurar las precondiciones para el crecimiento de su ciudad y que influían en la definición de las políticas urbanas con el propósito de expandir la economía local y acumular riqueza. En una investigación más reciente sobre la evolución de las principales ciudades norteamericanas, Hackworth (2007) muestra cómo bajo los efectos del ejercicio de una gobernanza empresarialista, la situación evolucionó en una dirección similar a la caracterizada en las investigaciones de Molotch, fortaleciendo el papel de las inversiones inmobiliarias en los procesos de transformación urbana. Este fenómeno, que se ha estado intensificando en prácticamente todo el mundo[10], aparece como uno de los principales efectos de las condiciones generadas por las políticas de la nueva gobernanza urbana.

Por otra parte, numerosos estudios realizados sobre estos procesos han puesto en evidencia que, más allá de ciertos resultados positivos de la aplicación de la gobernanza empresarialista en términos de competitividad y crecimiento económico, se produjo la irrupción, persistencia y/o agudización de diversos problemas urbanos, algunos de los cuales ya estaban presentes en la ciudad industrial, aun cuando muchos de ellos todavía en fase embrionaria. Entre estos problemas, se destaca la persistencia y/o agudización de las 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, cuya magnitud justifica la denominación de «planeta de tugurios» acuñada por Davis (2006). En los escenarios urbanos emergentes, asociado al conjunto de cambios que ha afectado la organización de la vida ciudadana, se ha producido una progresiva pérdida de cohesión social, lo cual también se ha comprobado en el caso de las ciudades latinoamericanas (Kaztman, 2009).

Al mismo tiempo, la creciente dificultad para incorporar al mercado de trabajo, en especial a los jóvenes que habitan en las áreas más pobres de las grandes metrópolis, ha redundado en un sostenido aumento de la conflictividad y la violencia urbana, en un proceso que Wacquant (2001) ha caracterizado como de «despacificación de la vida cotidiana». Y frente a la evolución y el agravamiento de esta situación, se ha ido imponiendo

[10] La crisis asiática que se inició con la devaluación del *baht* tailandés en julio 1997, como respuesta a una desenfrenada sobreespeculación inmobiliaria, especialmente en Bangkok, ilustra con claridad la importancia que tienen los capitales financiarizados 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 con la financiarización de la dinámica económica globalizada.

una visión de un medioambiente urbano dominado por una sensación de creciente inseguridad ciudadana que ha redundado en un conjunto de respuestas individuales y colectivas, entre las que la guetización y la fragmentación aparecen como tendencias dominantes, originando un fenómeno que ha sido caracterizado como «urbanismo del miedo» (Pedrazzini, 2005). En esa evolución, se ha ido imponiendo una pérdida de cohesión social urbana con respecto a la ciudad de fases anteriores, donde la fragmentación socioterritorial ha tendido a afirmarse como uno de los rasgos básicos de las formaciones urbanas de los albores del siglo XXI (Navez-Bouchanine, 2002).

Por último, entre los problemas urbanos que mayor preocupación han estado generando en los últimos años, debe mencionarse que la incontrolada e incontrolable expansión territorial de las principales aglomeraciones urbanas ha puesto en cuestión su sustentabilidad ambiental, donde problemas como los relativos a la congestión vehicular y al suministro de energía y agua, entre otros, todavía no tienen una respuesta consensuada y políticamente viable.

Frente a una evolución que alberga problemas como los que aquí se han mencionado, se ha intensificado la discusión sobre la capacidad y/o efectividad de la gobernanza empresarialista para enfrentar, controlar y/o revertir las tendencias respectivas. Si bien muchas de las investigaciones y de los estudios sobre estas tendencias han fortalecido la posición de quienes sostienen que ha sido este tipo de gestión lo que ha contribuido en mayor grado a la agudización de estos déficits urbanos, todavía existen muchas discrepancias acerca de cómo podría concebirse un camino alternativo. En general, se observa que buena parte de las propuestas que se han difundido al respecto en los últimos años no contemplan en forma alguna la existencia de los condicionamientos estructurales que encuadran la producción del espacio urbano bajo relaciones sociales capitalistas (Lefebvre, 1970). Con ello también omiten la consideración de los intereses, las demandas y el comportamiento de los principales actores y grupos sociales urbanos y, en especial, los de los propietarios del capital. De esta manera, al dejar de lado la existencia de estos condicionamientos, buena parte de esas propuestas continúan apegadas al supuesto sobre la plena capacidad de los planificadores de buena voluntad para doblegar la realidad y las tendencias en ella dominantes. En realidad, se trata de planteamientos que van en la misma dirección y tienen similar sustento ideológico que el de los «armonizadores sociales» idealizados por Le Corbusier, y que reflejan una incomprensible e injustificada actitud de olvidar lo que pasó, y por qué pasó, varias décadas atrás.

Resulta lógico cuestionar la viabilidad y la efectividad de propuestas alternativas en las que se omite el análisis sobre la compatibilidad entre,

por un lado, la dinámica económica y social requerida para realizar los cambios sustantivos que se proponen; y, por otro, aquella realmente existente en sociedades regidas por una lógica estrictamente capitalista en las decisiones y acciones de los actores más influyentes en la producción y reproducción de la ciudad. Aun reconociendo que obviamente 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.

Es así que, considerando las explicaciones actualmente consensuadas en el ámbito de las ciencias sociales 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 la vida política cotidiana real se tiende a aceptar que, en sociedades democráticas de complejidad creciente, los objetivos que son factibles de lograr son mucho más modestos y limitados que aquellos con los que se ilusionaron los planificadores de mediados del siglo pasado. Esta percepción corresponde al contenido esencial de la afirmación de Bobbio incluida como 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 primera tormenta*».

Quizás el mejor ejemplo sobre cómo se desenvuelven estos procesos en la realidad se puede encontrar en la situación de incertidumbre, desconcierto y, hasta cierto punto, impotencia, con la que se está intentando hacer frente y buscar una salida a la actual crisis financiera mundial. Ante su evolución, los diversos gobiernos solamente han podido respaldar sus decisiones con fundamentos teóricos y/o ideológicos débiles y, en muchos casos, contradictorios, con opiniones y consejos divergentes y sin certezas absolutas sobre el destino del rumbo escogido. Esto muestra con meridiana claridad que lo que los capitanes de esta nave están intentando hacer ahora, no es mucho más que tratar de encontrar, por aproximaciones sucesivas, por prueba y error, una ruta que les permita arribar a un puerto que todavía no se sabe con certeza 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 el mundo real y no uno de fantasía.

Referencias

Aglieta, M. (1979 [1976]). *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Aït-El-Hadj, S. (1989). *Gestión de la tecnología. La empresa ante la mutación tecnológica*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

Álvarez Díaz, A.E. (1992). Análisis de políticas públicas. *Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública,* (Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD), N° 6, 9-39.

Anisimov, G.D. y otros (1977). *Diccionario marxista de economía política*. México: Ediciones de Cultura Popular.

Ascher, F. (2001). *Les nouveaux principes de l"urbanisme. La fin des villes n"est pas à l"ordre du jour.* La Tour d"Aigues: Éditions de l"Aube.

Augé, M. (1992). *Non lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*. París: Édition du Seuil.

Banco Mundial (1991). *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante de desarrollo*. Washington: Autor.

Barro, R.J. (1996). *El poder del razonamiento económico. Cómo entender la economía*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid/Ediciones Celeste.

Baudouin, J. (1989). *Karl Popper*. París: Presses Universitaires de France.

Bauman, Z. (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica Argentina.

Beaud, M. y Dostaler, G. (1996). *La pensée économique depuis Keynes*. París: Éditions du Seuil.

Bettelheim, C. (1962 [1946]). *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*. Madrid: Editorial Tecnos.

Bobbio, N. (1986). Reformismo, socialismo, igualdad. *Leviatán* (Madrid), N° 23/24, 157-169.

Boyer, R. (1987). *La théorie de la régulation. Une analyse critique*. París: Éditions La Découverte.

Brenner, N., Peck, J. y Theodore, N. (2010). Variegated neoliberalization: Geographies, modalities, pathways. *Global Network*, *10*(2), 182-222. doi: 10.1111/j.1471-0374.2009.00277.x.

Capel, H. (2005). *El modelo Barcelona: un examen crítico*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

Carr, E.H. (1981). *La revolución rusa. De Lenin a Stalin, 1917-1929*. Madrid: Alianza Editorial.

Castells, M. (1987). El nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista y el proyecto socialista. En A. Guerra, S. Giner, R. García Cotarelo, R., Dorado, J.F. Tezanos, J.A. Yáñez-Barnuevo (…) y M. Castells, *Nuevos horizontes teóricos para el socialismo* (pp. 257-281). Madrid: Sistema.

Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna-CIAM (1950[1942]), *La Carta de Atenas*. Buenos Aires: Editorial Contémpora.

Crozier, M. y Friedberg, E. (1977). *L "acteur et le système. Les contraintes de l "action collective*. París: Éditions du Seuil.
Davis, M. (2006). *Planet of slums*. Londres: Verso.
De Mattos, C.A. (1979). Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPA*L (Santiago de Chile), N° 8, 79-96.
De Mattos, C.A. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi)/Municipio Metropolitano de Quito.
Esteban, I. (2007). *El efecto Guggenheim. Del espacio basura al ornamento*. Barcelona: Editorial Anagrama.
Faludi, A. (1973). *Planning Theory*. Exeter: Pergamon Press.
Fernández Güell, J.M. (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili.
Fitzpatrick, S. (2005). *La revolución rusa*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.
Fourastié, J. (1979). *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. París: Fayard.
Gaudin, J.P. (1993). *Les nouvelles politiques urbaines*. París: Presses Universitaires de France.
Gaudin, J.P. (2002). *Pourquoi la gouvernance?* París: Presses de Sciences-Po.
Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
Grafmeyer, Y. (2005). *Sociologie urbaine*. París: Armand Colin.
Guellec, D. y Ralle, P. (1995). *Les nouvelles théories de la croissance*. París: La Découverte.
Habermas, J. (1975 [1973]). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
Habermas, J. (1985). A philosophico-political profile. *New Left Review* (Londres), *1*(151), 75-105.
Hackworth, J. (2007). *The neoliberal city. Governance, ideology, and development in American urbanism*. Nueva York: Cornell University Press.
Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, *71*(1), 3-17.
Hayek, F. (1978 [1944]). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza.
Helpman, E. (2006). *El misterio del crecimiento económico*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
ILPES (1966). *Discusiones sobre planificación*. México: Siglo Veintiuno Editores.

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.

Jonas, A.E.G. y Wilson, D. (eds.) (1999). *The urban growth machine. Critical perspectives two decades later*. Albany, NY: State University of New York Press.

Kadishev, L.A. y Sorokin, G.M. (1970). *Leyes económicas y planificación socialista*. México: Editorial Grijalbo.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2007). *Governance Matters VI: Governance indicators for 1996-2006*. Policy Research Working Paper N° 4280. Washington: World Bank.

Kaztman, R. (2009). *La dimensión espacial de la cohesión social en las grandes ciudades de América Latina*. En: http://www.eclac.cl/deype/noticias/ noticias/1/36981/2009_08_sem_cohesion- social_Ruben_Kaztman.pdf.

Keane, J. (1990). Introducción. En C. Offe, *Contradicciones del Estado de Bienestar* (pp. 15-40). Madrid: Alianza Editorial.

Krugman, P. (1996). Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico. *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), N° 143, 715-730.

Kukawka, P. (1973). Planifier les villes: pourquoi faire? Approche conceptuelle. *Espaces et Sociétés* (París), N° 8, 91-103.

Le Corbusier (2001 [1946]). *Cómo concebir el urbanismo*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.

Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris: Éditions Anthropos.

Lefebvre, H. (1970). *La révolution urbaine*. París: Éditions Gallimard.

Lefèvre, C. (2009). *Gouverner les métropoles*. París: Lextenso Éditions.

Le Gales, P. (2007). *Las ciudades europeas. Conflictos sociales y gobernanza*. Madrid: Comunidad de Madrid.

Le Gales, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique*, *45*(1), 57-95.

Lindblon, C.E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, *19*(2), 79-88.

López-Claros, A., Altinger, L., Blanke, J., Drzeniek, M. y Mia, I. (2006). The Global Competitiveness Index: Identifying the key elements of sustainable growth (pp. 3-47). En M. Porter, K. Schwab y A. López-Claros (eds.), *The Global Competitiveness Report 2006-2007*. Nueva York, Palgrave Macmillan. En: http://www.augustolopez-claros.net/docs/ GCR2007_CompIndexes2006.pdf.

Lucas Jr., R. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, N° 22, 3-42.

Lucas Jr., R. (1996). La revolución industrial. Pasado y futuro. *Estudios Públicos* (Santiago de Chile), N° 64, 5-25.

Magee, B. (1974). *Popper*. Barcelona: Grijalbo.

Mannheim, K. (1944 [1943]). *Diagnóstico de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
Mannheim, K. (1946 [1940]). *Libertad y planificación*. México: Fondo de Cultura Económica.
Molotch, H.L. (1976). The city as a growth machine. Toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, *82*(2), 309-332.
Mongin, O. (2005). *La condition urbaine. La ville à l"heure de la mondialisation*. París: Éditions du Seuil.
Myrdal, G. (1961 [1960]). *El Estado del futuro*, México: Fondo de Cultura Económica.
Myrdal, G. (1964 [1962]). *El reto a la sociedad opulenta*. México: Fondo de Cultura Económica.
Naciones Unidas (ONU) (1963). *Planificación del desarrollo económico: Informe del Secretario General por el que transmite el estudio de un Grupo de Expertos* (A/5533/Rev. 1). Nueva York: Autor.
Navez-Bouchanine, F. (dir.) (2002). *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale e fragmentation sociale*? París: L"Harmattan.
Newman, P. y Thornley, A. (1996). *Urban planning in Europe. International competition, national systems and planning projects*. Londres: Routledge.
Neusüss, A. (1971). *Utopía*. Barcelona: Barral Editores.
OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques (2001). *Mieux vivre dans la ville. Le rôle de la gouvernance métropolitaine*. París: Autor.
OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques (2007). *Villes et compétitivité. Un nouveau paradigme entrepreneurial pour l"aménagement du territoire*. París: Autor.
OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques (2012). *Toujours plus d"inégalité: pourquoi les écarts de revenus se creusent*. París: Autor.
Offe, C. (1990). *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
Orwell, G. (2003 [1945]). *Rebelión en la granja*. Barcelona: Editorial Destino.
Padioleau, J.G. (1989). *El Estado en concreto*. México: Fondo de Cultura Económica.
Pedrazzini, Y. (2005). *La violence des villes*. París: Enjeux Planète.
Picon, A. (1998). *La ville, territoire des cyborgs*. Besançon: Les Éditions de l"Imprimeur.
Popper, K.R. (1973 [1944]). *La miseria del historicismo*. Madrid: Alianza Editorial.
Popper, K.R. (1981 [1945]). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Porter, M.E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Nueva York: The Free Press.

Porter, M.E. (1995). The competitive advantage of the inner city. *Harvard Business Review* (May-June), 55-71.

Prats, J. (2005). Pero, ¿qué es la gobernanza? *Gobernanza. Revista Internacional de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano*, N° 171-4.

Prebisch, R. (1962). Aspectos económicos de la Alianza. En J.C. Dreier (comp.), *La Alianza para el Progreso. Problemas y perspectiva*s (pp. 59-98). México: Editorial Novaro.

Przeworski, A. y Wallerstein, M.L. (1986). Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada. En A. Borón (org.), *Crisis y regulación estatal. Dilemas de política en América Latina y Europa* (pp. 221-266). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (EURAL).

Ragon, M. (1986). *Histoire de l"architecture et de l"urbanisme modernes*. Vol. 2. *Naissance de la cité moderne 1900-1940*. París: Casterman.

Rodríguez, A., Moulaert, F. y Swyngedouw, E. (2001). Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* (Madrid), *33*(129), 409-424.

Rodrik, D. (2008). *Nations et mondialisation. Les stratégies nationales de développement dans un monde globalisé*. París: Éditions La Découverte.

Romer, P. (1986). Increasing returns and long run growth. *Journal of Political Economy*, *94*(5), 1002-1037.

Romer, P. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, *98*(5), 71-102.

Simon, H.A. (1986 [1979]). De la racionalidad sustantiva a la procesal. En F. Hahn y M. Hollis (eds.), *Filosofía y teoría económica* (pp. 130-171). México: Fondo de Cultura Económica.

Smith, N. (2001). Nuevo globalismo, nuevo urbanismo. *Documents d"Anàlisi Geogràfica* (Barcelona), N° 38, 15-32.

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), *38*(151), 691-722.

Tinbergen, J. (1967). *Planificación del desarrollo*. Madrid: Ediciones Guadarrama.

Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Editorial Edicol.

Unión Panamericana (1961). Declaración de los Pueblos de América. Carta de Punta del Este. En J.C. Dreier (comp.), *La Alianza para el Progreso. Problemas y perspectivas* (pp. 165-188). México: Editorial Novaro.

Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires. L"économie d"archipel*. París: Presses Universitaires de France.

Veltz, P. (2002). *Des lieux & des liens. Politiques du territoire à l"heure de la mondialisation*. Tour d"Aigues: Éditions de l"Aube.

Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Williamson, J. (2004). A short history of the Washington Consensus. Trabajo presentado en la Conferencia *From the Washington Consensus towards a new global governance*, Barcelona, septiembre 24-25, 2004. En: www.iie.com/publications/papers/Williamson0904-2.pdf.

Santiago de Chile, de ciudad a región urbana

La mayor parte de los estudios sobre la evolución reciente de la aglomeración urbana conformada en torno a Santiago de Chile coinciden en que, durante las últimas décadas, esta ciudad fue objeto de una profunda transformación que afectó sustantivamente su organización, funcionamiento y morfología. Por lo general, también hay consenso respecto de que las mutaciones más importantes a lo largo de esta evolución están asociadas a una persistente tendencia a la expansión territorial metropolitana (Arenas, 2007; Ducci, 1998; Fuentes y Sierralta, 2004). Sin embargo, si bien este movimiento ya había comenzado a manifestarse en la etapa en que la industrialización sustitutiva pugnaba por ubicarse como el motor del crecimiento económico chileno, fue durante la fase actual que el proceso expansivo comenzó a desbordarse y descontrolarse.

De hecho, los orígenes de la metropolización se pueden situar en los años cuarenta y cincuenta, proceso sustentado por ese entonces en un fuerte crecimiento de la población de Santiago, resultado principalmente de un significativo aumento de las migraciones campo-ciudad. A ello hay que agregar, como contrapartida, otro factor con importante incidencia en la expansión metropolitana de esa época. Nos referimos al hecho de que el crecimiento y la localización de la industria sustitutiva —que mostraba una marcada propensión a concentrarse en la proximidad del mercado interno de mayor tamaño, conformado en torno a Santiago— ejercía una fuerte atracción sobre los migrantes rurales, impulsándolos a trasladarse a esta ciudad en busca de fuentes alternativas de trabajo.

Fue así que, al culminar la fase industrial-desarrollista, se había fortalecido aún más la preponderancia que el Área Metropolitana de Santiago (AMS)[1] siempre había tenido —y sigue teniendo— en el

[1] El Área Metropolitana de Santiago (AMS) forma parte de la Región Metropolitana de Santiago (RMS), que es una de las quince regiones en que está dividido administrativamente el territorio chileno. La RMS está dividida en cinco provincias y cincuenta y una comunas. La Provincia de Santiago está dividida en treinta y dos comunas, las que en conjunto con las comunas de Puente Alto (Provincia de

espacio nacional chileno. Ello se manifestó principalmente en que esta parte del territorio aumentó en forma significativa su contribución al PIB, al mismo tiempo que concentraba un porcentaje creciente de la población nacional. En esta dirección, una investigación realizada a comienzos de la década de los setenta concluyó que «el alto grado de primacía y el rápido crecimiento relativo de la Región Central, comparada con el resto del país, corresponden casi exclusivamente a la primacía y desarrollo de la ciudad de Santiago» (Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano [CIDU], 1972, p. 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 por ciento de las actividades económicas del país, 40 por ciento de la población y de la fuerza de trabajo nacional, y sobre el 80 por ciento del movimiento financiero» (Mingo, Contreras y Ross, 1990, p. 8). Resulta importante destacar que estos dos trabajos anticiparon el carácter regional que estaba adquiriendo la configuración territorial que entonces empezaba a plasmarse, lo cual se expresó en las delimitaciones utilizadas por una y otra investigación: región o macrozona central, y región capital.

A partir de esa situación, en la que ya se esbozaba la dimensión regional con la que se estaba produciendo la expansión territorial del AMS, la evolución más reciente muestra que esa tendencia adquirió mucho mayor vigor desde entonces hasta ahora. A lo largo de esa evolución, diversos factores asociados a los procesos de liberalización económica y de informacionalización contribuyeron a desencadenar una nueva metamorfosis urbana, de la que ha emergido una configuración de la ciudad sustantivamente distinta a la dominante en la fase industrial-desarrollista.

1. Reestructuración, nuevo contexto estructural

La metamorfosis urbana que afectó al AMS evolucionó asociada a los cambios que se fueron produciendo con el avance del proceso de reestructuración en marcha en las últimas décadas del siglo pasado, cuando el gobierno militar que llegó al poder en Chile con el golpe de Estado de 1973, al buscar una salida a la crisis provocada por el agotamiento del modelo industrial-desarrollista, escogió una vía radicalmente diferente de la que se había experimentado en este país en las décadas anteriores.

En sus años iniciales, el nuevo camino elegido por el gobierno militar se apegó en forma estricta a las propuestas del discurso teórico-ideológico neoliberal, sostenido por un grupo de economistas conocidos en ese en-

Cordillera), San Bernardo (Provincia de Maipo) y Padre Hurtado (Provincia de Talagante) conforman actualmente el AMS o Gran Santiago.

tonces como los Chicago Boys (Valdés, 1989). Este discurso, cuyas raíces se encuentran en los postulados de la economía neoclásica, «se sustenta —según Theodore, Peck y Brenner (2009)— en la creencia de que los mercados abiertos, competitivos y "no regulados", que no se encuentran sometidos a injerencias estatales ni a las acciones de colectivos sociales, representan el mecanismo óptimo para el desarrollo socioeconómico» (p. 2). Más tarde, al tener que enfrentar los efectos de la crisis de comienzos de la década de los ochenta, las autoridades recurrieron a una versión más heterodoxa de este enfoque, que —no obstante— desde entonces se ha mantenido fiel a sus lineamientos básicos.

En esa trayectoria, las políticas respectivas fueron concebidas con el propósito de devolver al mercado su papel de mecanismo primordial para el manejo de la dinámica económica y de ubicar el capital privado como protagonista central del proceso de acumulación y crecimiento. Junto a la liberalización económica, se intensificó en Chile la adopción y utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC). Pese a que estas no alcanzaron aquí el nivel de penetración logrado en los países desarrollados, su paulatina difusión contribuyó, por una parte, a la modernización operativa de diversos sectores productivos y, en particular, de los principales servicios a la producción; y por otra, a la intensificación de la conectividad y de la movilidad, prácticamente en todos los niveles de la sociedad chilena.

Considerando lo anterior, se puede afirmar que la modernización capitalista que por ese entonces comenzó a procesarse se sustentó en dos pilares básicos: uno de carácter teórico-ideológico, que corresponde a la adopción del discurso más tarde formalizado en el llamado Consenso de Washington, que preconiza restituir al mercado su papel de mecanismo medular en la regulación de la dinámica económica; y otro de carácter científico-técnico, basado en las NTIC. Fue esta la base sobre la cual, desde mediados de la década de los setenta, se produjeron diversos cambios genéricos que imprimieron su dirección a la metamorfosis urbana que en ese momento comenzaba a cobrar fuerza.

Tres consecuencias de ese proceso deben ser destacadas, en virtud de su influencia en las principales mutaciones que caracterizan la mencionada metamorfosis.

En primer término, las políticas aplicadas desde entonces se propusieron —y lograron— plasmar un escenario capaz de permitir el despliegue de una dinámica más apegada a la lógica capitalista que a la existente en la fase keynesiana. Y como en otras partes del mundo, aquí también se profundizó la dependencia estructural de las respectivas sociedades nacionales con respecto al capital (Przeworski, 1990; Habermas, 1975). Esto tiene como implicancia medular que, en este tipo de sociedad, la posibilidad de lograr una mayor acumulación y aumentar la tasa de crecimiento

a cualquier nivel territorial está cada vez más rígidamente condicionada por un cálculo económico estrictamente capitalista. De esta forma, en la medida en que se asignó al capital privado el papel central en la dinámica de acumulación y crecimiento, la gestión pública se orientó a tratar de mejorar la atractividad del país frente a los capitales móviles. Para ello se aplicó un conjunto de medidas de política económica, concebidas con el propósito de mejorar las condiciones para la valorización privada del capital, donde se asignó especial importancia a los flujos de capital externos y, en especial, a la inversión extranjera directa (IED).

Al respecto, Chile puede ser considerado como un alumno aplicado, que cumplió en forma rigurosa con sus deberes, como lo demuestra el hecho de que desde hace un buen tiempo aparece como el país latinoamericano mejor evaluado en términos de riesgo país, competitividad, globalización, ambiente para los negocios, libertad económica, etc. En estas materias se puede destacar en particular su ubicación en las evaluaciones sobre libertad económica —uno de los preceptos fundamentales del nuevo credo teórico-ideológico—, en las que Chile aparece como el país mejor calificado de esta región, habiendo llegado a ubicarse en el lugar 11 entre 183 países en el estudio correspondiente al año 2011 (The Heritage Foundation, 2011).

En segundo término, con el avance del proceso de reestructuración se intensificó y profundizó en forma relativamente rápida la articulación económica de Chile en la dinámica global, lo que impulsó una transformación sustantiva de su base económica. Parte de ello fue que las exportaciones —sobre todo de productos primarios semimanufacturados— se constituyeron en el motor de una nueva dinámica de acumulación y crecimiento, al mismo tiempo que avanzaba la terciarización de la estructura productiva nacional y, en especial, de la metropolitana. En este proceso desempeñaron un papel clave el crecimiento y la modernización tanto de los servicios a las empresas (servicios financieros, de auditoría, legales y jurídicos, publicidad y marketing, etc.), como de los destinados a las familias (comercio, salud, educación, religión, etc.). En particular, los servicios a las empresas, que aparecieron como un requisito ineludible para hacer posible la llegada de diversos circuitos globales a Chile, fueron objeto de un acelerado proceso de modernización y globalización.

En tercer término, con el avance y la profundización de los cambios en la base económica del país y de su articulación global, también numerosas empresas se vieron obligadas a reestructurar su organización y funcionamiento, de forma de mejorar su competitividad tanto en el ámbito nacional como en el global. Tal desarrollo aumentó progresivamente el número de empresas organizadas en red y, en el caso chileno, afectó a muchas de las actividades productivas más internacionalizadas; en especial, a una parte

importante de las orientadas al consumo (tiendas por departamentos, súper e híper mercados, tiendas especializadas, etc.) (De Mattos y Riffo, 2005). La adopción de esta modalidad se tradujo en una creciente descomposición y dispersión territorial de las actividades involucradas, lo cual también tuvo una fuerte incidencia en la actual metamorfosis urbana.

Estos tres tipos de cambios, que se produjeron como consecuencia del avance del ajuste estructural en Chile, pueden considerarse componentes constitutivos de la nueva fase de modernización capitalista; con ellos quedaron definidos los rasgos medulares del emergente escenario en que los diversos actores urbanos adoptan sus decisiones sobre localización y, de esta manera, desencadenan las mutaciones que caracterizan dicha metamorfosis.

2. Nuevas reglas del juego, nueva dinámica urbana

Para explicar los cambios urbanos que serán examinados más adelante, hay que tener presente además que, como un ingrediente fundamental de la reestructuración económica del país, se consideró necesario establecer una modalidad de gestión compatible con los fundamentos teórico-ideológicos neoliberales, donde se asignó un papel medular a la subsidiaridad estatal y al partenariado público-privado. En ese contexto, se entendió que una concepción sobre gestión pública fundada en tales criterios constituía el instrumento idóneo para cumplir con el objetivo de restablecer al capital privado su papel protagónico en la dinámica de acumulación y crecimiento; esto es, *remercantilizar* la dinámica económica (Offe, 1990).

Los cambios en la concepción general y en los criterios específicos que identifican esta modalidad de gestión urbana fueron resultado de un esfuerzo por ajustarse a una particular visión acerca de cómo se procesa la dinámica territorial en el mundo real y hasta dónde es posible su modificación. De hecho, se trata de una visión alternativa a aquella en la que se sustentaron las certidumbres y dogmas del urbanismo racionalista de la posguerra, que llevó a imponer y difundir una explicación diferente sobre cómo evoluciona esa dinámica en la realidad y, por tanto, sobre cuál podría ser el contenido y el alcance de cualquier intento regulatorio. En este sentido, Remy (2001) anota algunos de los aspectos clave de esa visión alternativa: «La coherencia del proceso no se deriva de la imposición de una doctrina urbanística bajo la coacción de la autoridad. (…) La autoridad política no es la única base de una racionalidad espacial, detrás de la cual no se encontraría más que el caos. (…) La intervención política y urbanística tiene mucho más peso si se inserta en un proceso

que toma fuerza independientemente de ella» (p. 148). En definitiva, al descartar cualquier posibilidad de una ingeniería social holística, el nuevo enfoque sobre gestión urbana partió del reconocimiento de que en sistemas democráticos de complejidad creciente, la producción del espacio urbano resulta de procesos sociales modulados por una multitud de decisiones adoptadas por innumerables actores, que ahora tienen mayor libertad para escoger su localización.

Pero esto también implica que las lógicas espaciales derivadas de las preferencias y del comportamiento locacional de los múltiples actores que participan en esos procesos sociales se materializan en una dinámica territorial donde adquiere creciente importancia el componente autoorganizativo, lo cual solo es posible atenuar con una intervención pública altamente autoritaria. Vale decir, las principales mutaciones que dan contenido a la actual metamorfosis urbana no emergen de una planificación normativa cuya aplicación guiaría la evolución urbana según objetivos establecidos con anticipación (tal como proponía, por ejemplo, la *Carta de Atenas*). Más bien, resultan del despliegue de procesos sociales en los que numerosos actores deciden con creciente autonomía, pero constreñidos por los condicionamientos estructurales derivados del respectivo contexto histórico-estructural y por el marco regulatorio vigente.

Esto es lo que ha llevado a reconocer que «el sistema urbano hoy está más autoorganizado que realmente controlado y regulado —lo que reconocen todos los profesionales que diagnostican la crisis de la planificación—. Estamos frente a una máquina espacial y social compleja, que escapa ampliamente a aquellos que contribuyen a construirla» (Presentación Exposición Concurso Grand Pari[s], noviembre 2009, París[2]). En esta misma dirección, Indovina (2007), al analizar las razones de la evolución hacia la «ciudad difusa», señala que los procesos respectivos son «preferentemente el resultado de actividades de autoorganización, en el sentido de que no obedecen a un diseño global, no persiguen ninguna función u objetivo general, sino que responden a iniciativas individuales, generadas por las propias necesidades y por la interacción independiente entre las iniciativas de los sujetos individuales» (p. 21).

[2] Traducción del texto de uno de los paneles de la *Exposition des Résultats de la Consultation International sur l'Avenir de la Métropole Parisienne*, realizada en París entre el 30 de abril y el 22 de noviembre de 2009, según fotografías tomadas por el autor de este trabajo. Resulta interesante, y hasta cierto punto contradictorio, que esta afirmación, en la que se reconoce la importancia de la dinámica autoorganizativa en la evolución urbana, se haya hecho para un concurso entre arquitectos cuya finalidad era proponer un proyecto para el París del futuro. En cualquier caso, la mayor parte de los proyectos presentados no prestó mayor atención a este reconocimiento.

Lo anterior no implica, como es obvio, que las acciones públicas no tengan capacidad para incidir en la evolución urbana, incluso sobre el componente autoorganizativo. Ante todo, son las administraciones públicas, sea a escala nacional, regional o local, las que establecen el marco regulatorio en el que se desenvuelven esos procesos sociales; un marco que condiciona, estimula o restringe determinados comportamientos de los actores sociales que intervienen en ese ámbito. Por otra parte, son esas administraciones las que deciden sobre un buen número de hechos urbanos, tales como los tocantes a la infraestructura básica social y física de la ciudad, lo cual tiene importante incidencia en las decisiones de los diversos actores privados. Tanto la implantación de infraestructura como el suministro de servicios en materia de educación, salud, transportes, comunicaciones, policía, etc., influyen decisivamente en la evolución urbana, pudiendo a su vez generar nuevas dinámicas autoorganizativas.

Sin embargo, también hay que tener en cuenta que estas atribuciones deben enfrentar un amplio abanico de limitaciones, muchas de las cuales se han incrementado en forma significativa desde que el propio Estado, en aras de la subsidiaridad, ha delegado un número creciente de funciones en el mercado y en el capital privado. Por ejemplo, el cambio del marco regulatorio que se produjo con los procesos de liberalización económica estableció condiciones extremadamente permisivas con respecto al capital inmobiliario, justificadas en lo fundamental en la capacidad que tiene la industria de la construcción para generar empleo. Esto ha significado que muchas de las inversiones respectivas se realicen con creciente autonomía, lo que ha contribuido a producir espacios urbanos imprevistos y/o indeseables. En la misma dirección, también puede mencionarse que en muchas urbes del mundo, y no solamente en las de los países de menor desarrollo, se han incrementado de manera desmesurada diversas actividades relacionadas con el crimen organizado, lo que también influye en la metamorfosis urbana, sin que las administraciones respectivas hayan podido impedirlo. En cualquier caso, más allá de limitaciones como las mencionadas, se debe reconocer que el Estado, a través de un número creciente de entidades, es el que encuadra los procesos sociales que se desarrollan en los distintos ámbitos urbanos.

En este contexto, ¿cómo se explica que la actual metamorfosis esté imponiendo una forma urbana genérica en distintas parte del mundo? Al respecto, la hipótesis que aquí se propone es que en la medida en que sean similares los condicionamientos estructurales del escenario en que se desarrolla esta metamorfosis, las principales mutaciones se producen siguiendo una misma dirección, sin que en ningún caso esto pueda interpretarse como una evolución hacia la formación de urbes idénticas. A este respecto, importa reconocer que cada una de estas aglomeraciones

es una experiencia única y, como tal, irrepetible, lo que no impide que su evolución sea hacia una forma urbana genérica.

Cabe destacar que desde que la reestructuración comenzó a remover en todo el mundo las disposiciones regulatorias generadas por los arreglos fordista-keynesianos, empezaron a afirmarse dos aspectos con especial incidencia en la evolución de la actual metamorfosis urbana: por una parte, con la vigencia de una gobernanza subsidiaria se produjo un substancial aumento de la autonomía de las empresas y de las familias para escoger su localización en el ámbito territorial urbano; por otra, la creciente difusión y utilización de las NTIC y el consiguiente aumento de la conectividad y la movilidad, favorecieron una generalizada expansión del campo urbano de externalidades (Dematteis, 1998). Estos dos aspectos contribuyeron fuertemente a afirmar condiciones favorables a una dispersión territorial urbana —tanto de las empresas como de las familias— mayor que la que resultaba factible en la ciudad industrial, cuya situación en materia de comunicaciones y de movilidad no favorecía una localización, tanto residencial como laboral, fuera de sus límites urbanos.

En definitiva, bajo condicionamientos de esta naturaleza, una parte significativa de los actores que tienen mayor influencia en la producción de ciudad tienden a adoptar comportamientos locacionales análogos en distintas partes del mundo. Como resultado, las innumerables decisiones y acciones de la multitud de actores que han establecido su residencia en una determinada aglomeración urbana, tanto en lo que respecta a su localización como a la utilización del medio urbano, por lo general terminan produciendo hechos y tendencias semejantes.

3. Los actores y la metamorfosis

Cuando se analiza el tema de los actores urbanos y su comportamiento en los procesos sociales en que participan, es importante tener en cuenta ante todo que —parafraseando el mandamiento principal de la fábula de Orwell sobre la rebelión en la granja— en la situación actual no todos los actores sociales son iguales, puesto que algunos son «más iguales que otros». Vale decir, en función del desigual poder que ostentan, en procesos sociales de la naturaleza de los que aquí se analizan conviven ciertos actores «más iguales», cuyas decisiones y acciones tienen mucha mayor importancia que las de otros que, en la terminología de la rebelión en la granja, deberían ser considerados como «menos iguales». Y lo que ha ocurrido con la liberalización económica de las últimas décadas es un substancial aumento del poder, tanto económico como político, del personaje que tiene mayor incidencia en las decisiones relativas a acumulación y crecimiento: el propietario (y/o administrador) del

capital. Este actor tiene una prerrogativa que le es exclusiva: la de invertir o no invertir. Su mayor poder relativo significa que, con la «re-mercantilización» impulsada por las reformas neoliberales, hoy desempeña un papel más importante que en la fase anterior, en cuanto a los niveles de crecimiento factible en un determinado ámbito nacional, regional o local.

En particular, por el peso que tienen las decisiones de los propietarios y/o administradores del capital en la actual metamorfosis urbana, hay que destacar a unos en particular: los promotores y/o inversores inmobiliarios. Al utilizar el espacio urbano como medio privilegiado para valorizar sus capitales y escoger las grandes urbes como su campo principal de operación, estos actores han incrementado sustantivamente su influjo en muchos de los más importantes cambios urbanos actuales. La participación de los negocios inmobiliarios en la vida urbana se ha incrementado en forma significativa con respecto al pasado, en lo fundamental por cuanto factores tales como el propio crecimiento urbano, el aumento de los ingresos medios de las familias, la demanda por nuevos productos inmobiliarios, entre otros, ubicaron a este tipo de negocio como una alternativa en la que era posible obtener ganancias más elevadas que en el sector productivo. Por otra parte, con las reformas que privilegiaron la alianza público-privada, los negocios inmobiliarios ganaron una muy amplia autonomía para decidir tanto su destino territorial como las características específicas del producto inmobiliario que ofrecen.

Frente a ello, con el soporte de las instituciones y mecanismos establecidos por la globalización financiera, se produjo un fuerte incremento del flujo de capitales hacia «lo inmobiliario». La ciudad —o, más precisamente, lo urbano— se transformó así en un medio fundamental para la reproducción del capital, confirmando que «la ciudad (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» (Lefebvre, 1972, p. 42). En esta situación, las decisiones y acciones de los promotores e inversores inmobiliarios pasaron a tener una influencia mucho mayor en la mercantilización del desarrollo urbano que la tenida en la fase anterior, lo que significa que la plusvalía se ha ubicado como criterio urbanístico básico.

Al mismo tiempo, también influyeron en el direccionamiento de la nueva metamorfosis urbana diversos cambios que fueron dándose en el comportamiento y preferencias de las familias y de las empresas en lo que respecta a su localización en el territorio urbano en expansión. Se trata de comportamientos y preferencias asumidos por grupos significativos de estos actores, frente a cuyas decisiones locacionales las autoridades urbanas en sociedades democráticas pueden intentar una regulación, pero difícilmente su reversión, por lo que su incidencia en la metamorfosis urbana ha sido y es considerable.

En términos generales, ¿cuáles son las tendencias que podrían destacarse como constitutivas de la actual metamorfosis urbana? Al respecto, buena parte de los estudios sobre el tema coinciden en que lo que se ha impuesto como tendencia dominante es un desbordamiento incontenible y descontrolado de cada ciudad hacia sus afueras (Geddes, 1997), en procesos en los que «el tejido urbano prolifera, se extiende, consumiendo los residuos de la vida agraria» (Lefebvre, 1972, p. 10). Como consecuencia de la persistencia de estos procesos, se ha ido afirmando en todo el mundo una nueva forma urbana[3], para la cual se ha comenzado a discutir la validez del concepto mismo de ciudad (Webber, 1968; Choay, 1994; Bassand, 2007, entre otros). En definitiva, la discusión que se ha planteado a este respecto se concreta en la siguiente pregunta, formulada por Françoise Choay (1994): «¿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?» (p. 62). De hecho, esta pregunta sintetiza lo fundamental de la cuestión que ahora queremos elucidar.

En cualquier caso, se utilice o no la expresión «ciudad» para aludir al fenómeno emergente, lo que la evidencia indica es que, beneficiada por las nuevas condiciones de movilidad y por la consiguiente compresión espacio-tiempo, que incidieron en la progresiva ampliación del campo urbano de externalidades, una multitud de decisiones y acciones de localización residencial y empresarial proyecta la condición urbana hacia fuera en forma prácticamente incontenible, en un proceso en que los límites entre lo urbano y lo rural tienden a ser cada vez más difíciles de identificar. Esto es, lo urbano evoluciona según una trayectoria en la que, a partir de una ciudad de fronteras relativamente nítidas, lo urbano se desborda hacia áreas cada día más alejadas de las fronteras originales, dando forma a una suerte de archipiélago en el que numerosas islas se imbrican en un sistema de dimensión regional. En este sentido, con base en la metamorfosis vivida por São Paulo, Lencioni (2008) sintetiza lo esencial de la construcción social resultante: «Ese aglomerado metropolitano, fragmentado en

[3] Incluso la ciudad europea, que por algún tiempo pareció ajena a este tipo de evolución, ahora está transitando en esa dirección, como lo indica con preocupación un informe reciente de la Agencia Europea del Medio Ambiente (2006): «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 el crecimiento de las ciudades europeas durante los últimos cincuenta años» (p. 1).

ciudades, como si fuese un archipiélago, constituye una región, precisamente una región metropolitana de otro tipo, que no puede ser confundida con la región metropolitana relacionada a los procesos de industrialización y urbanización típicos del siglo XX» (p. 48).

¿Cómo sintetizar los elementos básicos del tipo de construcción social resultante de la metamorfosis urbana actual? En esta dirección, como resultado de una acuciosa investigación sobre la evolución urbana en Brasil, Moura (2010) identifica en ese país nueve formaciones de una categoría espacial específica, a las que denomina «*arranjos urbano-regionais*»[4] y caracteriza como «unidades concentradoras de población, relevancia económico-social e infraestructura científico-tecnológica, con elevada densidad urbana, fuerte articulación regional y extrema complejidad, debido a la multiplicidad de flujos multidireccionales de personas, mercaderías, conocimiento, y de relaciones de poder que pasan por su interior, participando de modo más integrado en los ámbitos estadual, nacional e internacional, como los principales ejes de inserción en la división internacional del trabajo» (p. 1).

Más allá de las tendencias y los rasgos señalados, que hacen referencia a aspectos genéricos de la forma emergente, es obvio que se pueden identificar numerosas expresiones particulares de cada una de sus materializaciones, quizá tantas como regiones urbanas existen, en las que lo distintivo corresponde a condiciones o factores específicos inherentes a cada caso. Son esas particularidades las que establecen las diferencias que existen y existirán, por ejemplo, entre Buenos Aires y São Paulo, no obstante que su metamorfosis actual esté evolucionando en ambos casos hacia un mismo tipo de región urbana.

4. Santiago, región urbana en expansión

¿Cómo se manifestaron estas tendencias en la evolución de Santiago? La tesis que sustenta este trabajo es que, más allá de las diferencias particulares entre esta aglomeración y las áreas urbanas de otros países, los cambios urbanos y metropolitanos que se produjeron en Santiago durante esta fase lo hicieron siguiendo la misma dirección comprobada en la mayor parte de las urbes de otras partes del mundo. A este respecto, se asume que las decisiones locacionales de mayor impacto urbano de los habitantes de las ciudades chilenas se adscribieron a un comportamiento equiparable al observado en aquellas aglomeraciones bajo propiedades estructurales similares a las que se impusieron en el Chile pos-reestructuración.

[4] La autora propone utilizar la expresión «conglomerado urbano-regional» como traducción al castellano de «*arranjos urbano-regionais*».

En consecuencia, la evidencia disponible permite inferir que bajo el efecto de las nuevas condiciones en materia de conectividad y movilidad, y de la consiguiente ampliación territorial del campo de externalidades, tuvieron lugar algunos cambios importantes en el comportamiento locacional de los principales actores urbanos. Estos cambios, a su vez, incidieron en la intensificación de la tendencia a la expansión y dispersión urbana que, como se ha mencionado anteriormente, ya había mostrado manifestaciones incipientes en la fase industrial-desarrollista. Ahora, esto se ha expresado en un incontrolable desbordamiento urbano hacia áreas exteriores al AMS, en una secuencia que primero se manifestó como periurbanización, para luego dar paso a una ocupación urbana discontinua, difusa, policéntrica y fragmentada, donde tienden a desdibujarse cada día en mayor grado los límites entre lo urbano y lo rural.

Uno de los cambios a que se ha hecho referencia está relacionado con alteraciones en las tendencias locacionales de las familias. A este respecto, se observó que, estimulados en especial por el sostenido aumento de sus ingresos (el ingreso medio corregido por paridad de poder de compra pasó desde alrededor de 3.000 dólares a más de 14.000 dólares per cápita entre 1980 y 2010), una parte significativa de los sectores de ingresos medios y altos tendió a ampliar la dimensión de sus residencias, a la vez que se desplazó hacia el periurbano. Con ello buscaban materializar su preferencia por la vivienda individual con jardín, y/o adquirir una segunda residencia en lugares más alejados en el territorio de la respectiva región urbana. Complementariamente, los programas de vivienda social impulsados por el gobierno, que adquirieron gran importancia en este período, obligaron a un número importante de familias de bajos ingresos a desplazarse hacia comunas cada vez más alejadas del periurbano; es así que «la vivienda social ya no se localiza preferentemente en la periferia inmediata de la ciudad, sino que se comienza a ubicar en aquellas comunas que limitan con el área metropolitana propiamente tal» (Hidalgo, 2007, p. 69).

En lo que respecta a las empresas, se puede comprobar que parte importante y creciente de sus sedes corporativas, funciones de comando y servicios a la producción, optó por localizaciones menos centrales. Esto ha dado lugar a la formación de nuevas centralidades empresariales periféricas, grandes emprendimientos inmobiliarios como los de Ciudad Empresarial[5]

[5] La Ciudad Empresarial es una importante operación inmobiliaria privada, cuyo propósito es constituir un parque de negocios fundamentalmente para actividades empresariales que no tienen atención directa al público («*back office*»). Está siendo desarrollada en un predio de 75 hectáreas en el borde externo norte del AMS, y considera una inversión del orden de los 900 millones de dólares en más de cien edificios de oficinas, de los cuales ya se han construido más de cincuenta y donde se encuentran instaladas alrededor de seiscientas empresas, en las que trabajan más de 12.000 personas (*El Mercurio*, 7 de enero de 2010).

y de ENEA Parque de Negocios, ambos considerablemente alejados del centro histórico. Por otra parte, un número importante de establecimientos productivos (fábricas, talleres, centros logísticos, etc.) se ha orientado hacia terrenos de mayor dimensión y con precios más bajos en el periurbano y/o en ciudades y pueblos localizados en la proximidad del AMS. Por último, una parte relevante de los servicios a las familias optó por una mayor proximidad a la residencia de las mismas, en especial de las de ingresos altos y medios, fortaleciendo algunas comunas aledañas al AMS.

En lo esencial, las transformaciones urbanas de mayor importancia en las que todos estos cambios han incidido se pueden resumir en cuatro tendencias básicas: i) pérdida de población del área consolidada de la ciudad industrial y crecimiento hacia los bordes; ii) expansión y dispersión ilimitada de lo urbano; iii) generación de extensas áreas intersticiales en las que se confunden los límites entre lo urbano y lo rural; y iv) policentralización y fragmentación de la forma urbano-regional resultante.

4.1. Pérdida de población del área central y crecimiento de los bordes

Uno de los primeros cambios que se comprobaron en esta fase fue el progresivo debilitamiento del peso demográfico relativo de la parte central consolidada del AMS, dado que mientras la mayoría de las comunas que componen esa parte de la ciudad perdieron población, las áreas que conforman la primera corona externa mostraron un importante incremento poblacional. Así, durante el período 1982-1992, mientras la mayor parte de las comunas más importantes del núcleo consolidado 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: La Florida, 5,55 por ciento; La Pintana, 7,31 por ciento; Lo Barnechea, 6,95 por ciento; Maipú, 8,14 por ciento; Puente Alto, 8,10 por ciento; Quilicura, 5,87 por ciento; y San Bernardo, 3,79 por ciento (Rodríguez Vignoli, 1993).

Esta tendencia se mantuvo y acentuó en el período intercensal 1992-2002, cuando de las veintidós comunas del área consolidada, solamente dos (Providencia y Renca) aumentaron ligeramente su población, mientras las veinte restantes registraron pérdidas, en algunos casos muy elevadas (Cuadro 1). Como contrapartida, ganaron población las trece comunas que forman el periurbano inmediato del Gran Santiago, algunas de ellas con variaciones porcentuales muy superiores al promedio, como, por ejemplo, Quilicura (207,7 por ciento), Puente Alto (96,7 por ciento), Maipú (80,7 por ciento), Lo Barnechea (44,5 por ciento) y Pudahuel (40,9 por ciento).

Cuadro 1. Crecimiento comunas área central y comunas periurbanas, 1992-2002

Comunas área central		Comunas periurbanas	
Comunas	*% variación 1992-2002*	*Comunas*	*% variación 1992-2002*
Santiago	-10,8	*Borde Norte*	
Cerrillos	-0,8	Huechuraba	19,9
Cerro Navia	-4,2	Quilicura	207,7
Conchalí	-12,5		
El Bosque	-0,2	*Borde Poniente*	
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	*Borde Sur*	
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	*Borde Oriente*	
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 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2002).

A lo anterior se debe agregar que, en la fase actual, terminó de materializarse la conurbación al AMS de diversos centros urbanos aledaños que, hasta entonces, habían operado en forma relativamente autónoma (San Bernardo, Maipú, Puente Alto, Quilicura, Lo Barnechea). Pero, además, al mismo tiempo se articularon al funcionamiento cotidiano metropolitano otras ciudades ubicadas en su proximidad (Rancagua, Melipilla, Talagante, Colina), dando con ello impulso a la formación de la región urbana central de Chile.

El crecimiento de las comunas del borde recién señalado no se debe solo al aumento de la población, sino también, y especialmente, a un incremento de las migraciones intraurbanas. En este sentido, una investigación sobre el impacto socioespacial de este tipo de migración entre 1987 y 1992 en la Región Metropolitana de Santiago (RMS) llegó a la conclusión de que «los movimientos registrados al interior de la propia región por sí solos superaron el total del país, ya que alcanzaron la cifra de 855.381 habitantes que cambiaron de residencia de una comuna a otra, correspondiendo el 95 por ciento de ellos a originarios del Gran Santiago, es decir, a desplazamientos de franco carácter intraurbano» (Ortiz y Morales, 2002, p. 176).

Junto con los procesos descritos, el crecimiento de la población metropolitana se ha ido ralentizando, debido a que, con un nivel de urbanización que supera el 86 por ciento, se produjo una fuerte disminución de las migraciones rural-urbanas; al mismo tiempo, 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, p. 44). En esta situación, ya no es posible esperar tasas de crecimiento de la población metropolitana de la magnitud de las que se observaron en las décadas de los cincuenta y sesenta, cuando las migraciones rural-urbanas alcanzaron su máxima expresión, llegando a valores superiores al 4 por ciento anual, y, además, la tasa de crecimiento de la población era mucho más elevada.

De esta manera, el desplazamiento de una parte no menor de los habitantes de las áreas centrales hacia comunas periurbanas ha tenido una fuerte incidencia en la intensificación de la expansión territorial periurbana. Esta tendencia, que en parte importante está motivada por la preferencia de las familias por la vivienda unifamiliar con jardín, asegura la continuidad del aumento del consumo de tierra per cápita y la desdensificación del AMS. Este fenómeno significa que, incluso si continúa ralentizándose el crecimiento de la población, la extensión territorial de esta aglomeración podría seguir incrementándose.

¿Cómo se manifestó en términos de área ocupada esta propensión a la metropolización expandida del Gran Santiago? A este respecto, un estudio realizado a partir de la comparación de las imágenes satelitales del AMS para los años 1991 y 2000 permitió comprobar en este período que el *área urbana contigua* de la misma creció 12.049 hectáreas (Ducci, 2002), expansión 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 incrementó en 24 por ciento en un lapso de algo menos de diez 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 Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para distintos períodos intercensales[6], es posible inferir que nuevamente la tasa de crecimiento de la superficie del área urbana contigua se sitúa por encima de la tasa de crecimiento de la población, lo que indica que incluso en esta parte se está produciendo un proceso de desdensificación.

4.2. Expansión y dispersión ilimitada de lo urbano

Por otra parte, la información sobre el crecimiento de la población al interior de la RMS en los dos últimos períodos intercensales indica que también se ha producido un fuerte incremento de la población en las áreas que circundan el AMS y que, en la mayor parte de los casos, se encuentran articuladas productiva o residencialmente a ella. Así, en el período 1982-1992, la provincia de Santiago, en la que se ubican treinta y dos de las treinta y cinco comunas que actualmente forman el AMS, mostró una variación de su población del orden de 16,3 por ciento, ligeramente menor al 17,8 por ciento que corresponde a Chile. En cambio, 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 muy superior al promedio nacional (Maipo, 39,6; Talagante, 23,9; y Melipilla, 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 por ciento, 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 por ciento, respectivamente, en tanto que las tres restantes provincias de la RMS continuaron teniendo un crecimiento muy superior al del país en su conjunto (Cuadro 2).

Cuadro 2. Crecimiento de las provincias y comunas del Gran Santiago, 1982-2002

Provincia / Comuna	Población 1982	Población 1992	Población 2002	% variación 1982-1992	% variación 1992-2002
CHILE	11.329.736	13.348.401	15.050.341	17,8	12,8
RMS (52 comunas)	4:318.097	5:257.937	6.038.974	21,7	14,9
SANTIAGO (32 comunas)	3.694.939	4.295.593	4.647.444	16,3	8,2

[6] Aun 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.

CHACABUCO	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
Tiltil	10.412	12.838	14.579	21,8	13,6
TALAGANTE					
Talagante	130.279	166.654	214.215	23,9	28,5
El Monte	32.193	44.908	59.383	35,9	32,2
Isla de	17.201	21.882	25.758	24,1	17,7
Maipo	18.712	20.344	24.897	5,4	22,4
Padre		29.333	37.543		28,0
Hurtado	62.167	50.187	66.634	23,2	32,8
Peñaflor					
MELIPILLA	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
CORDILLERA	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	323,43	13,2
Pirque	16.333	11.368	16.488	–30,8	45,0
MAIPO	207.874	293.021	375.006	39,6	28,0
San Bernardo	129.127	190.857	244.354	46,0	28,0
Buin	8.936	52.792	62.851	487,23	19,1
Calera	28.021	11.843	17.996	–58,2	52,0
de Tango	41.790	37.529	49.805	–10,5	32,7
Paine					

Fuentes: INE (1987) e INE (2002).
Nota: la Región Metropolitana de Santiago (RMS), una de las quince regiones en las que se encuentra dividido Chile, comprende las provincias de Chacabuco, Cordillera, Maipo, Melipilla, Santiago y Talagante. El Área Metropolitana de Santiago (AMS) comprende las comunas de Santiago, Conchalí, Providencia, Las Condes, La Reina, Ñuñoa, La Florida, La Granja, La Cisterna, San Miguel, Maipú, Quinta Normal, Pudahuel, Renca, Quilicura, Peñalolén, La Pintana, Pedro Aguirre Cerda, Recoleta, Huechuraba, Lo Barnechea, Macul, Estación Central, Cerro Navia, Lo Espejo, Cerrillos, San Joaquín, San Ramón, El Bosque, Vitacura, Lo Prado, Independencia.

De igual forma, numerosos centros urbanos ubicados en estas provincias circundantes, pero aún no conurbados con el AMS, han tenido importantes aumentos de su población, los que en buena parte se deben a que han establecido y fortalecido conexiones funcionales, tanto en el plano productivo como en el residencial, con la aglomeración central en expansión. Lo que ha señalado Remy (2001) con referencia a la aglomeración de Bruselas, también es válido para lo que está ocurriendo en el AMS: «La aglomeración (...) está inserta en una zona que la engloba. Siempre manteniendo una preponderancia, ella participa en la formación de un espacio red donde los núcleos urbanos diseminados tienen relaciones intensas entre ellos así como con el centro de la metrópoli» (p. 155). Es en esta dinámica que se ha ido materializando el tipo de configuración para el que es pertinente la metáfora de «archipiélago urbano».

Fue así que, en el período 1982-1992, estos centros circundantes pero no conurbados con el AMS tuvieron, con muy pocas excepciones, una tasa de crecimiento demográfico anual mucho mayor que la nacional y que la del AMS, y mayor también que la de gran parte de los centros de más de 100.000 habitantes de todo Chile (Martínez Pizzarro, 1997). En particular, casi todos los centros de más de 2.500 habitantes ubicados dentro de un radio de sesenta kilómetros desde el centro del AMS, mostraron en ese lapso tasas de crecimiento significativamente mayores que el promedio nacional[7] (Cuadro 3). Esto puede considerarse como una consecuencia de la ampliación territorial del campo metropolitano de externalidades, la cual favoreció una localización más distante para numerosas familias y empresas que hasta entonces habían encontrado muchos obstáculos para ubicarse fuera de los límites del AMS. Con ello, este conjunto de ciudades y pueblos se ha 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 han impuesto en el ámbito metropolitano.

[7] Si bien no se dispone de la desagregación por centros urbanos de los resultados del Censo 2002, la información mencionada para las provincias de la RMS adyacentes a la de Santiago permite inferir que esta tendencia ha persistido.

Cuadro 3. AMS – Tendencias a la metropolización expandida

Ciudad central		Periurbano contiguo		Periurbano difuso	
Comuna	% variación 1992-2002	Comuna	% variación 1992-2002	Comuna	% variación 1992-2002
Santiago	-10,8			Colina	47,1
Cerrillos	-0,8	*Borde Norte*		Lampa	60,2
Cerro Navia	-4,2	Huechuraba	19,9	Tiltil	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*		Alhué	10,0
Macul	-7,6	San Bernardo	28,0	Curacaví	26,7
Ñuñoa	-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	Buin	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.

De todo lo anterior resulta que, junto al crecimiento y expansión del AMS, también cobró impulso el de diversas partes, primero del periurbano y posteriormente del ámbito regional próximo. En esta situación, es lógico prever que la ampliación de la cobertura del tren metropolitano hacia Puente Alto, Maipú y Cerrillos, así como las nuevas autopistas urbanas e interurbanas (acceso norte, Ruta 68 a Valparaíso y Viña del Mar, Autopista Central, Costanera Norte, etc.) y la incorporación de otros ramales ferroviarios en el ámbito de la región central, fortalecerán aún más la

articulación entre diversos lugares de este sistema productivo. Todo ello permite prever el reforzamiento de condiciones favorables a una mayor expansión territorial de esta región urbana central.

Por otra parte, a medida que el transporte automotor —y, en particular, el automóvil— fue acentuando su influencia en este proceso de expansión metropolitana, también se intensificó la importancia 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. La posterior transformación de estos ejes en autopistas acentuó su influencia en la configuración de una morfología metropolitana de tipo tentacular.

En forma complementaria, bajo el impulso de las nuevas condiciones de movilidad y fuertemente articulada al sistema metropolitano central, se ha intensificado la urbanización de una estrecha franja a lo largo del borde marítimo de la costa del Pacífico, que se extiende longitudinalmente por alrededor de doscientos kilómetros, desde Santo Domingo al sur de Santiago hasta Cachagua al norte. Este litoral urbanizado, cuya ejecución ha ido cubriendo paulatinamente esta parte del borde costero, aun cuando todavía con numerosas discontinuidades y vacíos, se ha dinamizado como resultado del aumento de las inversiones inmobiliarias destinadas principalmente a segunda residencia para familias que, en su mayor parte, proceden del AMS.

Al mismo tiempo, en el contexto de la dinámica del sistema productivo central, ha continuado afirmándose la interconexión funcional con el área metropolitana Valparaíso-Viña del Mar, que incluye importantes ciudades medias, como Quilpué, Villa Alemana y Limache. Esto permite prever que, en un futuro no demasiado lejano, pasarán a formar parte de la misma región urbana central, originando un sistema urbano mucho más diversificado y complejo que la ciudad industrial dominante en la fase anterior.

4.3. Generación de áreas intersticiales híbridas

Con el desbordamiento urbano que ha ocurrido al ritmo de la mayor conectividad y movilidad —ambos aspectos en los que ha incidido de manera especial la masificación del uso del automóvil—, han aumentado su presencia ciertas áreas intersticiales del archipiélago metropolitano. Se trata de áreas ni urbanas ni estrictamente rurales, pero que representan una extensión de formas de vida urbana en el territorio de la región. De hecho, corresponden a un aspecto muy importante que fue destacado por Lefebvre (1972), cuando advirtió 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» (p. 10).

En el caso específico del AMS, lo urbano resultante de esta metamorfosis aparece como producto de la ocupación de partes del territorio

metropolitano debido al avance de dos procesos diferentes: la sustitución del campesino tradicional por un trabajador que se mantiene dedicado a labores rurales, pero en condiciones laborales y residenciales urbanas; y el aumento de habitantes urbanos que ocupan, a veces 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 cuanto a la población que se mantiene vinculada a tareas rurales en esta parte del territorio, en lo fundamental se trata de trabajadores que desarrollan sus actividades y escogen su residencia de una manera muy diferente a como lo hacía la población rural tradicional (el «campesino») en el pasado: en su mayor parte, esta población se encuentra ahora afectada por el predominio del trabajo estacional y precario vinculado a las empresas agroexportadoras; y a la vez, ha sido impulsada hacia una progresiva urbanización, con un porcentaje cada vez mayor que reside en ciudades medias o pequeñas del entorno metropolitano, en la proximidad de sus lugares de trabajo, lo que influye en el crecimiento de muchos de estos centros urbanos. En tales circunstancias, como afirma Armijo (2000), «el asentamiento de la población rural presenta una tendencia general hacia la conglomeración, con una clara difusión de valores urbanos» (p. 132).

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 se conoce como «parcelas de agrado». Estas resultan del fraccionamiento de antiguas propiedades rurales en lotes no menores de media hectárea, destinados principalmente a sectores de ingresos medios y altos de la población metropolitana que buscan, en un hábitat semirrural, condiciones de vida diferentes de las que ofrece la parte más consolidada del área urbana (Salazar, 2007; Naranjo, 2007). Ello responde a que, como destaca Indovina (2004) en su explicación sobre las razones de la ciudad difusa, «la clase social media ha elaborado una concepción del habitar (se podría decir un modelo) que no encuentra satisfacción en la ciudad concentrada» (p. 51).

Las áreas ocupadas de esta manera, que se han extendido hacia el sur y hacia el poniente del Gran Santiago en un proceso asociado a un negocio inmobiliario en ascenso, han significado una modalidad de cuasi urbanización de importantes extensiones de tierra periurbana, que hasta algunas décadas atrás estaban plenamente dedicadas a la agricultura. Quiere decir que también aquí se cumple el 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, pp. 111-112).

4.4. Organización policéntrica y fragmentada

El substancial aumento de la extensión territorial del AMS ha significado que un porcentaje creciente de sus habitantes se encuentre localizado en lugares desde los que el acceso cotidiano al centro antiguo se ha ido haciendo cada día más complicado, tanto por el aumento de la distancia como por las dificultades para desplazarse. Esta situación ha impuesto la necesidad de nuevas centralidades en un territorio en continua ampliación y ha incidido en un progresivo debilitamiento del papel y de la importancia que el centro histórico tuvo en el pasado. Aunque el mismo continúa cumpliendo un número elevado e importante de funciones centrales (en particular, las del gobierno nacional), muchas actividades que anteriormente solo se podían encontrar en esa parte de la ciudad (el caso de las notarías es un buen ejemplo), ahora también están instaladas en diversas centralidades secundarias.

Fue así que, atendiendo a la dificultad para acceder al centro, el Plan Regulador Metropolitano de 1994 contempló una propuesta orientada a establecer y consolidar once subcentros, conforme a un esquema general de organización urbana que tenía un doble propósito: mejorar la accesibilidad a los servicios públicos y privados en educación, salud, recreación y otros; y, al mismo tiempo, reducir los traslados al centro de la ciudad desde distintas comunas periféricas. Sin embargo, esta propuesta pública no logró mayor avance en su implementación, en tanto que, como contrapartida, se produjo la aparición y consolidación de centralidades no planificadas, principalmente como consecuencia de dos fenómenos relacionados con la propia expansión metropolitana: primero, la conurbación con el AMS de pueblos y ciudades que hasta entonces habían funcionado separadamente, con sus propias centralidades, las que ahora se integraron al Área Metropolitana; y segundo, la materialización de algunos proyectos inmobiliarios privados de gran dimensión que, por la concentración de actividades que lograron convocar, se constituyeron en centralidades de sus respectivas áreas de influencia.

De esta forma, la conurbación al AMS de ciudades urbanas aledañas, como Puente Alto, San Bernardo, Maipú y Quilicura, redundó en que sus respectivas áreas centrales continuasen funcionando en calidad de tales, pero ahora como parte del territorio metropolitano expandido. En este proceso, por lo general se reforzaron las funciones que esos lugares tenían cuando operaban como ciudades o pueblos autónomos, con nuevas modalidades comerciales y servicios que se fueron descentralizando para cubrir mejor las demandas de una población cada vez más dispersa.

Por otra parte, diversas intervenciones privadas de gran envergadura, como es el caso de algunos *shopping-malls*, de muchas grandes superficies comerciales (en particular, híper y súper mercados), así como de ciertas

áreas de concentración de funciones empresariales (por ejemplo, servicios a las empresas y los negocios en la Ciudad Empresarial), también incidieron en la estructuración de centralidades alternativas. Un ejemplo que puede destacarse es el del Mall Plaza Vespucio localizado en la comuna de La Florida, concebido y promovido explícitamente antes de su construcción como un *town-center* y que, una vez en funcionamiento, efectivamente logró cumplir este papel, produciendo una transformación substancial de su ámbito comunal. 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 mayoría de los casos fueron concebidas y realizadas en forma inconexa y fragmentaria y, por lo general, sin mostrar mayor preocupación por aspectos relativos a la organización y funcionamiento del área urbana en su conjunto.

A todo lo anterior cabe agregar que una creciente dispersión territorial de distintos tipos de comercios y de otros servicios también ha contribuido a impulsar una configuración urbana más extendida y descentrada, funcional a la creciente difusión y utilización del automóvil, estructura que en la mayor parte de los casos se ha consolidado a partir del reforzamiento de antiguos corredores comerciales preexistentes. También hay que mencionar la configuración de algunas centralidades nocturnas, fundamentalmente vinculadas al esparcimiento y la gastronomía, que tienen un impacto no menor en el funcionamiento de la ciudad; es el caso, entre otros, del barrio Bellavista, de las áreas que se han estructurado en torno a la calle Lastarria, así como a plaza Brasil y plaza Ñuñoa.

Como ya se ha señalado, el centro fundacional del AMS todavía conserva una importante concentración de funciones y actividades, particularmente en el área de servicios. No obstante, dado el paulatino fortalecimiento en las últimas dos décadas del equipamiento terciario en nuevas centralidades, ese centro antiguo ha ido perdiendo influencia en algunas dimensiones de la vida cotidiana, lo que ha llevado a que su utilización tienda a ser decreciente para una parte importante de la población metropolitana.

Junto a esta progresiva dispersión territorial de las centralidades urbanas, también se percibe un aumento de la desconexión de numerosas partes de la urbe con relación al conjunto. Esta tendencia a la fragmentación, asociada por algunos a la metáfora del estallido (o explosión) de la ciudad tradicional, que se habría producido bajo el impacto de las nuevas formas de organización en redes y nodos, ha sido caracterizada y analizada por importantes estudios en términos de *ville eclatée* (May, Veltz, Landrieu y Spector, 1998) o de *splintering urbanism* (Graham y Marvin, 2001). Para el caso de la ciudad latinoamericana, la fragmentación ha sido señalada

como un rasgo dominante en su evolución y transformación actual, bajo los efectos de la dinámica de la globalización (Janoschka, 2002; Prêvot-Schapira y Cattaneo, 2008; Link, 2008).

En general, el concepto de fragmentación urbana corresponde a una imagen urbana despedazada, heterogénea y poco articulada física y visualmente, en la que se imponen algunas tendencias y rasgos genéricos, tales como discontinuidad del tejido urbano; crecimiento marcado por la dispersión de nuevas implantaciones, con vacíos no urbanizados y aún no urbanizables entre ellas; ausencia de articulaciones entre los pedazos urbanos; heterogeneidad extrema de las formas de los paisajes, tanto en el nivel del tejido como en el del hábitat; y gran heterogeneidad de los equipamientos (de infraestructura y colectivos) y de los servicios urbanos (Navez-Bouchanine, 2001, p. 109).

Dos tipos de cambios procesados durante las últimas décadas se sitúan entre los factores que tuvieron mayor incidencia en esta evolución. El primero se refiere a la afirmación de una modalidad de organización económica y social en redes y nodos, en la que las redes respectivas «que tienden a ser globales, surcan los territorios y conectan a distancia a sus actores, debilitando los vínculos tradicionales de cohesión interna, basados en la proximidad física» (Dematteis, 2002, p. 170). Por esta fundamental propiedad de las redes, la dinámica dominante tiende a excluir de los circuitos respectivos a las personas y los lugares poco funcionales en lo que concierne a la valorización del capital y, con ello, a debilitar la cohesión social y la importancia de las relaciones de proximidad física. De esta manera se acentúa la fragmentación social y urbana, que se materializa en diversos tipos de islas urbanas que coexisten en el territorio metropolitano, pero con una creciente desconexión entre sí (Janoschka, 2002).

El segundo tipo de cambio concierne a que la conformación social de esos fragmentos o islas está fuertemente acotada por la evolución de los mercados de trabajo bajo el efecto de la reforma laboral, realizada como parte del «ajuste estructural», cuyo objetivo primordial fue «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, p. 56). De hecho, su aplicación llevó a que un número creciente de trabajadores perdiese muchos de los derechos logrados en la fase anterior, lo que no resultó favorable para atenuar la polarización social y las agudas desigualdades en la distribución del ingreso que caracterizan a la mayoría de los países latinoamericanos, y a Chile en particular.

¿Cómo afectaron estos cambios la configuración socioterritorial del AMS? Dado que la re-mercantilización de la dinámica económica contribuyó a preservar y acentuar una muy desigual estructura de precios del

suelo, se consolidó un mapa en el que se leen nítidamente las desigualdades sociales que caracterizan a Chile como un miembro privilegiado del club de países más desiguales del mundo. Un reciente estudio realizado por el Instituto Inmobiliario de Chile (*La Tercera*, 6 de febrero de 2011, p. 12), indica que se han mantenido las grandes diferencias en el valor de la tierra en el AMS, donde los precios promedio entre las comunas más ricas y más pobres oscilan entre 1 y 28 UF el metro cuadrado[8]. Sobre esta base, las actividades y las inversiones también se han distribuido en forma extremadamente desigual, en especial las inversiones inmobiliarias, que han contribuido a reforzar esta situación.

Aun cuando la ciudad en su conjunto presenta actualmente una mayor mezcla social que en el pasado (De Mattos, Riffo, Salas y Yáñez, 2007), como contraparte se ha consolidado la situación de comunas y, en especial, de partes de algunas comunas que han tendido a homogeneizarse por niveles de ingreso, tanto en las áreas más ricas como en las más pobres. A ello se agrega que las localidades con menos recursos tienden a ser estigmatizadas («dime dónde vives y te diré quién eres»), lo que acentúa la fragmentación interna entre comunas. En este panorama, bajo la dinámica del mercado, algunas de las comunas más pobres del AMS no cuentan con ningún proyecto inmobiliario importante desde hace años, ni con la localización de servicios básicos privados diversos como, por ejemplo, farmacias, sucursales bancarias, etc.

Al mismo tiempo, relacionado con este panorama y, en especial, con la elevada desocupación juvenil, que alcanza sus guarismos más elevados en las comunas más pobres, se ha incrementado la sensación de inseguridad y el temor en Santiago (Dammert, 2007). Con ello ha ganado fuerza el urbanismo del miedo que, en lo fundamental bajo el impulso de procesos autoorganizativos, ha generalizado la proliferación de rejas y muros como resguardo frente a la amenazante presencia de las «clases peligrosas». De esta forma, el temor y la sensación de inseguridad han tenido una enorme influencia en la evolución de la apariencia física de la ciudad durante los últimos años, dado que el amurallamiento y el enrejado marcan el paisaje de prácticamente todos los barrios de la ciudad. Al mismo tiempo, como una expresión de esta dinámica autoorganizativa urbana, se han multiplicado los condominios y barrios cerrados (Hidalgo, 2004) y se ha

[8] La UF (unidad de fomento) es una unidad de cuenta reajustable de acuerdo con la inflación, creada en Chile en 1967, que a comienzos del año 2011 corresponde aproximadamente a 45 dólares por unidad (a abril de 2012, corresponde a 46 dólares y fracción).

incrementado el cierre vecinal de calles, con una creciente apropiación privada del espacio público por parte de los residentes de dichos vecindarios[9].

Pero, además, en Santiago —al igual que en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas— existe otro tipo de gueto, mucho más peligroso, que es el imbricado con el crimen organizado. Una investigación periodística reciente «detectó que en al menos ochenta poblaciones, policías, ambulancias, bomberos, carteros y técnicos de las empresas que suministran agua, luz y teléfono, no se atreven a ingresar. Las bandas y los grupos narcos dominan, mientras los vecinos deben vivir con miedo y hacinados en sus casas» (Centro de Investigación e Información Periodística [Ciper] Chile, 2009, p. 10). En general, se trata de reductos autoorganizados no demasiado extensos, pero que tienen el carácter de fragmentos urbanos prácticamente inaccesibles para el resto de los habitantes de la ciudad y regidos por sus propias reglas.

Todos los aspectos señalados dan cuenta de una metrópolis con una estructura y una organización mucho más complejas y heterogéneas que las de la ciudad industrial; una metrópolis mucho más difícil de gobernar y donde la solución de los problemas excede ampliamente el ámbito de lo urbanístico.

5. Conclusiones

Los elementos de juicio sobre las mutaciones que se han producido en las últimas décadas en el AMS confirman que, en lo fundamental, ellas han avanzado en la misma dirección que han seguido las ocurridas en las principales aglomeraciones urbanas de todo el mundo. Esto no resulta extraño, si se considera que los cambios que han afectado a estas aglomeraciones se han producido asociados a un similar modelo de modernización capitalista, re-mercantilizado, informacionalizado y globalizado, y han sido regidos por un marco regulatorio acotado por análogas reglas del juego. De allí que se haya plasmado una configuración urbana similar en todos los países y ciudades que optaron por este camino. Y, por lo tanto, también es razonable concluir que este tipo de configuración no podrá ser objeto de modificaciones sustantivas en tanto se mantengan las coordenadas y tendencias constitutivas del modelo dominante.

En consecuencia, en esa situación resulta previsible que la expansión territorial del AMS continuará avanzando hacia la consolidación de una región urbana en descontrolada expansión. En una dinámica económica

[9] En un catastro realizado por el diario *El Mercurio* (2 de octubre de 2009), se comprobó que «un total de 820 calles y pasajes enrejados hay en las más pobladas comunas de Santiago», pese a existir prohibición legal al respecto.

regida por las fuerzas del mercado, el crecimiento y la expansión de esta región urbana desigual, policéntrica y fragmentada será muy difícil de controlar, máximo si se considera que la modalidad de gestión urbana que se impuso con las reformas liberales de fines del siglo pasado carece de instrumentos para introducir cambios sustantivos a esa evolución.

Mientras tanto, en todo el planeta continúa aumentando la preocupación por las secuelas de una persistente urbanización generalizada e ilimitada, en especial por cuanto quedan pocas dudas acerca de la enorme magnitud de los costos sociales y ambientales que dicho proceso está provocando. Cotidianamente nos enteramos de acontecimientos en todo el mundo, que ponen en evidencia la aceleración del deterioro ambiental del planeta . Y, por otra parte, frente a la frecuencia con que se están produciendo las crisis económicas en esta fase del desarrollo capitalista, y ante las consecuencias sociales de cada una de ellas, se está acentuando el descontento y se están multiplicando distintos tipos de manifestaciones de rebeldía y de protesta en distintas partes del mundo. Frente a ambos procesos, las respuestas de los gobiernos han sido y son insatisfactorias. Chile y el Gran Santiago no son una excepción.

Pese a todo lo anterior, no deja de llamar la atención que buena parte de las propuestas que han estado formulando los urbanistas para enfrentar el conjunto de problemas inherentes a la actual metamorfosis urbana del AMS, apunten principalmente a aspectos formales, urbanísticos o arquitectónicos, soslayando en forma sistemática las raíces estructurales de dichos problemas. Ignorar las implicancias que se derivan de vivir en sociedades que se desenvuelven bajo los condicionamientos que impone una creciente dependencia estructural del capital es, en nuestra opinión, la mejor manera de prepararse para dar un paso adelante cuando nos encontramos al borde del precipicio.

En esta compleja encrucijada, los gobiernos nacionales se encuentran prácticamente sin alternativa para lograr niveles adecuados de acumulación bajo las condiciones que se han impuesto con la globalización. Y al parecer, solamente la fuerza de los movimientos sociales que están cobrando impulso en todo el mundo podría obligar a adoptar caminos distintos, capaces de enfrentar adecuadamente los problemas ecológicos y sociales que, hasta ahora, no han cesado de agravarse.

Santiago, marzo 2011.

Referencias bibliográficas

Agencia Europea del Medio Ambiente (2006). La expansión urbana descontrolada en Europa. *EEA Briefing 04*. En: http://www.eea.europa.eu/es/publications/briefing_2006_4.

Arenas, F. (2007). Reconfiguración espacial y adaptación institucional: un ajuste pendiente en el caso de los espacios metropolitanos chilenos. En C. de Mattos y R. Hidalgo (eds.), *Santiago de Chile. Movilidad espacial y reconfiguración metropolitana* (pp. 177-188). EURE Libros / Serie GEOlibros 8. Santiago: LOM Ediciones / Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales - Instituto de Geografía.

Armijo, G. (2000). La faceta rural de la Región Metropolitana: entre la suburbanización campesina y la urbanización de la élite. *EURE* (Santiago de Chile), *26*(78), 131-135. doi: 10.4067/S0250-71612000007800007.

Bassand, M. (2007). *Cités, villes, métropoles. Le changement irréversible de la ville*. Lausana: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.

Choay, F. (1994/2004). El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad. En A.M. Ramos (ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 61-72). Barcelona: Edicions de la Universitat Politècnica de Catalunya.

CIDU – Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile, Equipo Macrozona Central (1972). Síntesis del Estudio Región Central de Chile. Perspectivas de Desarrollo. *EURE* (Santiago de Chile), *2*(6), 9-30.

Ciper Chile – Centro de Investigación e Información Periodística, Chile (2009). Santiago ocupado. *Qué Pasa* (Santiago), N° 1997 (17 julio 2009), 10-21.

Dammert, L. (2007). La cotidianidad del temor al delito en Santiago. En C. de Mattos y R. Hidalgo (eds.), *Santiago de Chile. Movilidad espacial y reconfiguración metropolitana* (pp. 155-173). EURE Libros / Serie GEOlibros 8. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales - Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

De Mattos, C. y Riffo Pérez, L. (2005). Globalización, redes, nodos y dinámica metropolitana. El Gran Santiago en los noventa. En C. de Mattos *et al*., *Gobernanza, competitividad y redes: la gestión en las ciudades del siglo XXI* (pp. 31-63). EURE Libros, Colección RIDEAL. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales - Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

De Mattos, C., Riffo Pérez, L., Salas, X. y Yáñez, G. (2007). Cambios socioeconómicos y transformación metropolitana. Santiago, 1992-2002 (pp. 89-115). En C. de Mattos y R. Hidalgo (eds.), *Santiago de Chile. Movilidad espacial y reconfiguración metropolitana*. EURE Libros /

Serie GEOlibros 8. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales - Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En F.J. Monclus (ed.), *La ciudad dispersa* (pp. 17-33). Barcelona: Centre de Cultura Contemporânia de Barcelona.

Dematteis, G. (2002). De las regiones-área a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional. En J. Subirats (coord.), *Redes, territorios y gobierno. Nuevas propuestas locales a los retos de la globalización* (pp. 163-175). Barcelona: Diputació de Barcelona.

Ducci, M.E. (1998). Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente? *EURE* (Santiago de Chile), *24*(72), 85-94. doi: 10.4067/S0250-71611998007200000.

Ducci, M.E. (2002). Área urbana de Santiago 1991-2000: expansión de la industria y la vivienda. *EURE, 28*(85), 187-207. doi: 10.4067/S0250-71612002008500010.

Fuentes, L. y Sierralta, C. (2004). Santiago de Chile, ¿ejemplo de una reestructuración capitalista global? *EURE* (Santiago de Chile), *30*(91), 7–28. doi: 10.4067/S0250-71612004009100002.

Geddes, R. (1997). Metropolis Unbound. The Sprawling American City and the Search for Alternatives. *The American Prospect*, N° 35 (Cambridge, MA).

Graham, S. y Marvin, S. (2001). *Splintering urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Londres: Routledge.

Habermas, J. (1973/1975). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Hidalgo, R. (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 de Chile), *30*(91), 29–52. doi: 10.4067/S0250-71612004009100003.

Hidalgo, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *EURE* (Santiago de Chile), *33*(98), 57-75. doi: 10.4067/S0250-71612007000100004.

Indovina, F. (1990/2004). La ciudad difusa. En A.M. Ramos (ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 49-59). Barcelona: Edicions de la Universitat Politècnica de Catalunya.

Indovina, F. (2007). Introducción: antes de la ciudad difusa. En F. Indovina (coord.), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención* (pp. 13-23). Barcelona: Diputació de Barcelona.

Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE* (Santiago de Chile), *28*(85), 11-29. doi: 10.4067/S0250-71612002008500002.

Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.

Lencioni, S. (2008). Da metrópole como estrategia desenvolvimentista a metrópole como sobrevida do capitalismo. En P.C.X Pereira y R. Hidalgo (eds.), *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Serie GEOLibros 11. Santiago: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile / Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo.

Link, F. (2008). De la policentralidad a la fragmentación en Santiago de Chile. *Centro-h* (Quito), N° 2, 13-24.

Martínez Pizarro, J. (1997). Urbanización, crecimiento urbano y dinámica de la población en las principales ciudades de Chile entre 1952 y 1992. *Revista de Geografía Norte Grande,* N° 24.

May, N., Veltz, P., Landrieu, J. y Spector, T. (eds.). 1998. *La ville éclatée*. Tour d"Aigues: Éditions de l"Aube.

Mingo, O., Contreras, M. y Ross, A. (1990). Proyecto Región Capital de Chile. *EURE* (Santiago de Chile)*, 16*(48), 7-24.

Moura, R. (2010). *Arranjos urbano-regionais: uma categoría espacial complexa na metropolização contemporânea da América Latina*. XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). Mendoza, 26-29 de marzo.

Naranjo, G. (2007). Expansión metropolitana en el periurbano de Santiago. Implicancias territoriales en la Provincia de Chacabuco. En C. de Mattos y R. Hidalgo (eds.), *Santiago de Chile. Movilidad espacial y reconfiguración metropolitana* (pp. 227-249). EURE Libros / Serie GEOlibros 8. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales-Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Navez-Bouchanine, F. (2001). Des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale: une aproche critique de la notion de fragmentation. En É. Dorier-Apprill (dir.), *Vocabulaire de la ville. Notions et références* (pp. 109-118). París: Éditions du Temps.

Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.

Ortiz, J. y Morales, S. (2002). Impacto socio-espacial de las migraciones intraurbanas en entidades de centro y de nuevas periferias del Gran Santiago. *EURE, 28*(85), 171-185.

Prévôt-Schapira, M.F. y Cattaneo Pineda, R. (2008). Buenos Aires: La fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. *EURE* (Santiago de Chile)*, 34*(103), 73-92. doi: 10.4067/S0250-71612008000300004.

Przeworski, A. (1990). *The State and the economy under capitalism*. Chur: Harwoow Academic Publishers.

Remy, J. (2001). Ville visible, ville invisible. Un réseau aréolaire? *A+C. Arquitectura y Cultura,* N° 1, 144–167.

Rodríguez Vignoli, J. (1993). *La población del Gran Santiago: tendencias, perspectivas, consecuencias*. Santiago: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) (LC/DEM/R.200, Serie A, Nº 283).

Salazar, A. (2007). La periurbanización en la recomposición de los espacios rurales metropolitanos: Santiago de Chile. En C. de Mattos y R. Hidalgo (eds.), *Santiago de Chile. Movilidad espacial y reconfiguración metropolitana* (pp. 207-225). EURE Libros / Serie GEOlibros 8. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales - Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

The Heritage Foundation (2011). Ranking the countries. *2011 Index of Economic Freedom*. En: http://www.heritage.org/index/ranking.

Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, N° 66 [Versión digital]. Santiago: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. http://www.sitiosur.cl/r.php?id=898.

Valdés, J.G. (1989). *La Escuela de Chicago: Operación Chile*. Buenos Aires: Grupo Editorial Zeta.

Veltz, P. (2002). Des *lieux & des liens. Politiques du territoire à l"heure de la mondialisation*. Tour d"Aigues: Éditions de l"Aube.

Webber, M. (1968/2004). La era postciudad. En Á.M. Ramos (ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 13-23). Barcelona: Edicions de la Universitat Politècnica de Catalunya, 2004.

Reestructuración del mercado metropolitano de trabajo y transformación socioterritorial del Gran Santiago, 1992-2002

Introducción

Con la ruptura institucional que se produjo en Chile en 1973, que puso fin al frustrado intento de impulsar una transición democrática al socialismo, se inició en este país un radical proceso de liberalización económica, que constituyó uno de los intentos pioneros en América Latina de aplicación de una estrategia económica inspirada en los principios teóricos y en las recetas que años más tarde serían impulsados por el llamado Consenso de Washington. El proceso que entonces se inició, que ha evolucionado por más de tres décadas en forma asociada a la dinámica de la globalización y la informacionalización, impulsó en este país una nueva fase de modernización capitalista, que ha afectado prácticamente a todas las dimensiones de la sociedad respectiva.

Como parte de ese proceso, se produjo una profunda reestructuración de los mercados de trabajo, que implicó el desmontaje de la mayor parte de los arreglos institucionales relativos a la relación salarial, que habían sido establecidos en la fase industrial-desarrollista. Los cambios producidos por esta reestructuración tuvieron un fuerte impacto en la organización y funcionamiento del Área Metropolitana de Santiago (AMS) y, especialmente, en la evolución de su configuración socioterritorial. La identificación y el análisis del alcance de este proceso fue el objetivo principal de una investigación sobre impactos socioterritoriales de la reestructuración del mercado de trabajo en el Gran Santiago (en adelante Investigación sobre Cambios Socioterritoriales), que se desarrolló entre los años 2004 y 2005, investigación de la que este trabajo recoge algunas de sus principales conclusiones.

La Investigación sobre Cambios Socioterritoriales consideró fundamentalmente los enfoques e hipótesis de dos corrientes de análisis e interpretación, en torno a las que se ha planteado buena parte de la discusión de los últimos años sobre los efectos de la globalización en la transformación socioeconómica metropolitana. Si bien estas corrientes, que han originado una controversia todavía no totalmente zanjada, no son enteramente contradictorias entre sí, tienen una diferencia importante en lo que concierne a la forma en que la evolución reciente de los mercados metropolitanos de trabajo afecta a los sectores medios.

A partir de la información disponible para el caso de Santiago, así como de los términos de una discusión que ha comenzado a desarrollarse sobre la evolución sociolaboral reciente en esta ciudad, esta investigación consideró que los enfoques e hipótesis de estas corrientes constituían una base apropiada para plantear el análisis respectivo. El hecho de que este proceso tenga ahora una historia de algo más de tres décadas, permite realizar una evaluación de los cambios observados a la luz de las propuestas centrales de estas corrientes y, por lo tanto, establecer cuál de ellas permite interpretar y explicar mejor lo que aquí ha ocurrido.

Para tales efectos, se consideraron en primer lugar los efectos del proceso de reestructuración en Chile, en la Región Metropolitana de Santiago (RMS) y, en especial, en el AMS o Gran Santiago; con este propósito, se consideró como indicador de la transformación del mercado metropolitano de trabajo, los cambios en la población económicamente activa (PEA) detectables a través de la evolución de los principales grupos socioeconómicos (GSO), a partir de la información suministrada por los dos últimos censos nacionales de población y vivienda (1992 y 2002).

De esta forma, el objetivo fundamental de esta investigación fue comprobar si las transformaciones observables en la evolución del mercado de trabajo, tanto a nivel de RMS, como del AMS, bajo una reactivación económica que se produjo al mismo tiempo en que Chile profundizaba su proceso de globalización, corroboraban o refutaban las propuestas sobre una posible evolución de esta ciudad hacia una configuración tipo ciudad dual. Partiendo de este objetivo general, la Investigación sobre Cambios Socioterritoriales se propuso ante todo analizar las transformaciones del mercado de trabajo de la RMS durante la década de los años noventa, considerando la evolución de los distintos GSO, como base para identificar y estudiar los principales impactos de los cambios observables en la evolución de los mismos entre 1992 y 2002 en el Gran Santiago.

Como antecedente para estos análisis, se realizó previamente una revisión de las principales transformaciones que caracterizaron la evolución de la economía de Chile durante las últimas tres décadas, así como del comportamiento de los principales indicadores sociales y, en especial, de

los correspondientes a distribución personal del ingreso, evolución de la pobreza, y a ingresos y gastos de las familias. Con estos antecedentes, la Investigación sobre Cambios Socioterritoriales avanzó hacia el análisis de la evolución de los principales GSO durante el último período intercensal y, a partir de allí, fue posible identificar en qué forma los cambios que se habían producido en esa evolución se manifestaban territorialmente.

1. La discusión teórica: polarización social vs. medianización

Las líneas de interpretación tomadas como base para plantear esta investigación, se refieren fundamentalmente a los efectos que los procesos de liberalización económica, informacionalización y globalización han tenido en la reestructuración de los mercados metropolitanos de trabajo, y a cómo este proceso ha incidido en la configuración socioterritorial de las correspondientes aglomeraciones metropolitanas.

En lo esencial, los fundamentos teóricos y empíricos que han dado fundamento a estas interpretaciones se derivan de dos vertientes principales: por una parte, la que considera que una tendencia a la polarización social y a la dualización constituye un rasgo inherente a la evolución de las ciudades mundiales o globales; y, por otra parte, una línea de trabajo que aun cuando reconoce la tendencia al aumento de las desigualdades sociales urbanas, tiende a descartar que esto implique necesariamente una acentuación de la polarización y que conduzca a la formación de ciudades duales.

El primer tipo de planteamiento, que se encuentra esbozado desde la propuesta inicial sobre ciudades globales de Friedman y Wolf (1982), ha sido desarrollado y fundamentado de manera más amplia principalmente en las contribuciones de Sassen (1991, 1998 y 2003), Castells (1989) y Borja y Castells (1997). Por su parte, el segundo tipo de propuesta se ha desarrollado fundamentalmente a partir de los resultados de diversas investigaciones empíricas, inicialmente planteadas para el caso de algunas ciudades europeas, y posteriormente, para las principales metrópolis brasileñas (Ribeiro, 2004). A este respecto, en particular, cabe hacer referencia a los trabajos de autores como Hamnett (1994), Préteceille (1995), Préteceille y Ribeiro (1999) y Oberti y Préteceille (2004). Los planteos básicos de estas dos líneas interpretativas pueden sintetizarse en la forma siguiente.

1.1. Polarización social y dualización

Esta corriente interpretativa sostiene que el avance de los procesos de *reestructuración productiva* y de *informacionalización*, fenómenos estos considerados como constitutivos de la *globalización,* está impulsando en todo el mundo una segmentación de la estructura y organización de los mercados de trabajo. En su parte medular, la teoría de la segmentación de los mercados de trabajo argumenta que «modos muy diferentes de determinación de los salarios y del empleo distinguen "segmentos" de mercado, entre los cuales la movilidad de los trabajadores es muy reducida. En la forma típica de segmentación –el dualismo– coexisten un *segmento primario*, al seno del cual los salarios son elevados y la seguridad del empleo muy grande, y un *segmento secundario*, que presenta las características inversas» (Perrot, 1995, p. 21, destacado es nuestro).

La evolución de un mercado laboral segmentado cristalizaría en una sociedad marcada por tres tendencias básicas: i) una fuerte polarización entre los salarios (y los ingresos) del sector primario y el sector secundario; ii) una escasa movilidad ascendente desde el sector secundario hacia el primario; y iii) una atenuación o reducción de los ingresos de los sectores medios. Esto afirmaría un nuevo perfil del gráfico de estratificación laboral, el cual evolucionaría desde uno con forma de huevo hacia otro que se asemejaría a un reloj de arena (Marcuse, 1989; Lipietz, 1996; Tezanos, 2001). Esta imagen representaría nuevas formas de desigualdad, materializadas en una mayor polarización o dualización de la estructura social, considerados estos como fenómenos inherentes a la evolución de sociedades tecnológicas avanzadas.

Castells (2001), que ha sido uno de los autores que ha mostrado mayor preocupación por caracterizar esta tendencia, sostiene que la nueva revolución tecnológico-informacional «conduce a la vez a una segregación y a una segmentación espaciales, a una marcada diferenciación entre el nivel superior de la sociedad informacional y el resto de los residentes locales, así como a una segmentación sin fin y a la frecuente oposición entre muchos componentes de la fuerza de trabajo reestructurada y desestructurada» (p. 394). Al mismo tiempo, precisa la forma en que se manifiestan las relaciones entre los cambios en la estructura ocupacional y las grandes áreas metropolitanas, desencadenando una evolución hacia la formación de «ciudades duales»:

> Esta nueva y cada vez más polarizada estructura ocupacional y la desigualdad salarial resultante de la misma son a su vez territorialmente específicas. A medida que el proceso de desarrollo desigual concentra tanto a las actividades dinámicas como al

> trabajo menos cualificado en las grandes áreas metropolitanas, dichas áreas se convierten en la expresión espacial de las condiciones sociales en las que se traducen en último término los efectos del proceso de reestructuración. *Las tendencias hacia la polarización y la segmentación de la estructura social subyacen en el ascenso de la «ciudad dual»* (Castells, 1989, p. 289, destacado es nuestro).

Desde esta perspectiva, la *dualización se sitúa como una tendencia congénita a las sociedades capitalistas avanzadas*, que cristaliza a medida que la economía informacional se constituye en el nuevo núcleo dinámico de la respectiva estructura económica. Por consiguiente, conforme a esta explicación, no toda desigualdad social podría interpretarse como dualización, sino que esta correspondería a una modalidad específica de desarrollo capitalista, donde sería la informacionalización de la economía la que tendría mayor incidencia en la segmentación de los mercados de trabajo.

Por su parte, Saskia Sassen (1991), desde sus planteos iniciales sobre la ciudad global, referidos a los casos de Londres, Nueva York y Tokio, asignó una importancia central a la transformación de los mercados de trabajo y a las consecuencias de esta evolución en el orden social de la ciudad global, concluyendo que «ahora hay una mayor desigualdad en la distribución de las ganancias y en el ingreso de las familias, una mayor prevalencia de la pobreza y un masivo incremento de la inversión extranjera y doméstica en lujosas construcciones comerciales y residenciales» (p. 317, traducción propia).

En escritos posteriores, Sassen (1998) generalizó esta tendencia a todas aquellas ciudades en proceso de globalización: «El resultado global es una tendencia a un aumento de la polarización económica. Cuando nos referimos a polarización en el uso de la tierra, en la organización de los mercados de trabajo, en el mercado inmobiliario y en la estructura del consumo, no queremos afirmar necesariamente que la clase media está desapareciendo. Estamos refiriéndonos, antes, a una dinámica por medio de la cual el crecimiento contribuye más a la desigualdad que a la expansión de la clase media» (p. 150). Tendencia que, en un trabajo posterior (2003), explica básicamente como consecuencia de una creciente demanda de personal altamente calificado con elevadas remuneraciones que permiten sofisticados niveles y pautas de consumo, *como consecuencia de la expansión de nuevas actividades líderes, en coexistencia con un conjunto de servicios con bajas remuneraciones y empleo a menudo precario*. Aquí, el sector de altos ingresos requiere de un conjunto de servicios cotidianos, rutinarios y/o personalizados (cuidado personal, boutiques de indumentaria y objetos de diseño, gastronomía sofisticada y diversificada,

servicios de entrega, servicios de lavandería a domicilio, correo privado, etc.), lo que incrementa la oferta de empleos precarios y de bajos salarios. También diversos servicios complementarios a otras empresas (limpieza, mantenimiento, seguridad, etc.) contribuyen a expandir la demanda de empleo poco calificado, a menudo precario, con bajas remuneraciones.

A partir de este planteamiento, directa y explícitamente referido a la transformación de los mercados de trabajo bajo los efectos de la globalización y la informacionalización, Sassen (2003) propone como una tesis fundamental, que está en la base de la mayor parte de las discusiones sobre el tema, que «la *nueva economía urbana* no solo refuerza las desigualdades existentes, sino que pone en movimiento toda una serie de nuevas dinámicas de desigualdad» (p. 175).

1.2. «Medianización» y desigualdad

Hasta cierto punto, en contraposición a esta interpretación, algunas investigaciones sobre casos concretos de ciudades bajo el impacto de la globalización han planteado que es posible comprobar una evolución diferente a la postulada por la denominada «hipótesis de la ciudad global», que se derivaría de la presencia ascendente de una "clase de ingresos medios" particularmente poblada, ubicada en sándwich entre los ricos especialmente menos ricos y los pobres menos marginalizados» (Bonewitz, 2004, p. 48, traducción propia). Una evolución en esta dirección significaría que en estos casos no se produciría un estrechamiento de la cintura de la figura que representa la estructura de la estratificación laboral (el reloj de arena), sino que, por el contrario, se observaría una dilatación de la parte central de la misma como consecuencia de la aparición y expansión de una nueva clase media, fenómeno que ha sido caracterizado como una tendencia a la «moyennisation[1]».

Conforme a lo señalado por Oberti y Préteceille (2004), la tesis de la medianización se basaría en dos ideas principales: i) la ruptura y la diferenciación de clases en términos de ingresos, de consumo, de educación, etc., se han reducido considerablemente, contribuyendo así a formar una vasta constelación central, «media», donde ciertamente subsisten diferencias, pero que no funcionan más como indicadores culturales e identitarios tan fuertes; y ii) son precisamente las clases medias las que, a partir de su capital cultural y de un cierto nivel de vida, de su difusión y sus implicancias en la sociedad, dan el tono y contribuyen a «medianizar» la sociedad contemporánea.

En esta misma dirección, Hamnett, en diversos trabajos (1994 y 1996) y, particularmente, en su estudio para el caso de Londres (2003), aporta

[1] En este trabajo utilizamos la palabra «medianización» para hacer referencia a este fenómeno.

argumentos y evidencias adicionales sobre una evolución de esta naturaleza, al documentar cómo el proceso de terciarización de la economía londinense ha generado un mayor dinamismo en los grupos ocupacionales medios y profesionales. A partir de aquí, buena parte de su argumentación se orienta a mostrar que un aumento de las desigualdades no implica necesariamente una tendencia a la polarización social, para lo cual establece la diferencia entre, por una parte, la cantidad de personas afectadas; y, por otra, los niveles de salarios o de ingresos que perciben: «Hay una importante distinción entre imágenes basadas en número de hogares o número de personas e imágenes basadas en la cantidad de riqueza detentada por gente a diferentes niveles» (Hamnett, 2003, p. 75, traducción propia).

Aun cuando, en términos generales, Hamnett (2003) acepta el enfoque de la ciudad global propuesto por Sassen, su argumentación contradice explícita y directamente un aspecto particular de aquel, cual es la tendencia hacia la polarización social y/o dualización metropolitana, estableciendo una diferencia conceptual entre desigualdad y polarización: «*Desigualdad* se refiere a la magnitud de la dispersión entre diferentes niveles de ingresos/salarios, mientras *polarización* está relacionado con cambios en el tamaño absoluto y relativo de los grupos en diferentes grupos de ingresos/salarios a lo largo del tiempo» (p. 75, traducción propia). En otras palabras, la esencia de esta distinción radicaría en el hecho de que la *desigualdad* estaría referida a las distancias relativas de ingresos, en tanto que la *polarización* lo sería en cuanto al número de personas afectadas.

Al desarrollar este discurso, Hamnett (2003) destaca especialmente que «estas diferencias a menudo son confundidas y una desigualdad de ingresos más grande es tomada a veces como un indicador de polarización; sin embargo, aunque una mayor desigualdad y una mayor polarización pueden estar vinculadas, en la práctica son muy distintas analíticamente»; lo que quiere decir que para este autor lo importante es distinguir «si tanto el número de perceptores de la parte más baja como de la parte más alta de la distribución están creciendo a expensas de los del medio (polarización) o si la brecha entre la parte más alta y la parte más baja de la distribución está creciendo (mayor desigualdad)» (p. 75, traducción propia). De ello infiere que «la cuestión clave es si hay más ricos y más pobres (y menos en el medio), o si los ricos se están haciendo más ricos y los pobres relativamente más pobres en relación a los ricos; es posible que las dos cosas estén pasando, o una, o ninguna, pero necesitamos ser claros en lo que creemos que está ocurriendo y en lo que estamos tratando de medir». Concluye que «decir que hay tanto más ricos y más pobres (polarización) es algo muy diferente que decir que los ricos se están haciendo más ricos y los pobres más pobres (o más ricos pero a una tasa más lenta)» (p. 76, traducción propia).

Las conclusiones que surgen de esta línea de interpretación respecto de las tendencias sociales metropolitanas difieren de las del enfoque de la ciudad dual, desde que no reconoce que necesariamente se observe una tendencia hacia la polarización de la estructura social de las grandes ciudades a medida que la profundización del proceso de globalización intensifica la terciarización de la estructura productiva urbana. No obstante, lo que sí se reconoce es que la no existencia de tendencias hacia la polarización social no es contradictoria con la existencia de un aumento de las desigualdades.

2. Chile: liberalización, reestructuración productiva y globalización

2.1. Los cambios en el entorno nacional

El proceso de reestructuración económica iniciado a mediados de la década de los setenta contribuyó a profundizar la inserción de este país en la economía global e impulsó una sustantiva transformación de su estructura socioeconómica. Las transformaciones que entonces comenzaron a observarse se materializaron principalmente en una significativa reducción del peso del sector industrial manufacturero y en una progresiva terciarización relativa de la base económica nacional y metropolitana, que afectó por igual la estructura del PIB y la del empleo; en lo fundamental, este proceso de terciarización coincide con la tendencia que se ha identificado como un rasgo común a la mayoría de los países en vías de globalización.

¿Cómo incidió esta transformación productiva en los indicadores sociales respectivos? A este respecto, para caracterizar la situación que ha ido emergiendo de este proceso, es necesario destacar los cambios observados con respecto a la evolución del ingreso per cápita, de la pobreza y de la indigencia, y de la distribución del ingreso.

En lo que concierne a la evolución del ingreso per cápita, se observa que en el período en el que la economía nacional muestra su ciclo de mayor crecimiento, el mismo pasó desde un valor ligeramente superior a los 1.700 dólares en 1987 a alrededor de 5.800 dólares en el año 2004. Si, por otra parte, se considera el ingreso por habitante corregido por paridad de poder de compra, se comprueba que el mismo evolucionó desde 2.651 dólares en 1980 a 10.423 en el año 2004. En este sentido, se puede comprobar que Chile fue el país que mostró a este respecto un mayor crecimiento entre todos los países mayores latinoamericanos, como se puede observar en el Cuadro 1.

Cuadro 1. América Latina-pib per cápita corregido por poder de paridad de compra

	1980	2004
Argentina	6,348	11,456
Brasil	3,679	8,258
Chile	2,651	10,423
Colombia	2,628	6,501
México	4,051	9,357
Perú	2,74	5,17
Uruguay	5,591	12,108
Venezuela	3,604	4,664
EUA	12	38,031

Fuente: FMI, 2004.

En lo que se refiere a la evolución de los indicadores relativos a los niveles de pobreza e indigencia, medidos a través de los indicadores convencionales utilizados por el Banco Mundial, la pobreza se redujo desde el 45,1% de la población en 1987 al 18,8% en el año 2003, la población indigente pasó en el mismo lapso del 17,4% al 4,7% y los pobres no indigentes se redujeron del 27,7% al 14,1% (Cuadro 2).

Cuadro 2. pobreza en Chile y en Región Metropolitana de Santiago (Porcentaje sobre la población total)

Año	Indigentes		Pobres no indigentes		Total pobres	
	Chile	RMS	Chile	RMS	Chile	RMS
1987	17.4	13.5	27.7	25.2	45.1	38.7
1990	12.9	9.6	25.7	23.4	38.6	33.0
1992	8.8	6.0	23.8	20.1	32.6	26.1
1994	7.6	4.6	19.9	15.2	27.5	19.8
1996	5.8	2.7	17.4	12.1	23.2	14.8
1998	5.6	3.5	16.1	11.9	21.7	15.4
2000	5.7	4.3	14.9	11.8	20.6	16.1
2003	4.7		14.1		18.8	

Fuente: Mideplan, 1999, 2001 y 2003, con base en Encuesta Casen.

En el panorama relativamente auspicioso caracterizado por estos indicadores, la persistencia de una regresiva distribución del ingreso aparece como el aspecto más débil y preocupante de la evolución social chilena. No obstante las altas tasas de crecimiento, así como el sostenido esfuerzo en materia de políticas relativas a salud, educación y vivienda impulsadas por los gobiernos democráticos desde comienzos de la década de los años noventa, resultan poco significativos los avances logrados con respecto a una distribución del ingreso, lo que muestra la persistencia de grandes desigualdades sociales. Así, si se examina la evolución de

la distribución del ingreso autónomo en el período 1987-1998, que fue aquel en el que la economía chilena mostró las tasas de crecimiento más elevadas, se puede observar que entre el 20% de los hogares más ricos y el 20% de los más pobres, la relación de 18 a 1 no muestra alteraciones significativas (Cuadro 3).

Cuadro 3. Chile 1990-1998. Distribución del ingreso de los hogares por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar* (Porcentaje sobre la población total)

Décil**	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total	Índice 20/20
1987	1.2	2.2	2.9	3.8	4.8	5.8	7.6	10.3	16.0	45.4	100.0	18.1
1990	1.2	2.3	3.1	3.9	4.9	6.1	7.7	10.2	15.5	45.1	100.0	17.3
1992	1.4	2.4	3.2	3.9	4.8	6.1	7.7	10.2	15.1	45.3	100.0	15.9
1994	1.3	2.4	3.2	4.0	5.1	6.3	8.0	10.7	16.0	43.1	100.0	16.0
1996	1.3	2.3	3.0	3.9	4.8	6.1	7.8	10.4	15.8	44.7	100.0	16.8
1998	1.2	2.2	3.0	3.8	4.8	6.0	7.7	10.4	15.8	45.2	100.0	17.9

* Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.
** Deciles construidos a partir del ingreso autónomo pér cápita del hogar.
Fuente: Mideplan (2001), Encuesta Casen.

Ello no obstante, debe destacarse un aspecto que resulta importante para el análisis al que se refiere este trabajo: un rasgo distintivo de la distribución del ingreso en Chile es que este país tiene una excesivamente elevada concentración del ingreso en el decil superior (en torno al 45% del ingreso total), el que mantiene una brecha muy amplia con el decil siguiente (con alrededor del 15%), lo que distorsiona de manera significativa el cuadro general. Al respecto, Meller (2000) indica que si se excluyese dicho decil, la distribución del ingreso de Chile sería bastante equitativa para los deciles restantes, puesto que el coeficiente de Gini descendería desde alrededor de 0,55 a 0,27, valor que equivale a uno de los más bajos del mundo.

En el último estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2004) sobre la situación social latinoamericana, donde se realiza un pormenorizado análisis comparativo de la evolución de la distribución del ingreso en 18 países latinoamericanos, se comprueba que siendo el coeficiente de Gini correspondiente a Chile el octavo más elevado de los países considerados (solo inferior a los de Brasil, Argentina, Honduras, Nicaragua, Colombia, Panamá y Bolivia), cuando se lo calcula omitiendo el primer decil, el coeficiente resultante lo ubica entre los mejores de dicho grupo de países. Este hecho, que confirma el aserto de Meller, es importante para la discusión de la hipótesis de la polarización social que se realiza en este trabajo.

2.2. La transformación metropolitana

Si se consideran las tasas de incremento del producto y del empleo para la fase de más elevado crecimiento económico chileno, que se inicia a mediados de la década de los ochenta, se puede comprobar que a lo largo de todo este período la RMS mostró tasas más altas que las del país en su conjunto. Este hecho, que documenta el mayor dinamismo de dicha región, y en particular del AMS, se materializó en el hecho de que en esos años Santiago haya consolidado su papel de lugar preferido para la localización de las funciones de mayor jerarquía de la nueva base económica, tales como casas matrices de las empresas más globalizadas, sedes corporativas de prácticamente la totalidad de los grupos económicos, casas centrales del sistema bancario sin excepción, así como también la mayor parte de la cúpula de los servicios a la producción y la parte más dinámica de la industria nacional.

Bajo el impulso de este alto dinamismo económico, Santiago inició un proceso de continua transformación de la que ha ido emergiendo una ciudad significativamente diferente de la que se había consolidado en la fase industrial-desarrollista (De Mattos, 2004), adscribiéndose a una tendencia que, en líneas generales, corresponde a la que se observa en la mayoría de la ciudades en proceso de globalización en distintas partes del mundo. Ante el dinamismo de este proceso, pueden plantearse algunas preguntas: ¿de qué forma tal transformación ha incidido en la evolución de la situación social de esta ciudad?, ¿se está imponiendo aquí el modelo de la ciudad dual? En una primera aproximación para intentar una respuesta a estas preguntas, puede decirse que la evolución económica y social de la RMS y, en particular del AMS, corresponde —con diferencias menores— a la del país en su conjunto que se reseñó en el apartado anterior.

En lo que concierne a la evolución de las desigualdades, una serie larga de indicadores sobre la distribución del ingreso referida al Gran Santiago para el período 1957-1998, elaborada por Ruiz-Tagle V. (1998), a partir de la Encuesta de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile, le permitieron concluir que «la desigualdad ha ido aumentando progresivamente desde 1957, alcanzando su peor nivel en la década de los ochenta y mejorando moderadamente en la década de los noventa» (pp. 3-4). En esta dirección, es posible afirmar que aun bajo la persistencia de la regresiva distribución del ingreso consignada en el apartado anterior, diversos indicadores correspondientes a la última década muestran una ligera atenuación de las desigualdades. Esto se puede documentar ante todo con el hecho de que, tal como ocurrió a nivel nacional, también en la RMS se produjo una significativa reducción de los niveles de pobreza e indigencia, la que —como se puede observar en el Cuadro 2— mostró mayor intensidad en esta parte del territorio.

Por otra parte, los resultados de la V Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 1999) para el Gran Santiago, indican que 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*; complementariamente, también se comprobó un crecimiento real de 88% en el ingreso mensual por hogar en 1996-97 con respecto a 1987-88 (Cuadro 4), 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.

Cuadro 4. Gran santiago
Distribución del ingreso de los hogares por deciles de hogares
(En miles de pesos de diciembre de 1998 y porcentajes)

Deciles	1987-1988		1997-1996		Variación %
	Miles $ 1998	%	Miles $ 1998	%	
1	64	1.9	161	2.5	152
2	97	2.9	239	3.8	146
3	130	3.9	294	4.7	126
4	160	4.8	340	5.4	113
5	183	5.4	401	6.4	119
6	217	6.5	458	7.3	111
7	279	8.3	536	8.5	92
8	345	10.3	701	11.1	103
9	556	16.6	1,043	16.5	88
10	1,326	39.5	2,133	33.8	61
Todos	336	100.0	630	100.0	88

Fuente: INE, V Encuesta de Presupuestos Familiares, 1996-1997.

La misma fuente indica también una disminución en el grado de desigualdad de la distribución del ingreso y del gasto de los hogares en el Gran Santiago, desde que mientras el 20% de los hogares más pobres incrementaron en términos reales su ingreso per cápita de 4,8% a 6,3%, el quintil correspondiente a los sectores de mayores ingresos disminuyó su participación de 56,1% a 504% entre 1987 y 1997 (Cuadro 5). Además, la información sobre el gasto por hogar indica una evolución en la misma dirección, pues mientras la variación en este período para el primer quintil fue de 111%, la correspondiente al quinto quintil fue de solamente 68%.

Cuadro 5. Gran Santiago
Distribución del ingreso y del gasto de los hogares
según quintiles de ingreso per cápita

Quintiles	Distribución del ingreso		Distribución del gasto	
	1987-1988	1997-1996	1987-1988	1997-1996
1	4.8	6.3	7.6	8.8
2	8.6	10.0	10.9	12.4
3	11.9	13.6	13.7	14.8
4	18.6	19.6	19.6	20.0
5	56.1	50.4	48.2	44.0
Todos	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: INE (1999).

Esta información permite concluir que una de las principales consecuencias del fuerte crecimiento en este período, complementado por los efectos de las políticas sociales aplicadas desde 1990, ha sido un relativamente importante aumento tanto del ingreso real como del ingreso per cápita de los hogares, al mismo tiempo que un crecimiento real en el gasto tanto por hogar como por persona, lo que contribuye a explicar la sostenida reactivación del mercado interno que se observó en estos años. Todo ello pone en evidencia que la RMS —donde el AMS es dominante— fue una de las más favorecidas por el alto crecimiento observado desde mediados de la década de los ochenta.

Por otra parte, esta tendencia resulta corroborada con la información suministrada por los dos últimos censos de población y vivienda (1992 y 2002) en cuanto a la evolución de los distintos componentes de la estructura socioocupacional, producto de la reestructuración del mercado metropolitano de trabajo que ha acompañado la transformación económica de los últimos años. A este respecto, se pueden comprobar algunas tendencias que ilustran sobre la dirección asumida por la transformación de la estructura ocupacional metropolitana (Cuadro 6): importante fortalecimiento del grupo de dirigentes, cuyo peso asciende de 6,1% a 8,4%; expansión de los grupos medios (de 32,8% a 36,4%); aumento de la participación del grupo de trabajadores del comercio y servicios (11,2% a 13,8%); importante reducción del grupo obreros (27,8 a 20,8%); reducción de escasa relevancia de los trabajadores agrícolas (su peso disminuye de 3,4 a 1,9%) y disminución irrelevante del peso de los trabajadores no calificados (18,8 a 18,7%).

Toda la información analizada indica consistentemente que en el caso chileno, y en particular en el del AMS, los sectores medios han estado

ganando importancia a lo largo de este proceso, lo que a la vez señala un relativo aumento de la «medianización» de la sociedad metropolitana, también contribuye a descartar la hipótesis del aumento de la polarización social. Estas tendencias han llevado a que, en un estudio reciente sobre el tema, se llegue a la conclusión de 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 26,2% de la población activa se clasificaba en ocupaciones de clase media; en 2000, esta proporción era del 37,2%» (Martínez, 2002, p. 40).

Con todos estos antecedentes, parece posible afirmar que las tendencias observables no validan para el caso chileno las hipótesis que relacionan los avances del nuevo modelo de acumulación con una mayor polarización social y/o dualización. Vale decir, por lo menos en este período, no hay síntomas de un impulso hacia la formación de una ciudad dual, lo cual obviamente no implica desconocer las agudas desigualdades sociales que se derivan de la persistencia de una regresiva distribución del ingreso. La información disponible es terminante en este sentido: no hay evidencia alguna que permita sustentar la hipótesis de que los sectores de ingresos medios estén perdiendo importancia, por lo que la evolución observada no sería hacia una estructura laboral asimilable a la imagen de un reloj de arena, sino más bien hacia una donde la parte media tiende a mantenerse y, aún, a expandirse.

Este análisis nos lleva a la conclusión de que si analizamos la evolución de los distintos indicadores sociales considerados de la RMS y, en especial, del AMS, comparando las *tendencias* observadas en este período con la *situación* emergente al cabo del mismo, es posible concluir que mientras las primeras no indican acentuación alguna de la polarización social, la *situación* actual continúa mostrando una alta desigualdad entre los sectores de mayores y menores ingresos, situación esta que es compatible con la persistencia de una regresiva distribución del ingreso que no ha logrado ser corregida, pese al elevado crecimiento y a las políticas sociales aplicadas durante estos años.

3. Evolución de los grupos socioocupacionales en Santiago

Para analizar los principales cambios en la estructura social de la RMS entre 1992 y 2002, en la Investigación sobre Cambios Socioterritoriales se consideraron aquellos observados en la participación de los

Cuadro 6. Rms-cambios en la estructura de los grupos socioocupacionales, 1992-2002

Clasificación socio-ocupacional	1992		2002		Cambio en la PEA	
	Número	%	Número	%	Variación absoluta	Variación porcentual
Dirigentes	114,079	6.1	196,240	8.4	82,161	72.0
Miembros del Ejecutivo y Legislativo y directivos de la administración pública	1,270	0.1	1,641	0.1	371	29.2
Directores empresas (3 o más directores)	13,909	0.7	16,776	0.7	2,867	20.6
Profesores de las ciencias físicas, química, matemáticas e ingeniería.	26,934	1.4	60,389	2.6	33,455	124.2
Profesores de las ciencias bológicas, medicina y salud	24,518	1.3	37,285	1.6	12,767	52.1
Otros profesionales	47,448	2.5	80,149	3.5	32,701	68.9
Medios	615,788	32.8	844,740	36.4	228,952	37.2
Gerentes pequeñas empresas (1 o 2 directores)	130,959	7.0	132,438	5.7	1,479	1.1
FF.AA., Carabineros e Investigaciones	25,346	1.3	19,060	0.8	-6,286	-24.8
Profesionales de la enseñanza	51,650	2.7	77,243	3.3	25,593	49.6
Técnicos medios	113,911	6.1	375,027	16.1	261,116	229.2
Oficinistas y empleados en trato directo con público	293,922	15.6	240,972	10.4	-52,950	-18.0
Trabajadores del comercio y servicios	210,381	11.2	320,852	13.8	110,471	52.5
Servicios personales, protección y seguridad	88,027	4.7	150,864	6.5	62,837	71.4
Modelos, vendedores y demostradores	122,354	6.5	169,988	7.3	47,634	38.9
Obreros	522,788	27.8	482,110	20.8	-40,678	-7.8
Oficiales y operarios industrias extractivas y construcción	121,225	6.4	98,083	4.2	-23,142	-19.1
Oficiales y operarios de la metalurgia, construcción, mecánica y afines	90,036	4.8	92,422	4.0	2,386	2.7
Mecánicos de precisión, artesanos artes gráficas y afines	33,593	1.8	26,148	1.1	-7,445	-22.2
Otros oficiales operarios y artesanos de las artes mecánicas	114,761	6.1	79,335	3.4	-35,426	-30.9
Operadores de instalaciones fijas y afines	9,843	0.5	8,649	0.4	-1,194	-12.1
Operadores de máquinas y montadores	59,975	3.2	50,854	2.2	-9,121	-15.2
Conductores de vehiculos y operadores de equipos pesados	93,355	5.0	126,619	5.5	33,264	35.6
Agrícolas	63,484	3.4	43,979	1.9	-19,505	-30.7
Agricultores calificados de explotaciones con destino al mercado	63,422	3.4	43,487	1.9	-19,935	-31.4
Trabajadores agropecuarios de subsistencia	62	0.0	492	0.0	430	693.5
Trabajadores no calificados	353,420	18.8	434,819	18.7	81,399	23.0
Trabajadores no calificados de ventas y servicios	260,827	13.9	280,964	12.1	20,137	7.7
Peones agropecuarios, forestales, pesqueros y afines	17,990	1.0	33,621	1.4	15,631	86.9
Peones de la minería, construcción, industria y transporte	74,603	4.0	120,234	5.2	45,631	61.2
Total	1'879,940	100.0	2'322,740	100.0	442,800	23.6

Fuente: De Mattos, Riffo, Yáñez y Salas (2005), elaborado con base en información INE, Censos de Población y Vivienda 1992 y 2003.

principales GSO durante este período intercensal. A tales efectos, se aplicó una metodología adaptada de la utilizada en estudios realizados para diversas ciudades del mundo, tales como los de Hamnett para Londres, de Préteceille para París y de Ribeiro y otros (2004) para las principales metrópolis brasileñas.

Fue necesario, en todo caso, realizar una adaptación y agregación de la información suministrada por los censos de población y vivienda de 1992 y 2002, considerando la desagregación utilizada por el INE de las distintas categorías socioocupacionales, la que presentaba algunas diferencias entre censo y censo. De esta forma, los datos se agregaron según grandes grupos y según distritos censales, para un total de 304 distritos del Gran Santiago y, sobre esa base, se calculó el peso relativo de cada uno de estos grupos al interior de su respectivo distrito, para cada uno de los años de realización de los censos.

La información fue representada en un mapa para cada uno de estos GSO, relacionándose con la media aritmética para obtener los diferentes rangos utilizados en los mapas, los cuales se mantuvieron constantes para cada año y, de esta forma, dimensionar su evolución temporal. Posteriormente, se calculó la variación porcentual en el período estudiado para cada grupo, de forma de poder elaborar los mapas que mostraran la dinámica de cada uno de ellos.

Finalmente, se analizó la evolución para cinco de estos grupos (el agrícola fue excluido por ser poco relevante en el AMS), que fueron los siguientes:

GSO Dirigentes: incluye profesionales de las ciencias físicas, químicas y matemáticas e ingeniería; profesionales de las ciencias biológicas, medicina y salud; otros profesionales científicos e intelectuales; miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo y personal directivo de la administración pública; directores de empresas con tres o más directores (categorías 21, 22, 24, 11, 12 de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones 1988, CIUO 88).

GSO Medios: incluye Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones, profesionales de enseñanza, técnicos y profesionales de nivel medio de ciencias físicas y químicas, ingeniería y afines; de ciencias biológicas, medicina y salud; maestros e instructores técnicos; otros técnicos medios; oficinistas y empleados en trato directo con el público y gerentes de pequeñas empresas (categorías 1, 23, 31, 32, 33, 34, 41, 42 y 13 de CIUO 88).

GSO Obreros: integrado por oficiales y operarios de industrias extractivas y construcción, oficiales y operarios de metalurgia, construcción mecánica y afines, mecánicos de precisión, artesanos, operarios de artes gráficas y afines, otros oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios, operadores de instalaciones fijas y afines, operadores de

máquinas y montadores, conductores de vehículos y operadores de equipos pesados y móviles (categorías 71, 72, 73, 74, 81, 82 y 83 de CIUO 88).

GSO Trabajadores del Comercio y Servicios: comprende a los trabajadores de servicios personales y de protección y seguridad, y modelos, vendedores y demostradores (categorías 51 y 52 de la CIUO 88).

GSO Trabajadores No Calificados: comprende trabajadores no calificados de ventas y servicios (principalmente trabajadores del servicio doméstico); peones agropecuarios, forestales, pesqueros y afines; y peones de la minería, la construcción, la industria manufacturera y el transporte (categorías 91, 92 y 93 de CIUO 88).

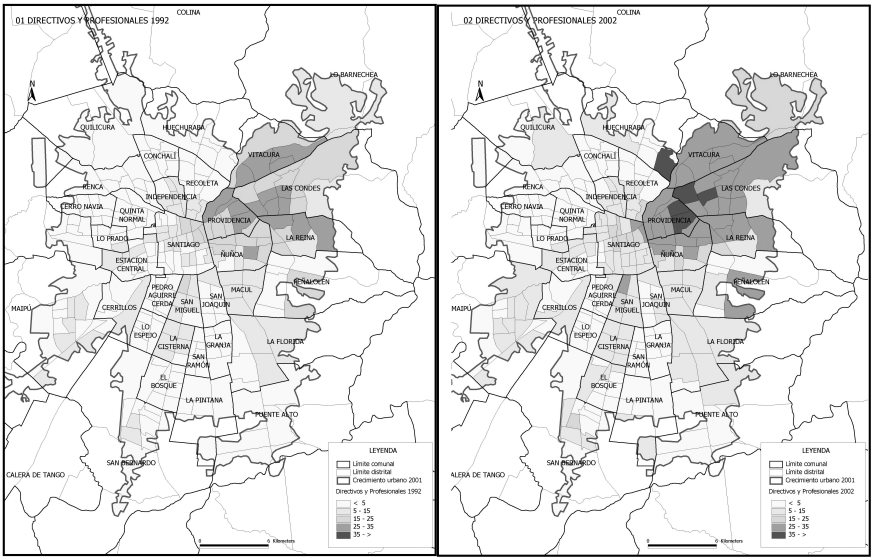
Analizando los cambios observables para estos cinco GSO, fue posible identificar la evolución de su participación durante un período en el que se produjeron cambios fundamentales en la economía chilena. Los cambios más destacados se presentan a continuación.

GSO Dirigentes

Este GSO incrementó su participación relativa entre 1992 y 2002 sobre el total de la PEA de la RMS en 2,4%, pasando de representar el 6,1% en 1992 al 8,4% en 2002, lo que lo hace el sector más dinámico en términos de variación porcentual.

En 1992, el GSO Dirigentes ya mostraba una clara sobrerrepresentación en el área oriente del AMS (fundamentalmente las comunas de Providencia, Las Condes y Vitacura y, en menor grado, en Ñuñoa, La Reina y Peñalolén), con una presencia relativa menor en algunas comunas aledañas, tales como Santiago y Macul (Mapa 1). La información del Censo del año 2002 indica un significativo fortalecimiento de su presencia en dichas comunas del sector nororiente del AMS, con un aumento del número de distritos donde su peso relativo era superior al 30%; por otra parte, también se observa una mayor presencia de este grupo (en el rango del 20% al 30%) en algunos distritos del centro histórico de la comuna de Santiago y de las comunas de Macul, La Florida y San Miguel, así como en el anillo Américo Vespucio (en especial, Huechuraba).

Mapa 1: GSO Dirigentes



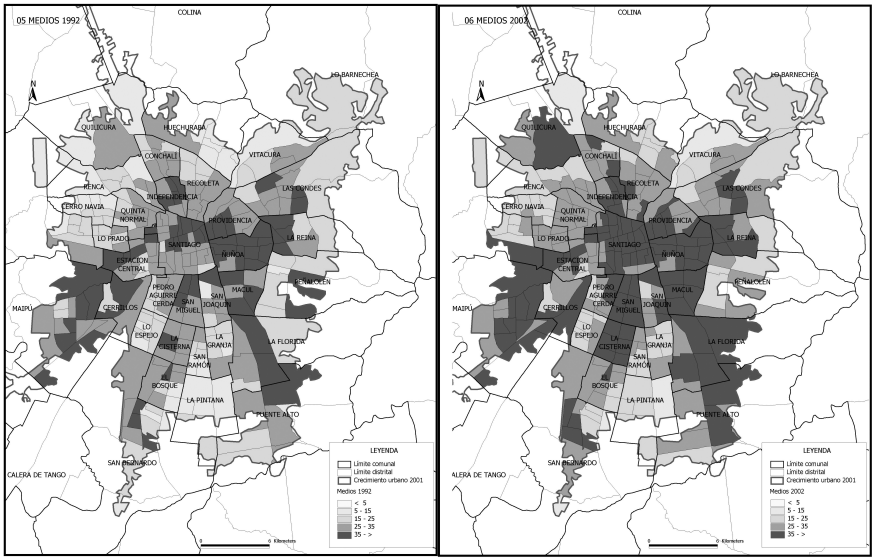
Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo 1992-2002. INE.

El ranking comunal sobre su participación relativa, ordenado de manera descendente para el año 2002, indica una fuerte concentración territorial del número de comunas con mayor presencia relativa de este grupo; en efecto, mientras en 1992 cuatro comunas mostraban una presencia relativa superior al 20% de la PEA (Providencia, Vitacura, Las Condes y La Reina), en el 2002 se agregó solo la comuna de Ñuñoa. Como contrapartida, en la gran mayoría de las comunas del Gran Santiago la presencia de este grupo es inferior al 10%.

3.1. GSO Medios

Este grupo, que en 1992 tenía un peso relativo de 32,8% en la RMS, aumentó al 36,4% en el 2002, lo que implica un crecimiento de 3,6% y un incremento absoluto de casi 230.000 personas, donde la mayor incidencia la aportaron subgrupos vinculados a técnicos medios (Mapa 2).

Mapa 2: GSO Medios



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo 1992-2002. INE.

En 1992, los distritos con mayor presencia relativa del GSO Medios en los dos rangos superiores, es decir, por sobre el 40% de la PEA, se encontraban principalmente en las comunas del oriente del AMS, en el eje San Miguel-La Cisterna, en partes de las comunas de Estación Central y Maipú y en el eje Macul-La Florida. Su importancia espacial en el AMS se comprueba también en el predominio del número de distritos con una presencia relativa de entre 30% a 40% en toda el área en estudio. En el año 2002 se puede observar una fuerte expansión del número de distritos con presencia relativa superior al 40%, cubriendo la totalidad de las comunas de San Miguel, La Cisterna y Macul y casi toda la comuna de Santiago y La Florida. La menor presencia de este grupo se presenta en La Pintana y La Granja en el sur, y Renca, Cerro Navia y Pudahuel en el norponiente.

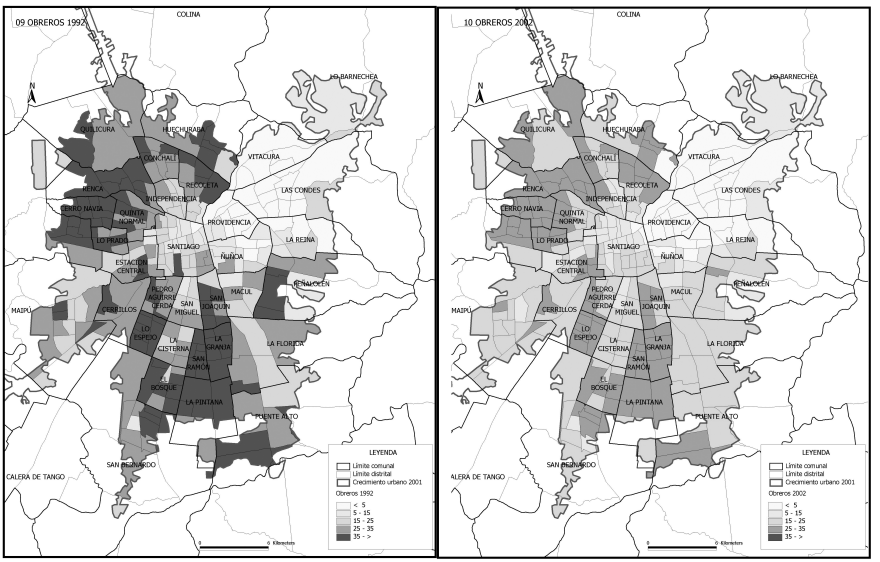
En el ranking del peso relativo de este grupo según comunas, tomando como referencia el año 2002, se observa un aumento de su peso relativo en la gran mayoría de las comunas del Gran Santiago, incluidas algunas de las más populares, como Cerro Navia, La Pintana, Renca y Lo Espejo. Es, sin embargo, en distritos de las comunas de Quilicura, Pudahuel y Huechuraba, donde se presentan los mayores incrementos.

3.2. GSO Obreros

Este grupo es el que muestra la mayor disminución en el período, con una caída de 7,1%, habiendo pasado de representar el 27,8% de la PEA de la RMS en 1992, al 20,8% en 2002. En 1992, los distritos que contaban con una mayor presencia relativa del GSO Obreros estaban fundamentalmente en las comunas del norponiente (especialmente Cerro Navia, Lo Prado, Renca, Quilicura, así como comunas que bordean el área central, tales como Conchalí, Recoleta, Quinta Normal, Estación Central) y del sur (donde destacan las comunas de San Ramón, La Pintana, El Bosque, La Granja, San Joaquín, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo, cubriendo prácticamente por completo los distritos respectivos) (Mapa 3).

Por otra parte, y de manera más dispersa, también contaban con fuerte presencia de este grupo algunos distritos de las comunas de Cerrillos, Puente Alto, Peñalolén, Macul y Ñuñoa. Se observaba también una presencia de entre 20% y 30% de obreros en distritos de La Florida, La Cisterna, San Miguel, Cerrillos, Independencia y Recoleta. Los distritos con menor presencia relativa de este GSO se encuentran fuertemente concentrados en las comunas de Providencia, Vitacura y Las Condes.

Mapa 3: GSO Obreros



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo 1992-2002. INE.

En contraposición, para el año 2002 se observa una generalizada disminución de los distritos con mayor presencia relativa de este grupo, en todas las comunas del AMS; no obstante, mantiene una presencia significativa

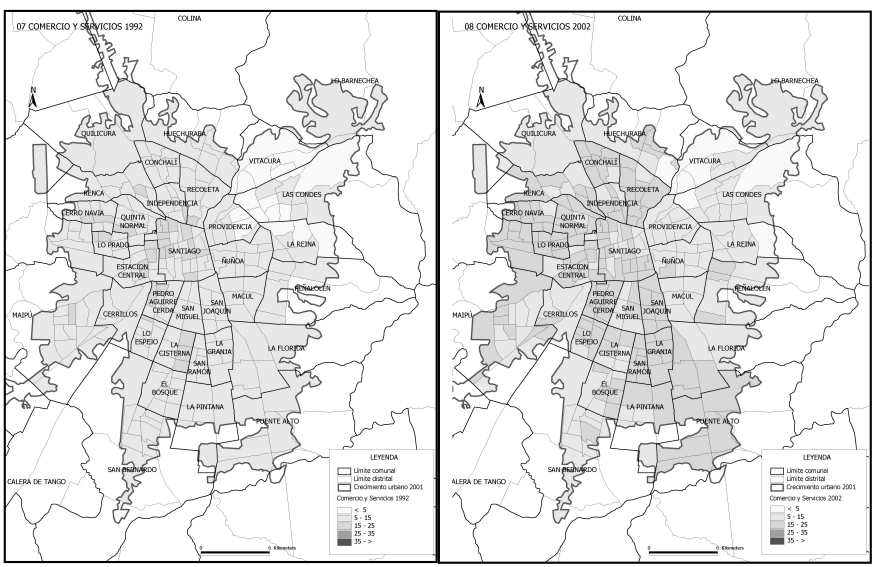
en algunos distritos de comunas como La Pintana, La Granja, Lo Espejo y Puente Alto en el sur, y de Renca, Quilicura y Cerro Navia en el norte. Asimismo, el segundo rango de importancia, es decir, distritos con presencia relativa de este grupo entre 20% y 30%, también se localizan en las áreas sur y norponiente. En síntesis, como se observa en el mapa, prácticamente en todos los distritos el GSE Obreros muestra una variación negativa, con pocas excepciones (algunos distritos de Quilicura, Estación Central y Santiago).

Por su parte, el ranking comunal de participación relativa, ordenado de manera descendente para el año 2002, muestra que en 1992 este grupo socioeconómico representaba más del 40% del total de la fuerza de trabajo en siete comunas del Gran Santiago, y en veinte comunas más del 30%; en cambio, en 2002, en la gran mayoría de las comunas representa menos del 30%, superándose apenas este valor solo en La Pintana, San Ramón y Lo Espejo.

3.3. GSO Trabajadores del Comercio y Servicios

En términos espaciales, este GSO muestra una presencia relativa más homogénea en el Gran Santiago que los otros grupos. No obstante, en 1992 su mayor presencia relativa, vale decir, en el rango entre 14% y 18%, correspondía a distritos situados al norponiente del AMS, principalmente en Pudahuel, Cerro Navia, Renca, Quinta Normal y Lo Prado, en gran parte de las comunas de Santiago y de Estación Central y, finalmente, también en algunos distritos del sur (comunas de Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo y la Cisterna) (Mapa 4).

Mapa 4: GSO Trabajadores del Comercio y Servicios



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo 1992-2002. INE.

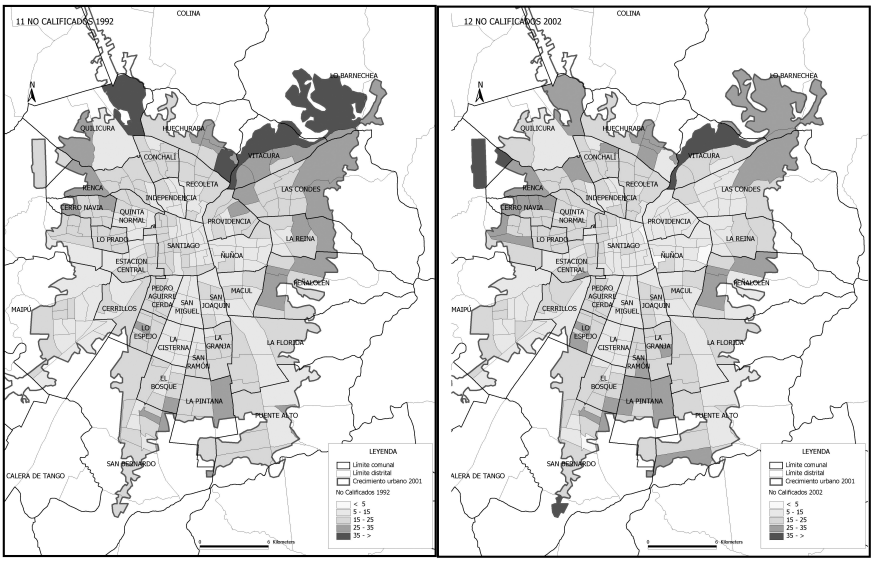
Para el año 2002, la característica principal es que este GSO presenta un claro incremento de su participación en gran parte de las comunas del AMS, con difusión generalizada de distritos donde supera el 14% de presencia relativa, aunque se mantiene la mayor homogeneidad espacial de este grupo y su menor presencia en el oriente de la ciudad.

En cuanto al ranking de peso relativo comunal, ordenado según el año 2002, aparece una mayor homogeneidad de su distribución espacial, donde la gran mayoría de las comunas metropolitanas tienen una presencia del mismo de entre 10% y 20%. Las excepciones las constituyen las seis comunas de mayores ingresos, donde su peso es inferior al 10% del total de la PEA.

3.4. GSO Trabajadores No Calificados

Este grupo, con una variación intercensal de -0,1%, mostró, sin embargo, en términos absolutos, un crecimiento importante de más de 80.000 personas. Además, en el incremento del número de personas no clasificadas en el censo 2002 podría existir una subestimación de este grupo, dado que una proporción importante de los no clasificados correspondería a ocupaciones de muy baja, o nula, calificación laboral (Mapa 5).

Mapa 5: GSO Trabajadores No Calificados



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo 1992-2002. INE.

En términos de su difusión espacial, si bien este grupo mostraba en 1992 un peso relativo significativo en gran parte de los distritos del AMS, en un rango entre 10% y 20%, su mayor presencia relativa se observa en el sector oriente, donde alcanza una participación relativa superior al 30%. Lo anterior podría explicarse por una mayor demanda de empleo doméstico puertas adentro en sectores de altos ingresos; adicionalmente, muestra una elevada presencia en comunas de menores ingresos del norponiente, como Renca, Cerro Navia y Pudahuel, y del sur, como La Pintana, San Ramón y Lo Espejo. Para el año 2002, el hecho más notorio es la fuerte reducción de su peso relativo en todas las comunas del sector oriente, fenómeno que se produce con más fuerza en las comunas de Ñuñoa y Providencia. Asimismo, se mantiene su mayor presencia relativa en las comunas más pobres mencionadas para el año 1992, fortaleciéndose inclusive en algunas como Lo Prado y Renca en el norponiente y Cerrillos, Lo Espejo y La Granja en el sur.

4. Conclusiones

Un conjunto de indicadores de carácter general (distribución del ingreso monetario, distribución de ingresos y gastos en presupuestos familiares y evolución de la pobreza y la indigencia) suministró, en una primera aproximación, evidencia suficiente como para sostener que la hipótesis de la acentuación de la polarización social y de la dualización, tal como ha sido planteada por los enfoques de la ciudad global, no es válida para el caso del Gran Santiago en el período considerado. Dicha información, procedente de diversas fuentes (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional [CASEN], Encuesta de Presupuestos Familiares, Encuesta Nacional de Empleo, etc.), indicó que la misma no mostraba un mayor crecimiento de los extremos de la estructura socioocupacional en desmedro de la parte intermedia y que, por lo contrario, en este período se podía documentar una significativa reducción de los niveles de pobreza, así como una nítida expansión de los nuevos sectores medios, en un cuadro en el que, sin embargo, continúan existiendo fuertes desigualdades sociales.

A su vez, el estudio sobre la transformación del mercado metropolitano de trabajo realizado en la parte central de la Investigación sobre Cambios Socioterritoriales para el período intercensal 1992-2002, a partir de la evolución de la participación de los principales GSO en la PEA y los cambios en su localización territorial en el Gran Santiago, permitió identificar algunas tendencias que apuntan en esa misma dirección y refuerzan esas conclusiones.

A partir de estos antecedentes, es posible caracterizar los principales cambios que afectaron la estructura socioterritorial de esta aglomeración, los que podrían sintetizarse en la siguiente forma:

a) La evolución de la localización del GSO Dirigentes que, en términos generales, corresponde a los sectores de más altos ingresos (propietarios, dirigentes y fracciones superiores de los grupos medios) indica una intensificación de su presencia en los distritos residenciales de las comunas que conforman los «barrios altos» de la ciudad (Providencia, Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea y, en menor medida, Ñuñoa, La Reina y Peñalolén). Esto significa que el fortalecimiento de la participación de las clases altas en el triángulo nororiente aumentó la homogeneidad social de esta parte de la ciudad.
   En esta dinámica, la evolución de los precios de la tierra, que registra un incremento de la desigualdad entre los correspondientes a las áreas residenciales de los sectores de mayores ingresos y las partes más pobres de la ciudad, sustenta una tendencia hacia la acentuación del comportamiento autosegregativo de este GSO, que parece obedecer al mismo tiempo a una búsqueda de ampliar su separación con los diferentes y su agregación con los iguales. En este sentido, las inversiones inmobiliarias parecen haberse adecuado rápidamente —y, al mismo tiempo, estimulado— este tipo de comportamiento, a través de la multiplicación de la oferta de productos edilicios compatibles con el mismo. Como ha señalado Ribeiro (2003), «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» (p. 309).
b) Acompañando su mayor peso en la respectiva estructura social, se destaca una mayor dispersión territorial de los nuevos sectores medios por diversos distritos del mapa metropolitano, tendencia que también resulta confirmada por el estudio de Adimark (2004) sobre la distribución territorial de los distintos sectores socioeconómicos, cuyo mapa síntesis muestra una nítida coincidencia con los producidos por la Investigación sobre Cambios Socioterritoriales. En esta misma dirección, también fue posible comprobar una generalizada expansión territorial, por prácticamente todo el AMS, de los trabajadores del comercio y servicios, en muchos casos desplazando a los grupos obreros.

En todo caso, cuando se hace referencia a los GSO Medios, es importante tener en cuenta que existen sustantivas diferencias entre este grupo y la clase media de la fase industrial-desarrollista, por cuanto los actuales sectores medios son predominantemente asalariados privados y su condición ocupacional está condicionada por mercados de trabajo que operan bajo formas más precarias e inestables que los que caracterizaban a aquella. En la transformación de estos sectores ha incidido fuertemente la privatización de sus fuentes de trabajo; en la fase anterior, tenía gran importancia la ocupación en el sector público, en tanto que ahora los sectores medios tienen una composición laboral mucho más diversificada, con una alta presencia de técnicos medios y empleados del sector comercio.

c) Bajo las tendencias que caracterizan el despliegue territorial de estos grupos medios (incluyendo los trabajadores del comercio y los servicios), puede destacarse su mayor presencia en el área central, 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 caracterizando una verdadera «medianización» de una parte cada vez mayor del territorio urbano, fenómeno este claramente relacionado con la aparición de áreas en proceso de *gentrificación*, que comienzan a presentarse en distintas partes de la ciudad central.
   En particular, la expansión territorial de algunos sectores medios y medios-altos parecería estar afirmando su presencia en ciertas áreas de los bordes norte y oriente del triángulo fundacional, donde en los últimos años ha tomado fuerza la consolidación 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 de la plaza Brasil). Las respuestas de los inversores inmobiliarios al fortalecimiento de esta tendencia se han estado multiplicando en los últimos años.

d) Al mismo tiempo, se comprobó un aumento de la diversificación social de algunas comunas o distritos que podrían considerarse originalmente como de tipo predominantemente popular, donde ha comenzado a observarse la localización de sectores medios-medios e, incluso, medios-altos, pero frecuentemente con claras tendencias a la microsegregación (Hidalgo, 2004), mediante la formación de verdaderos enclaves (condominios cerrados, parcelas de agrado cercadas y vigiladas, etc.), sin que sea posible hablar de una verdadera «*miscibilidad*» («*mixité*») entre grupos de

distinta procedencia social. Cuando se analizan las consecuencias de las transformaciones de las últimas décadas en la morfología socioterritorial 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, que deberán ser objeto de investigación adicional.

e) Por otra parte, con la disminución del peso del GSO Obreros en la PEA 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 hecho relevante, en la medida en que muestra una suerte de desaparición de un fenómeno socioterritorial que llegó a constituir un rasgo característico de esta ciudad a mediados del siglo pasado, y que estuvo asociado al desarrollo de acontecimientos políticos relevantes en la evolución de la misma.

f) Como ya se ha mencionado, en los cambios en la localización de los distintos GSO en el territorio metropolitano ha desempeñado un papel crucial un renovado sector inmobiliario, cada vez más poderoso, marcado por tendencias a la conglomeración y a la transnacionalización, que ha percibido que con la reactivación del crecimiento económico de Chile y de la RMS, las inversiones metropolitanas constituyen un medio privilegiado para la valorización de sus capitales e, incluso, para la recirculación de capitales de dudosa procedencia. La política urbana también ha incidido en este proceso, especialmente mediante los programas de vivienda social, que se han constituido en un estímulo para la expansión de diversos tipos de negocios inmobiliarios, en la medida en que la ejecución de los mismos es asignada al sector privado.

g) En esta misma dirección, puede señalarse que, como consecuencia de la elevación del nivel medio de ingreso personal y la concomitante reducción de la pobreza, se observó un sustantivo aumento del porcentaje de propietarios de viviendas, que en este período prácticamente alcanzó a las tres cuartas partes de la población, lo que ha tenido una importante influencia en la expansión y periurbanización metropolitana, en la medida en que este proceso ha estado marcado por una fuerte preferencia por la vivienda individual.

h) Por último, la revisión comparativa de los mapas presentados sobre localización territorial de los distintos GSO en el AMS muestra que más allá de la muy marcada concentración en algunos distritos del GSO Dirigentes, por una parte, y por otra,

del GSO Obreros, el resto de los grupos muestra una mayor dispersión entremezclada en diversos tipos de combinaciones en distintas comunas y distritos. Este hecho ha sido especialmente destacado en diversos trabajos referidos al caso de París por Préteceille (2002), quien, al rechazar «la idea de una división del espacio urbano en dos (o tres, o cuatro...) subconjuntos opuestos», sostiene que «las diferencias de perfiles socioprofesionales 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» (p. 14, traducción propia). No obstante, las grandes diferencias en términos de niveles de desarrollo y condicionamientos históricos que existen entre París y Santiago, el mismo fenómeno señalado por este autor para aquella ciudad, también puede ser observado en el caso del AMS.

Como conclusión final, puede establecerse que el análisis de las principales transformaciones que se han producido en el Gran Santiago durante las últimas décadas permitió comprobar que, más allá de las especificidades inherentes a una ciudad de la periferia capitalista, muchos de los cambios más importantes que se pueden observar en su evolución están adoptando la misma dirección que los que han sido destacados para el caso de otras grandes ciudades en proceso de globalización. En este sentido, cabe destacar que, en el caso de la capital chilena, la transformación de su base económica también está marcada por fuertes procesos de terciarización y de desindustrialización relativa; que su crecimiento se caracteriza por una incontenible periurbanización, que está llevando a la formación de un verdadero archipiélago metropolitano, lo que plantea problemas y desafíos cada día más complejos para la gestión urbana.

Referencias

Adimark (2004, mayo). *Mapa socioeconómico de Chile*. Santiago: Adimark. En: http://www.adimark.cl/eng/noticias/.

Bonnewitz, P. (2004). *Classes sociales et inégalités. Stratification et mobilité*. París: Bréal Édition.

Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Grupo Santillana de Editores.

Castells, M. (1989). *The informational city. Information Technology, economic restructuring and the urban-regional process*. Oxford, UK: Basil Blackwell. (Edición en castellano: Madrid, Alianza Editorial, 1995).

Castells, M. (2001). La sociología urbana en el siglo XXI. En I. Susser (ed.), *La sociología urbana de Manuel Castells*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 489-509.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2004). *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago: CEPAL (LC/L.2220-P/E). En: http://bit.ly/1rLloZF.

De Mattos, C. (2004). Santiago de Chile de cara a la globalización, ¿otra ciudad? En A.G. Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. México: Universidad Nacional Autónoma, Instituto de Geografía, pp. 19-52.

De Mattos, C., Riffo, L., Yáñez W., G. y Salas, X. (2005). *Reestructuración del mercado metropolitano de trabajo y cambios socioterritoriales en el Gran Santiago*. Santiago, Informe de Investigación Proyecto FONDECYT 1040838. En: http://www.geo.puc.cl/observatorio/arenas/Mercado%20de%20Trabajo%202004.pdf.

Friedmann, J. y Wolf, G. (1982). World city formation. An agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research, 3*(6), 309-344. doi: 10.1111/j.1468-2427.1982.tb00384.x.

Hamnett, C. (1994). Social polarisation in global cities: theory and evidence. *Urban Studies, 31*(3), 401-424. doi: 10.1080/00420989420080401.

Hamnett, C. (1996). Why Sassen is wrong: a response to Burgers. *Urban Studies, 33*(1), 107-110. doi: 10.1080/00420989650012158.

Hamnett, C. (2003). *Unequal city. London in the global area*. Londres: Routledge.

Hidalgo, R. (2004). De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile, 1990-2000. *EURE*, *30*(91), 29-52. En: http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009100003.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile. (1998). *Compendio Estadístico 1998*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile. (1999). *V Encuesta de Presupuestos Familiares 1996-1997*. Santiago Instituto Nacional de Estadísticas, Serie Estadísticas Sociales, N° 1, junio.

Lipietz, A. (1996). *La société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale*. París: La Découverte.

Marcuse, P. (1989). Dual city: a muddy metaphor for a quartered city. *International Journal of Urban and Regional Research*, *14*(4), 697-708. doi: 10.1111/j.1468-2427.1989.tb00142.x.

Martínez, J. (2002). ¿Crisis de la clase media? *Mensaje* (Santiago), *51*(507), 38-41. En: http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/msj/docs/2002/n507_38.pdf.

Meller, P. (2000). Pobreza y distribución del ingreso en Chile (Década del 90). *Documentos de Trabajo*, 69. Santiago: Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile. En: http://econpapers.hhs.se/paper/edjceauch/69.htm.

Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), Chile (1999). *Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998). Documento N° 1: Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1990-1998*. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social. En: http://www.archivochile.com/Chile_actual/11_econom/chact_econ0007.pdf.

Oberti, M. y Préteceille, E. (2004). La mixité sociale comme objet d"étude: approches, diagnostics et enjeux. *Seminário sobre Estrutura Social e Segregação Espacial em São Paulo*, Río de Janeiro y París. Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, junio.

Perrot, A. (1995). *Les nouvelles théories du marché du travail*. París: La Découverte.

Préteceille, E. (1995). Division sociale et globalisation; le cas de la métropole parisienne. *Sociétés Contemporaines, 22*(22–23), 33-67. En: http://bit.ly/1rLpMHV.

Préteceille, E. (2002). Mixité: Comment analyser la ségrégation sociale? *Études Foncières,* N° 98, julio-agosto.

Préteceille, E. y Ribeiro, L.C.Q. (1999). Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. *EURE, 25*(76), 79-102. En: http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611999007600004.

Ribeiro, L.C.Q. (2003). Segregación, desigualdad y vivienda: la metrópolis de Río de Janeiro en los años 80 y 90. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 35*(136-137), 295-314.

Ribeiro, L.C.Q. (org.) (2004). *Metropoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Ruiz-Tagle V., J. (1998). *Chile: 40 años de desigualdad de ingresos*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Departamento de Economía.

Sassen, S. (1998). *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Livros Studio Nobel. (Publicado originalmente en 1994).

Sassen, S. (1991). *The global city. New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press.

Sassen, S. (2003). *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. (Publicado originalmente en 1998).
Tezanos, J.F. (2001). *La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.

Santiago en la dinámica de la competitividad urbana

1. Globalización, crecimiento, competitividad

La creciente importancia adquirida por el tema de la competitividad en las estrategias de crecimiento, tanto a escala nacional, regional, urbana y local, como de las empresas, constituye un aspecto específico de las nuevas modalidades de gestión pública y/o gobernanza en el ámbito de la dinámica económica vigente prácticamente en el mundo entero a lo largo de las últimas décadas. Esto es, la competitividad cobró importancia estratégica de manera paralela a los cambios que comenzaron a producirse en el escenario mundial frente al agotamiento del modelo fordista-keynesiano —que desde la Gran Depresión había pugnado por imponerse en diversos países del mundo—, crisis que llevó a un número creciente de gobiernos nacionales, y en particular al de Chile, a optar por un «ajuste estructural», tal como lo concebían y preconizaban los principales organismos internacionales.

Los lineamientos básicos de la fórmula que por ese entonces comenzó a recomendarse, formalizados posteriormente en el denominado Consenso de Washington (1989), corresponden a un discurso-teórico-ideológico, según el cual los principales arreglos institucionales realizados bajo el avance del modelo fordista-keynesiano constituían un obstáculo para el crecimiento económico en una economía capitalista. Dichos arreglos, se sostenía, impedían el funcionamiento precisamente de aquellos mecanismos que en una economía de esta naturaleza intensifican la dinámica de acumulación de capital. Con este fundamento, esa fórmula promovía la puesta en marcha de un conjunto de reformas cuyo propósito era, ante todo, «remercantilizar» la vida económica en esos países (Offe, 1990), para lo cual se consideraba necesario desmantelar los viejos arreglos institucionales mediante la aplicación de medidas de liberalización, privatización, flexibilización y desregulación.

En lo concreto, la implementación de tales reformas se tradujo en que, como señala Michalet (2007),

> los gobiernos de los Estados-nación adoptan medidas de más en más liberales para que sus economías devengan en economías de mercado con la abolición o la reducción de las tarifas y de las barreras no tarifarias, la regulación menos restrictiva de las inversiones extranjeras o la supresión de los controles sobre los cambios y los movimientos de capital. Todas estas reformas van en la dirección de la transformación de los gobiernos públicos que, privatizando y desregulando, abdican de hecho de una parte de su poder económico central en beneficio del sector privado y de los mecanismos de mercado (p. 13).

De esta manera, lo que se puso en marcha fue una nueva fase de modernización capitalista sustentada en dos pilares básicos: por una parte, en las reformas realizadas como parte del ajuste estructural impulsado en la mayor parte del mundo, cuyo fundamento teórico ideológico se encuentra en ese discurso que postula —como está dicho— la «remercantilización» administrativa de la dinámica económica; y por otra parte, en un nuevo paradigma científico-técnico, estructurado en torno a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Fue así que desde fines de la década de los setenta del siglo pasado comenzó a afirmarse una dinámica de acumulación a escala global sustantivamente distinta a la que se había intentado implementar en la fase anterior, cuando se buscaba que la industrialización sustitutiva operase como el motor del crecimiento económico.

Como consecuencia del avance de las reformas incluidas en el ajuste estructural, entre las que la apertura externa se aplicó en forma progresiva en el mundo entero, la dinámica de acumulación fue afectada por un cambio de escala; vale decir, se pasó desde operar básicamente a escala nacional, a hacerlo principalmente a escala mundial. Este hecho, que redundó en la conformación de un espacio mundial de acumulación, marca el rasgo constitutivo fundamental del fenómeno que conocemos como «globalización». En la dinámica que se desplegó en este ámbito, bajo el influjo de las reformas preconizadas por el ajuste estructural, se evolucionó en forma inexorable hacia una progresiva profundización y generalización de una lógica estrictamente capitalista en la mayor parte del mundo. Este proceso ha ido avanzando, con marchas y contramarchas, hacia lo que Peyrelevade (2005) caracteriza como el «capitalismo total»; con esta fórmula se ha tendido a atenuar las diferencias entre las distintas modalidades nacionales del capitalismo, que ahora son menos importantes de lo que habían sido en la fase keynesiana.

Fue en este escenario que la competitividad pasó a ubicarse como un requisito clave para el crecimiento económico de países, regiones, ciudades y empresas. Un punto de partida importante en este proceso fue

la publicación en 1990 de la investigación de Michael Porter sobre las ventajas competitivas de las naciones, donde desarrolló una explicación comprensiva sobre los factores que condicionaban ese fenómeno, la misma que dio un decisivo impulso a los estudios y a las políticas que relacionan competitividad y crecimiento económico. Desde entonces, el peso del factor competitividad se ha incrementado aceleradamente, asociado a los cambios provocados por la reestructuración en la dinámica de acumulación y crecimiento, donde la tendencia a la globalización tuvo una influencia decisiva. Como señala Turok (2007), «la noción de competitividad se ha agigantado debido al paulatino aumento de la movilidad internacional del capital y a la apertura de los mercados nacionales; es decir, debido a la globalización» (p. 21).

En ese contexto, es necesario tener en cuenta que bajo los postulados del nuevo discurso dominante, el crecimiento económico se ubicó como el objetivo central de la mayor parte de los gobiernos respectivos. Tal viraje implica un cambio cualitativo relevante con respecto al alcance y contenido del concepto de desarrollo económico y social que, asociado a la idea del Estado de Bienestar, había constituido la motivación principal de las estrategias keynesianas. Este cambio de énfasis, además, se encuentra indisolublemente asociado a un nuevo enfoque sobre gobernanza, que tiene escasa relación con las concepciones sobre gestión pública gerencialista, relacionadas al concepto de planificación, que habían estado en boga hacia mediados del siglo XX.

El hecho es que, después del agotamiento de la fase marcada por un elevado intervencionismo estatal —sobre todo entre los años 1945 y 1975, conocidos como «los treinta gloriosos»—, se optó por una concepción en la que se privilegió, como componentes básicos, la subsidiaridad estatal y la alianza público-privada. Con su aplicación se inició lo que Harvey (1989) caracterizó como la transición desde un enfoque gerencial hacia otro de tipo empresarial; esta transición, que tiene importantes connotaciones, ha sido asumida y preconizada por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2007), que reconoce que «el empresarialismo urbano implica una mutación fundamental en las actitudes hacia el sector privado y en la relación con este —mostrándose favorable al sector privado— así como la total decisión de colaborar con él. El partenariado público-privado se ha transformado en el cuadro institucional dominante al amparo del cual conviene programar y ejecutar las estrategias de regeneración» (p. 23).

El cambio de modalidad de gestión señalado se asocia también a un cambio en los objetivos de la misma, que se desplazan desde lo social hacia lo empresarial. Así, en el mismo documento de la OCDE citado se afirma que «la política de acondicionamiento del territorio ha pasado

del gerencialismo, que busca ante todo suministrar con eficacia a todos los ciudadanos servicios de utilidad colectiva, al empresarialismo, el cual se caracteriza claramente por una aproximación estratégica orientada al crecimiento económico, favorable a la asunción de riesgos, a la innovación, y propenso a orientarse hacia el sector privado» (p. 7). Con ello se empezó a poner punto final, con la rapidez que cada una de las realidades nacionales lo permitía, a los arreglos institucionales que se habían logrado implementar como requisito para la existencia de un Estado de Bienestar.

Una de las connotaciones importantes de este cambio de enfoque es que la propia concepción de la gestión empresarialista comporta implícitamente la idea de competitividad, pues, como señaló Harvey (1989), «el nuevo empresarialismo tiene, como pieza clave, la noción de "alianza público-privada", en la que la promoción local tradicional se encuentra integrada al uso de poderes gubernamentales locales para atraer fuentes externas de financiamiento, nuevas inversiones directas o nuevas fuentes de empleo» (p. 7). En este enfoque subyace, como supuesto básico, el que la competitividad es condición necesaria si se quieren lograr los niveles de acumulación requeridos para promover el crecimiento económico de cada lugar (país, región, ciudad). También supone, por lo menos en el nivel del discurso político, que por esa vía se logrará incrementar el empleo, el ingreso personal y, en definitiva, la calidad de vida de quienes allí residen.

De esta manera de encarar el problema se infiere necesariamente que las estrategias respectivas deben ser concebidas con el propósito de aumentar la «atractividad» de los lugares, fundamentalmente atendiendo a las condiciones que cada uno de ellos puede ofrecer en términos de valorización privada del capital. Esto se ha traducido en que «la gobernanza urbana se ha orientado así mucho más a proveer un "buen clima empresarial" y a la construcción de toda suerte de atractivos para traer capital a la ciudad» (Harvey, 1989, p. 11). Se trata de la respuesta *ad hoc* para una situación en la que, en condiciones de libre mercado en una dinámica globalizada, se ha acentuado la asimetría de las relaciones entre flujos y lugares, en la medida en que los flujos disponen cada día de mayor autonomía relativa para escoger los lugares a los que quieren llegar. Y frente a ello, la carta de que disponen los lugares no es otra que el aumento de su atractividad.

En todo caso, es importante tener en cuenta que las estrategias que asignan un papel prioritario a la competitividad como medio para promover el crecimiento económico, se sustentan en un específico marco teórico-ideológico sobre crecimiento económico. Es este marco el que permite identificar los factores que el mismo supone que tienen una incidencia favorable para promover el crecimiento. Y ello significa que con la identificación de estos factores, de hecho también se están identificando las reformas y políticas cuya aplicación se considera recomendable para

aumentar la competitividad y, por lo tanto, para lograr un mayor crecimiento económico. Más allá de que se concuerde o se discrepe con los fundamentos y con la argumentación de este discurso, es indiscutible que hoy por hoy son sus indicaciones y sus reglas del juego las que rigen la dinámica económica dominante.

En particular, en los documentos metodológicos y en los criterios de evaluación utilizados por el World Economic Forum (WEF) —seguramente el organismo más influyente en esta materia en la actualidad— se prioriza un conjunto de factores o indicadores conforme a la específica teoría del crecimiento económico adoptada. Se trata de una teoría caracterizada por un enfoque con importantes diferencias en su contenido respecto de las teorías del desarrollo económico y social de vertiente keynesiana que tuvieron su apogeo en los años de la segunda posguerra, representadas por las contribuciones de autores como Myrdal, Kaldor, Nurkse, Hirschmann, entre otros.

Desde sus orígenes, los informes de WEF han incluido diversos estudios, en los que se han presentado y desarrollado los conceptos y explicaciones sobre las relaciones entre los factores considerados para la elaboración del Índice Global de Competitividad (Global Competitiveness Index, GCI) y el crecimiento económico, siempre según los lineamientos establecidos en diversas contribuciones realizadas por Porter. En uno de estos estudios, incluido en el informe correspondiente al año 2010 (Schwab y Porter, 2010), se establece la relación entre crecimiento, productividad y competitividad, y a partir de allí se fundamenta la propuesta de lo que se considera los doce pilares de la competitividad: instituciones, infraestructura, entorno macroeconómico, salud y educación primaria, educación superior y capacitación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado del trabajo, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación en los negocios, e innovación.

En este contexto, se propone como punto de partida una definición de competitividad como base conceptual para identificar los factores que serán considerados en la elaboración del GCI: «Definimos competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país» (Sala-i-Martin, Blanke, Drzenier Handuz, Geiger y Mia, 2010, p. 4). De hecho, esta definición condiciona la elección de los mencionados doce pilares de la competitividad y, con este fundamento, los indicadores para medirla.

Estas son, en lo esencial, las ideas dominantes con las que hoy se analiza y evalúa la relación entre competitividad, acumulación y crecimiento económico.

2. Competitividad nacional, competitividad urbana

A medida que más países se fueron sumando a aquellos que impulsaban las reformas recomendadas por el discurso teórico-ideológico neoliberal y que la dinámica de la globalización se imponía en un área más extensa del planeta, los lugares también comenzaron competir por atraer ante todo capitales móviles, pero, en forma complementaria, también visitantes globales y eventos internacionales. En este sentido, los respectivos gobiernos locales entendían que al tener éxito en el cumplimiento de este propósito, lograrían estimular el crecimiento del lugar en cuestión; de esta manera, podrían aumentar los niveles del empleo, y con ello mejorar la situación del ingreso de las familias y, en consecuencia, su bienestar.

Como contrapartida de este razonamiento, se considera la evidencia de que en la dinámica global, bajo la tendencia a la descomposición internacional de los procesos productivos, un número creciente de empresas transnacionales (ETN) se esfuerza por ubicar sus nodos o filiales en aquellos lugares que les ofrecen mejores condiciones para elevar la rentabilidad de los negocios de la empresa como tal. Así, en el marco de la dinámica económica que resultó fortalecida por las reformas propias de esta fase de modernización capitalista, la atractividad de un lugar está más que nunca condicionada por las ventajas para la valorización de los capitales que allí puedan materializarse. Tal es, justamente, uno de los aspectos más evaluados en los estudios sobre competitividad; vale decir, el «*doing business*» imperante en cada lugar.

¿Cuáles son los condicionantes básicos de la competitividad de una determinada ciudad? Los elementos de juicio disponibles al respecto indican que ella está condicionada primariamente por la competitividad de sus respectivos ámbitos nacionales. Lo fundamental es que, como señala Veltz (2002), «el desarrollo local está evidentemente inmerso en el espacio nacional; en este sentido, 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, además, que las grandes firmas mundiales eligen primero el país, luego la región de implantación» (p. 126).

Por tanto, para analizar la competitividad de la ciudad de Santiago, ante todo se debe analizar la de Chile como país. En este sentido, se puede comprobar que con el radical proceso de reestructuración iniciado hacia mediados de los años setenta, Chile logró mejorar paulatinamente su posición con respecto a la mayor parte de los indicadores considerados. Si se analizan los resultados incluidos en el Cuadro 1, se puede concluir que, al cumplir satisfactoriamente con la mayor parte de los criterios e indicaciones del Consenso de Washington (disciplina fiscal, priorización

del gasto público, privatizaciones, liberalización del comercio internacional de los requisitos para la entrada de inversiones extranjeras, etc.), su desempeño económico comenzó a ser calificado en forma positiva en la mayor parte de las evaluaciones en las que ha sido considerado, donde generalmente aparece como el país latinoamericano mejor calificado en cada uno de los aspectos incluidos.

Cuadro 1. Evaluaciones sobre y/o relacionadas con competitividad. Países seleccionados, América Latina

	Riesgo-país 2008 Standard & Poor	Competitividad 2010–2011 WEF	Globalización 2010 KOF	Libertad económica 2011 Heritage	Percepción de corrupción 2010 Transparency	Acceso a capital 2009 Milken Inst.
	Calificación	Posición	Posición	Posición	Posición	Posición
Argentina	B+	87	70	138	105	75
Brasil	BBB-	58	75	113	69	49
Chile	A+	30	34	11	21	29
Colombia	BB+-	68	78	45	78	53
México	BB+	66	71	48	98	45
Perú	BB+	73	61	41	78	58
Uruguay	B+	64	53	33	24	64
Ecuador	B-	105	89	158	127	79
Venezuela	BB-	122	99	175	164	88

Fuentes: Riesgo-país: Sanabria (2008); Competitividad: Schwab y Porter (2010), Globalización: KOF (2010); Libertad económica: Heritage Foundation (2011); Percepción de corrupción: Transparency International (2010); Acceso a capital: Barth, Li, Lu y Yago (2010).

En particular, como testimonio de la orientación de las principales opciones políticas adoptadas en materia económica desde mediados de los setenta hasta ahora, se pueden observar las calificaciones obtenidas por este país en relación con algunos de los aspectos privilegiados por el discurso teórico-ideológico en que se apoyó el proceso respectivo. En este sentido, pueden destacarse las calificaciones logradas en las evaluaciones sobre libertad económica y facilidades de acceso al capital externo, habida

cuenta de la importancia que se atribuye a estos aspectos en dicho discurso. En lo relativo a libertad económica, la evaluación que realiza regularmente sobre esta variable la Heritage Foundation ubica a Chile en el lugar 11 en la correspondiente al año 2011, siendo el país latinoamericano mejor calificado sobre un total de 183 países evaluados (Heritage Foundation, 2011). En igual sentido, el índice sobre Best Markets for Business Access to Capital, realizado por el Milken Institute para el año 2009, ubica a Chile en el lugar 29 entre 122 países, y también por encima de los restantes países latinoamericanos (Barth *et al*., 2010). Si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la postura teórico-ideológica adoptada, estos dos aspectos tienen una importancia fundamental para la prosperidad futura de los países, tales resultados indican con claridad cuál fue la opción política de Chile al respecto.

3. Competitividad, nueva geografía de la globalización, red mundial de ciudades

Como ya se ha señalado, en esta situación de competencia generalizada, más allá de la que se da entre las empresas y entre naciones, también las regiones y las ciudades empezaron a competir, en un intento por mejorar su posición en la nueva dinámica global. Este proceso debió desarrollarse en una situación en la que junto a la intensificación de la urbanización de la economía mundial, se afirmó una nueva geografía de la globalización, estructurada en torno a una red mundial de ciudades transfronterizas. En esta red, donde distintas ciudades se ubican como nodos principales de articulación de la dinámica global y, por lo tanto, donde cada una de ellas cumple funciones de coordinación, control y provisión de servicios al capital mundial (Sassen, 1997, pp. 2-3), se despliega y materializa a escala planetaria la nueva arquitectura financiera, productiva y de consumo, que busca cubrir el mayor número de lugares del espacio mundial de acumulación.

Para poder desempeñar ese papel, cada ciudad busca aumentar su crecimiento económico y con ese propósito compite por atraer capitales móviles, actividades, eventos, viajeros globales, etc. Como ya se ha señalado, dada la autonomía de los flujos para escoger el lugar en el que van a materializarse, cada lugar debe necesariamente aumentar su atractividad frente a los flujos respectivos y, en especial, frente a los capitales móviles. Esto resulta del hecho de que, como apunta Harvey (1989), «la capacidad del capital para realizar la mejor elección para su localización, destaca la importancia de las condiciones particulares para la producción que prevalecen en un lugar en particular» (p. 11). Es fundamentalmente sobre estas particulares condiciones que las ciudades en competencia tienen que actuar para mejorar su atractividad frente a cada fracción de capital que buscan atraer.

En cualquier caso, más allá de la discusión teórica acerca de si son las ciudades o las empresas las que compiten, numerosos testimonios ponen en evidencia que muchas ciudades ya se han abocado a diseñar y aplicar estrategias orientadas a aumentar su competitividad en la red global, en el entendido de que la mundialización del espacio de acumulación no les deja otro camino para promover su crecimiento económico. Para ello, por lo general recurren a un *city-marketing* en el que sobresalen los principales activos con que cuenta la ciudad en cuestión, entre los que se destacan habitualmente aquellos que tienen relación con las condiciones para hacer negocios.

En lo que respecta a visitantes globales, sean turistas u hombres de negocios, durante los últimos años la competencia ha cobrado un ritmo desenfrenado, sobre todo cuando se trata de obtener la sede de algún evento deportivo internacional (en especial, fútbol y juegos olímpicos). Es así que en los últimos años, al momento en que se va a adjudicar la sede de un evento de esta naturaleza, ha sido frecuente la participación de presidentes y de otras autoridades nacionales (incluso reyes y reinas) de los países en competencia. De esta manera intentan presionar en favor de su ciudad la decisión final, lo que indica la importancia que los gobiernos nacionales y locales atribuyen a este tema.

4. Santiago en el escenario de la competitividad mundial

¿Cómo se ubica Santiago en esta dinámica? Desde el momento en que comenzaron a hacerse evaluaciones sobre competitividad urbana, Santiago ha sido incluido en varias de ellas, donde por lo general ha ocupado una posición de cierta importancia entre las ciudades latinoamericanas consideradas. Quizás, entre los primeros estudios de este tipo en que llamó la atención esa importancia relativa asignada a Santiago, habría que destacar el que comenzó a realizar hacia fines de la década de los noventa la revista *Fortune*, en Estados Unidos, sobre las mejores ciudades para hacer negocios («Best cities for business»). Así, por ejemplo, en el publicado en diciembre de 2000, que incluía en forma separada rankings para ciudades de Estados Unidos, Europa, Asia y América Latina, en el correspondiente al área latinoamericana consideraba solamente cinco ciudades: Buenos Aires, San Juan, Ciudad de México, São Paulo y Santiago, en ese orden (*Fortune Magazine*, 2000, p. 232). Posteriormente se han realizado numerosos estudios y evaluaciones al respecto, en muchos de los cuales la ciudad de Santiago ha sido considerada y evaluada.

En lo que respecta específicamente a las ciudades latinoamericanas, la revista *América Economía* realiza anualmente, desde el año 2000, un estudio destinado a evaluar la posición de las principales ciudades de esta región sobre la base de su capacidad como centro de negocios. Se trata de un esfuerzo importante que ha tenido considerable repercusión en su ámbito de influencia, no obstante que, dadas las limitaciones de la información disponible en la región desagregada a nivel de ciudad, sus resultados finales dejan algunas dudas con respecto a la ubicación de las ciudades evaluadas.

Con el propósito de observar la evolución de Santiago en este contexto, en esta investigación hemos decidido prestar atención preferente a dos de los estudios que han incluido a esta ciudad en todas sus evaluaciones, y cuyos criterios e indicadores parecen pertinentes y adecuados para las evaluaciones realizadas. Estos estudios, llevados a cabo respectivamente por la firma MasterCard y por la consultora internacional Mercer Human Resource Consulting, se refieren a dos dimensiones diferentes de la competitividad urbana, pero que se pueden considerar como complementarias: por una parte, las ciudades como lugares para la realización de negocios; y por otra, la calidad de vida que cada ciudad puede ofrecer a trabajadores globales que deben expatriarse en función de las estrategias de redespliegue territorial de las empresas de las que son funcionarios.

4.1. Santiago en la red mundial de centros de comercio

Tanto por sus fundamentos teóricos como por los criterios utilizados, el estudio sobre Centros Mundiales de Comercio de MasterCard puede considerarse como uno de los más importantes y rigurosos entre los que se han estado realizando durante los últimos años. Su propósito es determinar el posicionamiento de las más importantes ciudades en función del papel que desempeñan en la articulación de la dinámica económica global y como lugares clave para los negocios en el escenario mundial en expansión.

En este sentido, ya en la presentación de su primera versión, publicada el año 2007, el estudio establecía su fundamento teórico y su justificación en los términos siguientes:

> Las principales ciudades del mundo proveen hoy la arquitectura fundamental del comercio global. Un rasgo clave de esta arquitectura es que ella contiene tanto las capacidades para organizar la enorme dispersión y movilidad geográfica de las actividades económicas y de negocios, como las capacidades para mantener un control centralizado sobre esa dispersión. Gran parte del manejo y mantenimiento del comercio global tiene lugar

> en esta dinámica red de ciudades globales, lo que ha contribuido a la revitalización y al reposicionamiento de las ciudades tanto nacional como globalmente (MasterCard, 2007, p. 3).

Desde esta perspectiva, que se encuadra en la misma dirección que la mayor parte de los trabajos sobre la nueva geografía de la globalización, MasterCard se propuso analizar empíricamente esta situación, de manera de ofrecer «un ranking comprensivo comparativo de las 75 principales ciudades globales y de su papel instrumental en la conducción de la economía global, incluyendo una evaluación de sus fortalezas y desafíos mediante la medición de varias dimensiones claves» (MasterCard, 2008, s/p).

Cuando se observan los criterios utilizados para el análisis de MasterCard, se comprueba de inmediato que los mismos están estrechamente relacionados con los que se han desarrollado en numerosos estudios, tanto teóricos como empíricos, sobre la formación y evolución de la denominada «ciudad global». En esa dirección, es muy clara la relación conceptual entre el contenido del ranking de MasterCard y las ideas desarrolladas en particular por Saskia Sassen y Peter Taylor, ambos integrantes del Panel de Expertos que asesoró para el planteamiento y el desarrollo de ese estudio. Es así que la influencia de los puntos de vista y las propuestas de estos autores sobre el papel de las ciudades en la economía mundial globalizada, contenidos en diversos trabajos publicados durante los últimos años, se puede apreciar a todo lo largo de la fundamentación y presentación del Índice de MasterCard.

A partir del reconocimiento de que un número creciente de ciudades se encuentra en un proceso de rápido crecimiento, este estudio señala que muchas de ellas desempeñan funciones críticas en la conexión de mercados y comercio a través del mundo. De ahí que la comprensión de la dinámica de crecimiento y de conectividad de estas ciudades aparezca como un aspecto fundamental para el éxito en los negocios. Desde esta perspectiva, MasterCard destaca el papel que desempeñan aquellas ciudades que considera como globales, tanto en relación con las empresas multinacionales que buscan expandir su presencia global, como en cuanto a los negocios en mercados de consumo.

En lo que respecta a las empresas multinacionales, el Índice de MasterCard reconoce que muchas de ellas han respondido a la urbanización global y a la creciente necesidad de mejorar su eficiencia mediante el recurso de aplanar sus estructuras organizacionales y distribuir sus funciones centrales de negocios a través de las fronteras internacionales. Alude así a los procesos de descomposición internacional de los procesos productivos que se produjeron bajo el impacto de la globalización y la informacionalización. Frente a esta dinámica, el estudio consideró que

solamente tienen éxito aquellas empresas capaces de construir una estructura globalmente integrada, para lo cual les resulta fundamental comprender y tener presente el posicionamiento de las ciudades globales y sus roles críticos como centros de comercio.

Lo anterior implica el reconocimiento, como punto de partida, del papel central que cumplen las ciudades en la articulación de la dinámica económica que se ha ido imponiendo con el avance de la globalización, lo que es sintetizado en dos aspectos básicos que encuadran la investigación realizada para la elaboración del ranking: i) la economía actual funciona sobre la base de «circuitos» de transacciones e inversiones; y ii) las ciudades globales organizan y manejan múltiples espacios económicos y actividades de negocios. En ese contexto, se plantea que, bajo esa dinámica, la conectividad se ha estado incrementando, con lo cual se ha generado un escenario en el cual estas ciudades cumplen funciones críticas conectando mercados a través del mundo, por lo que la comprensión de la dinámica emergente es fundamental para el éxito de los negocios.

Por otra parte, el estudio también tiene en cuenta que ese proceso, en el que se ha intensificado la globalización financiera, se sustenta en tres hechos interrelacionados: i) la tecnología incrementa la complejidad, expandiendo las operaciones centrales de las empresas en expansión; ii) el aumento de la complejidad requiere la presencia de servicios especializados capaces de proveer aquello que asegura el éxito de las ciudades como «centros de conocimiento»; y iii) las decisiones estratégicas requieren diversos insumos y voces que se encuentran en las ciudades.

Con este fundamento conceptual, el estudio de MasterCard se propuso cumplir con el objetivo de establecer la importancia relativa de las principales ciudades del mundo en su calidad de centros de comercio, para lo cual el panel estableció siete dimensiones que consideró adecuadas para la medición respectiva, referidas a marco legal y político, estabilidad económica, facilidad para hacer negocios, flujos financieros, centro de negocios, creación de conocimiento y flujo de información y habitabilidad (Figura 1). Estas siete dimensiones fueron, a su vez, desagregadas en 43 indicadores y 72 subindicadores. Para la elaboración del ranking final, el panel asignó una ponderación a cada una de dichas dimensiones.

Figura 1. Índice de Centros Mundiales de Comercio, MasterCard, 2007

		Índice de Centros Mundiales de Comercio					
10%	10%	20%	22%	12%	16%	10%	Ponderación
1. Marco legal y político	2. Estabilidad económica	3. Facilidad para hacer negocios	4. Flujo financiero	5. Centro de negocios	6. Creación de conocimiento y flujos de información	7. Habitabilidad	7 dimensiones
5 indicadores	3 indicadores	10 indicadores	7 indicadores	6 indicadores	8 indicadores	4 indicadores	43 indicadores
12 subindicadores		31 subindicadores		6 subindicadores		23 subindicadores	72 subindicadores

Fuente: MasterCard (2007).

Con la información recogida con respecto a cada uno de estos indicadores y subindicadores para las 75 ciudades consideradas se elaboró un ranking, que es encabezado por las mismas tres ciudades que habían sido señaladas por Saskia Sassen en su libro sobre la ciudad global publicado en 1991; esto es, Londres, Nueva York y Tokio, en ese orden.

Cuadro 2. Ubicación de algunas ciudades seleccionadas y latinoamericanas incluidas en estudio sobre Centros Mundiales de Comercio, MasterCard, 2008

Lugar 2008		Valor índice	Dimensiones						
			1	2	3	4	5	6	7
1	Londres	79,17	85,17	89,66	79,42	84,70	67,44	62,35	91,00
7	París	63,87	78,19	91,58	66,17	41,85	57,73	51,65	92,63
11	Madrid	63,87	78,19	91,58	66,17	41,85	57,73	51,65	92,63
15	Zúrich	56,86	86,68	90,47	63,19	31,93	21,19	47,84	92,81
46	Lisboa	46,46	76,45	91,20	58,83	06,49	25,18	24,50	87,94
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
53	Santiago	44,49	75,15	78,36	60,75	19,94	13,20	21,84	75,19
54	Ciudad de México	43,33	69,30	77,05	57,76	24,18	20,98	14,79	69,38
56	São Paulo	42,70	57,96	60,60	50,62	34,92	29,16	16,71	68,63
62	Bogotá	38,27	58,81	74,59	52,41	16,87	16,83	17,22	59,62
63	Buenos Aires	37,76	40,52	26,25	56,89	25,62	23,66	20,68	79,19
65	Río de Janeiro	35,91	57,96	60,60	47,95	15,63	15,77	13,93	69,06

Dimensiones: 1) Marco legal y político; 2) Estabilidad económica; 3) Facilidad para negocios; 4) Flujos financieros; 5) Centro de negocios; 6) Creación de conocimientos y flujos de información; 7) Habitabilidad.

El estudio evaluó la situación de seis ciudades latinoamericanas (Buenos Aires, Bogotá, Ciudad de México, Río de Janeiro, São Paulo y Santiago). Santiago fue la que obtuvo mejor evaluación, seguida muy de cerca por Ciudad de México. El primer aspecto necesario de destacar es que ninguna ciudad latinoamericana está entre las primeras cincuenta. Aparecen superadas en los rankings respectivos por la mayor parte de las grandes ciudades norteamericanas, canadienses, europeas, asiáticas y australianas (ranking completo en Anexo 1). Desde una perspectiva continental, solamente las ciudades africanas incluidas en el ranking (Johannesburgo y El Cairo) aparecen peor calificadas que las de América Latina.

Si se observan los resultados para cada una de las dimensiones consideradas, se puede comprobar que las mayores fortalezas de Santiago radican en la estabilidad económica, la habitabilidad y el marco legal y político, dos de las cuales están establecidas a escala nacional. Por otra parte, las mayores debilidades corresponden a su calidad como centro de negocios (donde está peor calificada que las otras cinco ciudades consideradas) y a flujos financieros.

Frente a estos resultados, analizando los factores que incidieron en la evaluación del estudio de MasterCard, resulta claro cuáles serían los aspectos y factores que los gobiernos nacionales y locales respectivos deberían tratar de mejorar para tornar a esas ciudades más competitivas, siempre y cuando se acepte la teoría de crecimiento que avala este estudio. En el caso de Santiago, el mayor esfuerzo debería estar orientado a las siguientes dimensiones: *centro de negocios*, lo cual en gran parte está condicionado por la magnitud del mercado interno; *flujos financieros*, que básicamente tiene el mismo condicionamiento que el anterior; y *creación de conocimientos y flujos de información*, dimensión en la que se puede suponer que la situación continuará evolucionando en forma favorable.

4.2. Santiago como lugar de residencia para trabajadores globales

La consultora internacional Mercer Human Resources Consulting (en adelante Mercer) ha venido realizando en forma regular un estudio sobre calidad de vida para expatriados en diversas ciudades, con el objetivo de «proporcionar información cuantitativa de las percepciones sobre Calidad de Vida en todo el mundo, a fin de establecer una eficaz y objetiva herramienta de evaluación» (Córdoba, 2009, lámina 2). El estudio de Mercer tiene por finalidad suministrar información y servir de apoyo a empresas multinacionales que desplazan a algunos de sus funcionarios a filiales localizadas en otros países. Por lo tanto, y es importante tenerlo presente cuando se utiliza esta información, la misma no se refiere a la calidad de vida general para los habitantes de cada ciudad, sino a la calidad de

vida para quienes se considera como «expatriados» (o «profesionales en asignación exterior»).

Se trata, por lo tanto, de un estudio funcional a las actuales tendencias organizativas a las que se adscriben numerosas empresas que, como parte de sus estrategias competitivas, descomponen internacionalmente sus procesos productivos y desplazan partes de los mismos a otras regiones del mundo. Por ello, la información suministrada por el estudio de Mercer es utilizada regularmente por numerosas empresas que están implementando estrategias de esta naturaleza.

Para realizar este estudio, Mercer considera 39 indicadores, que son agrupados en diez conjuntos: ambiente político y social, ambiente económico, ambiente sociocultural, medicina y salud, escuelas y educación, transporte y servicios públicos, recreación, bienes de consumo, vivienda y ambiente natural. La información para la elaboración de la evaluación respectiva es recogida anualmente por consultores de Mercer en las ciudades consideradas y se actualiza periódicamente para reflejar cambios en los factores. Si bien la base de datos de Mercer comprende 420 ciudades, la evaluación que se difunde comprende un número menor; es así que el ranking correspondiente al año 2010 está basado en la evaluación de 221 ciudades.

Cuando se analizan los factores utilizados en el estudio de Mercer, se puede comprobar que muchos de ellos tienen carácter estructural y derivan de la historia productiva de cada una de las ciudades incluidas en el estudio, por lo que es poco probable su modificación sustantiva a corto plazo. Ello es lo que explica que la calificación de las distintas ciudades incluidas no tenga grandes variaciones entre un estudio y otro, salvo cuando se producen acontecimientos de gran impacto (v.gr., terremoto en Puerto Príncipe, invasión en Bagdad, cambio político en Caracas, etc.) que modifiquen radicalmente la ubicación de una ciudad entre un informe y otro.

Sobre esta base, Mercer elabora un ranking en que se asigna un puntaje comprendido entre 0 y 10 a cada uno de los 39 indicadores considerados, para cada una de las ciudades incluidas en el estudio. Si se observan los resultados del ranking para las 221 ciudades consideradas el año 2010, se puede comprobar que la mayoría de las que obtuvieron mayor puntaje son metrópolis de dimensión intermedia y ubicadas en países de nivel de desarrollo elevado (Cuadro 3). Es así, por ejemplo, que ninguna de las veinte ciudades más grandes del mundo figura entre las treinta primeras del ranking de Mercer.

Cuadro 3. Posición mejores diez ciudades y ciudades latinoamericanas. Ranking sobre calidad de vida, Mercer, 2010

Ciudad	Rank	Index	Ciudad	Rank	Index	Ciudad	Rank	Index
Viena	1	108,6	San Juan	72	92,8	Quito	120	73,0
Zúrich	2	108,0	Buenos Aires	78	88,8	C. de México	123	72,4
Ginebra	3	107,9	Montevideo	79	88,6	Santo Domingo	128	69,9
Vancouver	4	107,4	Santiago	90	84,4	Bogotá	132	67,4
Auckland	5	107,4	C. de Panamá	93	83,2	C. de Guatemala	141	64,8
Dusseldorf	6	107,2	Monterrey	98	82,0	La Paz	146	63,1
Frankfurt	7	107,0	Brasilia	104	79,4	San Salvador	163	56,8
Múnich	8	107,0	San José	106	78,1	Caracas	165	56,3
Berna	9	106,5	Asunción	108	76,8	Managua	168	55,4
Sídney	10	106,3	Río de Janeiro	116	74,4	Tegucigalpa	180	51,6
			São Paulo	117	74,1	La Habana	192	47,5
Nueva York	49	100,0	Lima	119	73,4	Puerto Príncipe	213	34,7

Fuente: Mercer Human Resources Consulting, 2010.

En lo que concierne a Santiago, por lo general en los rankings de Mercer aparece ubicada como la cuarta ciudad latinoamericana en términos de calidad de vida para expatriados, luego de San Juan, Buenos Aires y Montevideo (en el estudio correspondiente al año 2010, ocupan los lugares 72, 78, 79 y 90, respectivamente) y seguida a bastante distancia por el resto de las ciudades latinoamericanas, aun cuando la tendencia ha sido descendente.

Santiago no alcanza el máximo puntaje en ninguno de los indicadores del estudio de Mercer, obteniendo el mayor puntaje (9) en suministros médicos, teléfonos, correos, cines, frutas y vegetales, carnes y pescados, y escuelas. Cuando se analiza la situación de esta ciudad considerando los estudios para varios años, se puede comprobar cuáles son los aspectos en que, según los criterios utilizados por Mercer, Santiago ha evolucionado en forma positiva, y en cuáles ha retrocedido. Si se comparan los estudios realizados para los años 2000 y 2009 (Cuadro 4), se observa que ha mejorado su calificación en lo que respecta a suministros médicos, contaminación del aire (1 a 2 puntos, esto es, a niveles muy bajos), pero la ha empeorado en estabilidad interna, observancia de la ley, prensa y censura, alcantarillado, artefactos del hogar y mueblería, y registro de desastres naturales.

Cuadro 4. Santiago en el ranking sobre calidad de vida, Mercer, 2000 y 2009

	2000	2009		2000	2009
AMBIENTE POLÍTICO Y SOCIAL			TRANSPORTE Y SERVICIOS PÚBLICOS		
Relaciones con otros países	8	8	Disponibilidad de agua	8	8
Estabilidad interna	7	6	Congestión del tránsito	6	6
Criminalidad	7	6	Electricidad	7	7
Observancia de la ley	7	8	Teléfonos	9	9
Facilidad para entrar y salir	8	8	Correo	9	9
AMBIENTE ECONÓMICO			Transporte público	7	7
Regulaciones cambiarias	8	8	Aeropuerto	8	8
Servicios bancarios	8	8	RECREACIÓN		
AMBIENTE SOCIOCULTURAL			Variedad de restaurantes	8	8
Limitaciones a la libertad personal	8	8	Cines	9	9
Prensa y censura	9	8	Funciones teatrales y musicales	8	8
MEDICINA Y SALUD			Deportes y otras actividades recreativas	8	8
Servicios hospitalarios	8	8	BIENES DE CONSUMO		
Suministros médicos	8	9	Comida – frutas y vegetales	9	9
Enfermedades infecciosas	9	8	Comida – carnes y pescados	8	9
Potabilidad del agua	8	8	Productos de consumo diario	8	8
Retiro de basura	8	8	Bebidas alcohólicas	8	8
Alcantarillado	8	7	Automóviles	8	8
Contaminación del aire	1	2	ESCUELAS Y EDUCACIÓN		
Animales e insectos molestos y destructivos	8	8	Escuelas	9	9
VIVIENDA			AMBIENTE NATURAL		
Artefactos del hogar y mueblería	9	8	Clima	7	7
Mantención y reparación de viviendas	6	6	Registro de desastres naturales	4	2
Alojamiento	9	8			

Fuente: Mercer Human Resources Consulting, 2000, 2009.

Cuando se comparan los resultados para las tres ciudades sudamericanas que aparecen mejor calificadas en el conjunto de ciudades de esta región, se puede identificar aquellos aspectos en los que Buenos Aires y Montevideo superan a Santiago (Cuadro 5); al respecto, es en el grupo de bienes de consumo donde, considerado en conjunto, las diferencias son mayores. Luego también hay diferencias muy marcadas a favor de Buenos Aires y Montevideo en los indicadores sobre contaminación del aire y registro de desastres naturales, lo cual parece lógico y, en el caso del segundo de estos indicadores, prácticamente imposible de modificar.

En algunos de estos aspectos, la evaluación de Mercer parece discutible. Por ejemplo, en servicios bancarios, donde a juzgar por la situación de Santiago en los rankings especializados sobre esta materia, resulta difícil entender las razones por las que Buenos Aires aparezca mejor calificado. Tampoco se entiende bien que en funciones teatrales y musicales, Santiago esté mejor evaluado que Buenos Aires. Sin embargo, como no se dispone de información pormenorizada sobre los datos utilizados al respecto por Mercer en cada caso, es difícil establecer un juicio determinante al respecto.

Cuadro 5. Evaluación para Buenos Aires, Montevideo y Santiago, Mercer, 2009

	BUE	MVD	SCL		BUE	MVD	SCL
AMBIENTE POLÍTICO Y SOCIAL				TRANSPORTE Y SERVICIOS PÚBLICOS			
Relaciones con otros países	9	10	8	Disponibilidad de agua	8	8	8
Estabilidad interna	6	7	6	Congestión del tránsito	6	7	6
Criminalidad	4	5	6	Electricidad	9	8	7
Observancia de la ley	6	6	8	Teléfonos	9	9	9
Facilidad para entrar y salir	8	8	8	Correo	6	6	9
AMBIENTE ECONÓMICO				Transporte público	8	6	7
Regulaciones cambiarias	8	7	8	Aeropuerto	8	8	8
Servicios bancarios	9	7	8	RECREACIÓN			
AMBIENTE SOCIOCULTURAL				Variedad de restaurantes	9	8	8
Limitaciones a la libertad personal	9	10	8	Cines	9	8	9
Prensa y censura	9	7	8	Funciones teatrales y musicales	7	8	8
MEDICINA Y SALUD				Deportes y otras actividades recreativas	8	8	8
Servicios hospitalarios	8	6	8	BIENES DE CONSUMO			
Suministros médicos	8	7	9	Comida – frutas y vegetales	10	10	9
Enfermedades infecciosas	9	9	8	Comida – carnes y pescados	10	10	9
Potabilidad del agua	8	9	8	Productos de consumo diario	10	9	8
Retiro de basura	8	6	8	Bebidas alcohólicas	10	10	8
Alcantarillado	8	7	7	Automóviles	8	8	8
Contaminación del aire	6	8	2	ESCUELAS Y EDUCACIÓN			
Animales e insectos molestos y destructivos	8	8	8	Escuelas	10	8	9

VIVIENDA				AMBIENTE NATURAL			
Artefactos del hogar y mueblería	9	9	8	Clima	7	9	7
Mantención y reparación de viviendas	7	7	6	Registro de desastres naturales	10	8	2
Alojamiento	9	9	8				

Fuente: Mercer Human Resources Consulting, 2009.

Complementariamente, también se puede comparar la evaluación de la calidad de vida para expatriados en Santiago con la de otras importantes ciudades de esta región, donde se puede comprobar que, en general, los resultados son relativamente favorables a Santiago (Cuadro 6).

Cuadro 6. Comparación de los resultados de la evaluación de Mercer para seis de las principales ciudades latinoamericanas

	Santiago	B. Aires	Lima	S. Paulo	C. México	Bogotá
Ambiente social y político	100	86	86	57	76	36
Ambiente económico	100	109	100	100	113	100
Ambiente sociocultural	100	120	53	99	112	65
Aspectos médicos y de salud	100	121	94	91	55	102
Escuelas y educación	100	100	78	89	89	89
Servicios públicos y transporte	100	99	88	89	82	80
Recreación	100	100	77	105	102	92
Bienes de consumo	100	111	93	116	117	111
Vivienda	100	113	100	107	99	100
Ambiente natural	100	116	116	116	71	110
ÍNDICE TOTAL	100	104	87	87	82	76

Fuente: Mercer Human Resources Consulting.

Considerando los resultados de los estudios de MasterCard y de Mercer, se pueden identificar las principales fortalezas y debilidades de la competitividad de Santiago, tanto como lugar para hacer negocios, como en cuanto a la calidad de vida que puede ofrecer a quienes se radican temporalmente en ella para desempeñar determinadas actividades globales relacionadas con los negocios. Quizás uno de los aspectos más importantes relacionados con las conclusiones que se pueden extraer del análisis de las dos evaluaciones que aquí se han reseñado, es que permite determinar los aspectos o dimensiones que habría que atacar prioritariamente, tanto desde el punto de vista de la gestión nacional como de la local, para mejorar la posición de Santiago en la red global de ciudades, a la luz del marco teórico-ideológico conceptual dominante.

5. Conclusiones

Los elementos de juicio examinados hasta aquí permiten plantear algunas conclusiones sobre los temas relativos a la competitividad interurbana, muchas de las cuales forman parte de una discusión todavía en curso. En función de los propósitos de este trabajo, se ha considerado conveniente presentar estas conclusiones en dos grupos; en el primero se expondrán algunas de carácter general sobre los alcances y limitaciones de las estrategias y políticas de competitividad urbana; en el segundo se discutirán ciertos aspectos que tienen relación con la situación, los alcances y las perspectivas de Santiago en el ámbito de la competitividad entre ciudades, tratando al mismo tiempo de mostrar algunos de los impactos que los avances realizados en esta dirección han tenido en esta aglomeración urbana.

5.1. De carácter general

Quizás la principal conclusión de carácter general tiene relación con algunos supuestos básicos establecidos por los fundamentos teóricos en los que se basan las estrategias de competitividad urbana. En este sentido, hay que tener en cuenta que este discurso considera que la competitividad es una condición necesaria para promover el crecimiento económico del lugar y que, por lo tanto, a efectos de aumentarla, las políticas respectivas deben contemplar como requisito básico la mejoría de la atractividad del lugar en competencia *vis-à-vis* los capitales móviles.

A partir de esta aproximación, la cuestión esencial que se debe resolver es la relativa a qué se debería hacer para aumentar la atractividad de un determinado lugar. Al respecto, por lo general los gobiernos locales consideran que, para dar una respuesta satisfactoria a esta cuestión, es necesario identificar los factores que tienen mayor influencia positiva en las decisiones de los inversores privados al momento de escoger el lugar donde van a colocar sus capitales. Y, en este sentido, en muchos casos los resultados de encuestas realizadas a los propios inversores han llevado a la conclusión de que tales factores son aquellos que influyen de manera más favorable en la valorización del capital. A la luz de los preceptos del discurso dominante, con ello se refieren fundamentalmente a los que han sido destacados por la receta del ajuste estructural, los mismos que fueron enunciados como lineamientos básicos del Consenso de Washington.

En definitiva, se trata de un conjunto de condiciones y de factores que responden a un objetivo general básico, el cual constituye la motivación principal del ajuste estructural y de las reformas impulsadas como parte del mismo, y cuyo significado ha sido resumido por Castel (2004) de la

siguiente forma: «El objetivo será 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» (p. 56). Y esto significa que aquello que resulta ventajoso desde la perspectiva del capital, es probable que no sea igualmente satisfactorio para los intereses de los trabajadores.

En otras palabras, habida cuenta de que este objetivo está planteado fundamentalmente con la finalidad de generar condiciones para promover el aumento de la inversión privada necesaria para reactivar el crecimiento económico, puede ocurrir que los resultados logrados no sean igualmente satisfactorios para los inversores privados y para los habitantes del lugar. Esto, por cuanto las reformas respectivas pueden conducir —y, de hecho, están conduciendo— a resultados, en términos de calidad de vida futura, mucho más favorables para ciertos sectores sociales que para otros. Este tema se hace particularmente importante cuando es examinado desde la óptica de los países de menor desarrollo relativo, pues dichas reformas pueden incidir negativamente en la evolución de la calidad del empleo, de la mejora en la distribución del ingreso, de la atenuación de las desigualdades, etc. Ello significa que sería posible prever que, por ejemplo, ciertas reformas laborales que propenden a una mayor desregulación y flexibilización de las relaciones de trabajo y que pueden resultar muy atractivas para los inversores extranjeros, también puedan redundar en el largo plazo en un obstáculo para la reducción de las desigualdades sociales y para la atenuación de las tendencias a la polarización social.

En cualquier caso, se ha comprobado que muchas de las experiencias que han resultado de la aplicación de estrategias de competitividad —y Chile puede ser incluida entre ellas— han logrado aumentar el empleo, reducir la pobreza e, incluso, incrementar en forma significativa el ingreso personal. No obstante, también se ha observado que los resultados obtenidos hasta el presente no validan el supuesto de que esas estrategias hayan sido efectivas para lograr avances hacia sociedades más igualitarias y cohesionadas, y que aseguren un mayor bienestar para todos los habitantes de cada ciudad.

En esta dirección, es necesario señalar que la evidencia disponible sobre el aumento de las desigualdades y sobre la aparición de nuevas formas de pobreza y de exclusión social en la mayoría de las grandes aglomeraciones urbanas latinoamericanas, entre las cuales se debe incluir a Santiago, no validan aquellos supuestos; además, el generalizado incremento de la violencia y de la inseguridad ciudadanas en esas aglomeraciones autoriza a cuestionar qué es lo que se puede esperar de la aplicación de estrategias de esta naturaleza, lo que justifica la necesidad de una actitud cautelosa al respecto.

Por otra parte, tampoco hay evidencia de que el aumento de la competitividad haya contribuido a mejorar la situación del medioambiente urbano, cuyo progresivo deterioro se ha transformado en un problema de enorme gravedad que está afectando la totalidad del planeta. Y lo más preocupante al respecto es que el fracaso de los intentos realizados hasta ahora para lograr acuerdos internacionales que permitan enfrentar adecuadamente este problema, es atribuible en buena parte a la resistencia de muchas de las empresas más competitivas, con elevada responsabilidad en el deterioro del medioambiente. Son ellas las que han ejercido múltiples presiones sobre sus respectivos gobiernos para impedir acuerdos que, a su parecer, podrían poner en riesgo su competitividad.

En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que en el escenario que se ha consolidado en esta fase de modernización capitalista, la competitividad urbana aparece como el camino más congruente con la dinámica capitalista dominante; y hasta ahora, más allá de los consabidos discursos voluntaristas de sus críticos, no ha aparecido ninguna propuesta alternativa que sea política y económicamente viable. Por lo tanto, hoy todo indica que es necesario embarcarse en este tipo de estrategia, conscientes de los problemas que su aplicación puede generar, pero tomando los resguardos del caso en busca de la atenuación de los problemas que aquí se han señalado.

5.2. Relativas a Santiago

En lo que concierne al caso específico de Santiago de Chile, los elementos de juicio que proporcionan las evaluaciones de Mercer y MasterCard permiten extraer algunas conclusiones sobre el significado y los alcances de su posicionamiento actual en la red mundial de ciudades, y sobre cuáles podrían ser sus posibilidades de mejorarlo en el futuro. Esas conclusiones serían las que a continuación se detallan.

La primera es que, si bien Santiago ha venido mejorando su posición en el ámbito de la red global de ciudades, tanto como ambiente para los negocios como en cuanto a la calidad de vida que ofrece a los trabajadores globales que en ella se localicen, esto se debe fundamentalmente a la sostenida mejoría de la posición competitiva de Chile en el escenario internacional. Esta conclusión está avalada por el hecho de que es fácil comprobar que la mayor parte de los factores considerados por estos estudios están referidos a variables cuya trayectoria ha sido decidida por el gobierno nacional y rigen para todo el país, o que se han derivado del comportamiento de la economía chilena en el escenario global.

En contraposición, puede afirmarse que es un hecho que Santiago ha carecido y carece de una estrategia y de políticas específicas orientadas a mejorar su competitividad. Ello se debe principalmente a

que no cuenta con instituciones urbanas o metropolitanas competentes en la gestión de la ciudad en su conjunto, así como tampoco dispone de mecanismos de coordinación intercomunal con atribuciones en lo que concierne a las estrategias de competitividad urbana.

En todo caso, aun cuando se pudiera superar estas limitaciones institucionales y las administraciones locales involucradas en la gestión de Santiago lograran ponerse de acuerdo para plantear una estrategia tendiente a aumentar la competitividad de esta aglomeración, parece poco probable que ello produjese un cambio muy significativo en la posición actual de Santiago en rankings como los examinados, dado que el logro de tales condiciones solo parece posible en el largo plazo. Por otra parte, no parece fácil dotar a Santiago de algún atractivo específico, ya sea de carácter cultural, simbólico, paisajístico, histórico-patrimonial o idiosincrático, del tipo de los que disponen algunas ciudades de la región (cultural en Buenos Aires, cultural y paisajístico en Río de Janeiro, histórico patrimonial en Lima y Quito, etc.).

Una segunda conclusión indica que, también sobre la base del aumento de la competitividad nacional de Chile, Santiago se benefició de un fuerte y continuado aumento de la inversión extranjera directa y, con ello, de la localización de un número creciente de nodos o filiales de diversos circuitos o cadenas globales, cuya presencia redundó en importantes cambios en la base económica metropolitana, al igual que en su organización, funcionamiento y morfología.

Las elevadas tasas de crecimiento logradas en especial desde mediados de los años ochenta, que hicieron posible una significativa diversificación de la base económica urbana, impulsó el crecimiento del empleo en nuevas actividades, especialmente en el sector terciario. A lo largo de este proceso, también se produjo un fuerte y continuado incremento del ingreso personal, que pasó de algo más de 2.600 dólares per cápita (corregido por poder de paridad de compra) en 1980 a algo menos de 15.000 en 2010, lo cual además desempeñó un papel fundamental en la transición desde la ciudad industrial a la ciudad del consumo.

En esa dinámica, el Área Metropolitana de Santiago pasó a ser un lugar cada vez más atractivo para las inversiones inmobiliarias, cuya materialización también hizo una importante contribución al aumento del empleo en la industria de la construcción y, además, tuvo un impacto relevante en los cambios que se produjeron en el paisaje urbano, ahora substancialmente distinto al imperante en la fase anterior. Los cambios que marcaron la evolución del cuadro urbano emergente sin duda han contribuido a aumentar la competitividad de Santiago durante estos años.

Una tercera conclusión concierne al hecho de que, asociado a la favorable evolución económica de Chile, se produjo una importante mejoría

en algunos indicadores sociales, entre los que se puede destacar en especial el ya mencionado aumento del ingreso medio per cápita, la elevación del Índice de Desarrollo Humano (que, en la medición correspondiente al año 2010, ubica a Chile en el primer lugar entre los países latinoamericanos) y la fuerte reducción de los niveles de indigencia y de pobreza. También aquí es posible suponer que esta evolución ha incidido en el hecho de que Santiago se ubique actualmente en un lugar relativamente destacado entre las ciudades latinoamericanas en cuanto a calidad de vida para visitantes globales, tanto en el estudio de Mercer, como en el de *The Economist*, no analizado en este trabajo.

No obstante esta satisfactoria evolución que acompañó el crecimiento económico de las últimas décadas, la dinámica económica imperante en estos años en Chile no fue capaz de reducir las agudas desigualdades en la distribución del ingreso y tampoco la fuerte polarización social, ambas condiciones heredadas de la fase anterior. En consecuencia, Chile continúa integrando el club de los países más desiguales del mundo, hecho que sin duda incide (y continuará incidiendo) de manera muy negativa en los niveles de competitividad alcanzados tanto por Chile como por Santiago.

La regresividad en la distribución del ingreso imperante en Chile es un aspecto que, más allá de los discursos políticos habituales en esta materia, parece sumamente difícil de modificar en el mediano plazo, sobre todo considerando la preocupante calidad de los empleos generados en este proceso, que continúan rigiéndose por una legislación laboral que no contribuye mayormente a superar tal realidad. Al analizar esta situación para el caso chileno, importa tener presente que en las condiciones que se consolidaron con las reformas laborales del ajuste estructural, y pese al relativo éxito de las políticas aplicadas con la finalidad de mejorar la competitividad de muchos países y ciudades de todo el mundo, no ha sido posible evitar que las desigualdades y la polarización social hayan aumentado, incluso en los países más desarrollados (Davis, 2006; Sassen, 2003).

No se debe omitir una mención al hecho de que, en general, la literatura especializada en este tema reconoce que la persistencia y/o agudización de las desigualdades y de la polarización social tienen una impacto no despreciable en el deterioro de la situación en cuanto a seguridad ciudadana, violencia urbana y fragmentación social (Pedrazzini, 2005; Wacquant, 2007), aspectos estos que tienen, a su vez, una fuerte incidencia negativa en las evaluaciones sobre competitividad urbana. En este sentido, cabe tener en cuenta que, para el caso de Santiago, una investigación periodística reciente «detectó que en al menos ochenta poblaciones, policías, ambulancias, bomberos, carteros y técnicos de las empresas que suministran agua, luz y teléfono no se atreven a ingresar. Las bandas y los grupos narcos dominan, mientras los vecinos deben vivir con miedo y hacinados en sus

casas» (Ciper Chile, 2009, p. 10). Y ello, como es obvio, no favorece la competitividad de esta ciudad.

Finalmente, se puede concluir que si bien Santiago es evaluada por su calidad de vida para trabajadores globales como la cuarta mejor ciudad (luego de San Juan, Buenos Aires y Montevideo) en el ámbito latinoamericano y como centro de negocios entre las mejores de la región, desde una perspectiva global su ubicación no puede considerarse como muy destacada: ocupa el lugar 53 sobre un total de 67 ciudades como centro de negocios en la evaluación de MasterCard, y el lugar 90 entre más de 200 en el último ranking de Mercer sobre calidad de vida.

Con base en estas conclusiones, se puede afirmar que la ciudad de Santiago está muy bien situada a nivel regional, pero que considerando la totalidad de ciudades que integran la red mundial, su ubicación es bastante poco destacada. A este respecto, los elementos de juicio disponibles indican que la posición que tiene en las evaluaciones analizadas ha sido afectada negativamente por algunos de los indicadores relativos a su sustentabilidad social y ambiental y, en general, por su nivel de desarrollo. Mientras no sea posible avanzar en estas materias, es difícil que Santiago pueda mejorar en forma significativa su competitividad internacional. En cierta forma, estos elementos de juicio permiten identificar claramente cuáles son las tareas pendientes.

Referencias

Barth, J., Li, T., Lu, W. y Yago, G. (2010, abril). *Capital Access Index 2009. Best markets for business access to capital*. Santa Mónica, CA: Milken Institute. en: http://www.milkeninstitute.org.

Bauman, Z. (1998). *Work, consumerism and the new poor*. Philadelphia: Open University Press.

Borden, M. (2000). The best cities for business. *Fortune Magazine, 142*(13), nov. 27, 218-232.

Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Editorial Manantial.

CIPER Chile (Centro de Investigación e Información Periodística). (2009, julio 17). Santiago ocupado. *Qué Pasa* (Santiago), 1997, 10-21.

Córdoba, M. (2009). *Mercer. Estudio de calidad de vida*. Power Point, presentado en Seminario Proyecto Fondecyt 1085257, Santiago, enero 2010.

Davis, M. (2006). *Planet of slums. Urban involution and the informal working class*. Nueva York: Verso.

Fortune Magazine (2000). Véase M. Borden, 2000.

Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance. *Geographiska Annaler. Series B. Human Geography, 71*(1), 3-17.

Heritage Foundation (2011). *Highlights of the Index of Economic Freedom. Promoting economic opportunity and prosperity*. en: www.heritage.org/index.

KOF Swiss Economic Institute (2010). *KOF Index of Globalization*. en: http://globalization.kof/ethz.ch.

MasterCard (2008). *MasterCard Worldwide Centers of Commerce Index*. en: http://www.mastercard.com/us/company/en/insights/pdfs/2008/MCWW_WCoC-Report_2008.pdf.

MasterCard (2007). *The dynamics of global cities and global commerce*. Recuperado de: http://www.mastercard.com/us/company/en/insights/pdfs/2007/insights_Q2_2007.pdf.

Mercer Human Resource Consulting (2010). *Quality of Living worldwide city ranking 2010 – Mercer Survey*. Recuperado de: www.mercer.com.

Michalet, Ch.A. (2007). *Mondialisation, la grande rupture*. París: Éditions La Découverte.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) (2007). *Villes et compétitivité. Un nouveau paradigme entrepreneurial pour l"aménagement du territoire*. París: Autor.

Pedrazzini, Y. (2005). *La violence des villes*. Tunis: Enjeux Planète.

Peyrelevade, J. (2005). *Le capitalisme total*. París: Éditions du Seuil.

Porter, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor.

Sala-i-Martin, X., Blanke, J., Drzenier Handuz, M., Geiger, T. y Mia, I. (2010). The Global Competitiveness Index 2010-2011: Looking Beyond the Global Economic Crisis. En K. Schwab y M. Porter (eds.), *The Global Competitiveness Report 2010-2011* (pp. 3-55). Ginebra: World Economic Forum.

Sanabria, C. (2008). Evolución del riesgo soberano en Latinoamérica. *Tópicos Económicos* (San Salvador, Banco Central de Reserva de El Salvador), *1*(11), 1-11.

Sassen, S. (1991). *The Global City. New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Sassen, S. (2003). *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica Argentina.

Schwab, K. y Porter, M. (eds.) (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Ginebra: World Economic Forum.

Transparency International (2010). *Corruption Perception Index 2010*. en: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

Turok, I. (2007). Ciudades, competencia y competitividad: identificación de nuevas conexiones. En N. Buck, I. Gordon, A. Harding y I. Turok, *Ciudades en transformación. Reconsideración de la competitividad, la cohesión y la gobernabilidad urbanas* (pp. 20-37). Madrid: Comunidad de Madrid.

Veltz, P. (2002). *Des lieux & des liens. Politiques du territoire à l"heure de la mondialisation*. La Tour d"Aigues: Éditions de l"Aube.

Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI

> La ciudad se transforma no sólo en razón de «procesos globales» relativamente continuos (tales como el crecimiento de la producción material en el curso de las épocas con sus consecuencias en los intercambios, o el desarrollo de la racionalidad) sino en función de modificaciones profundas en el modo de producción, en las relaciones «ciudad-campo», en las relaciones de clase y de propiedad
>
> Henri Lefebvre, Le droit a la ville (1968, p. 59).

Al agudizarse y generalizarse los síntomas de la crisis del régimen de acumulación keynesiano-fordista que había logrado su apogeo durante las tres décadas posteriores a la segunda posguerra, tendió a ampliarse el consenso académico y político en torno a la creencia de que la propuesta de promover el crecimiento económico mediante una mayor intervención del Estado era lo que, en lo esencial, había tenido mayor incidencia en la generación y profundización de dicha crisis. A partir de esta creencia se preconizó la necesidad de efectuar un «ajuste estructural», orientado a mercantilizar tanto como fuese posible, aquellas actividades que, bajo la aplicación de las reformas y políticas de corte keynesiano, habían ido siendo paulatinamente asignadas al Estado. En lo esencial, esta alternativa —sustentada en un discurso teórico-ideológico fundado en los principios del liberalismo económico—, postulaba que la única salida posible a esta crisis era optar por un derrotero orientado a fortalecer el libre juego de las fuerzas del mercado en la vida económica, de manera de así encaminarse hacia una economía genuinamente capitalista.

Impulsada por una poderosa coalición de fuerzas sociales conservadoras, esta opción se propagó y ganó predicamento rápidamente en diversas partes del mundo desde comienzos de la década de los años ochenta. Para el cumplimiento del objetivo de restituir al mercado sus funciones

y atribuciones en la regulación de la dinámica económica y social —entendido como el camino idóneo para reactivar el crecimiento económico y restablecer la rentabilidad empresarial—, se optó por la aplicación de los criterios y procedimientos de un enfoque de gobernanza neoliberal, estructurado en torno al principio de subsidiaridad estatal y a una estrategia de «partenariado» o concertación público-privada. Al mismo tiempo, se adoptaron y utilizaron en forma generalizada las innovaciones del sistema científico-técnico articulado en torno a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC). Fue así como, con estos fundamentos, se puso en marcha un proceso de reestructuración económica y social, que cristalizó en lo que se puede considerar como *una nueva fase de modernización capitalista*.

Las mutaciones que caracterizan a este proceso modernizador establecieron, fortalecieron y profundizaron a escala mundial un encuadramiento estructural más férreamente apegado a la lógica capitalista que hasta entonces, en el que se desplegaron y afirmaron algunas tendencias que se sitúan como constitutivas de la dinámica económica emergente: acumulación en un espacio mundial, financiarización global de la dinámica económica, generalización de la mercantilización económica y social, descomposición internacional de los procesos productivos, transición desde una sociedad de productores hacia una sociedad de consumidores. Este proceso, que avanzó marcado por continuidades y discontinuidades más que por rasgos enteramente nuevos, en lo medular ha resultado de la radicalización de aquellas tendencias constitutivas que han mostrado su persistencia a todo lo largo del proceso de formación y desarrollo del capitalismo.

Con la actual fase modernizadora se produjo una reestructuración de la geografía económica mundial, en la que se reafirmó el protagonismo de las grandes aglomeraciones urbanas como escala principal de la nueva dinámica global del capitalismo. A medida que muchas de estas aglomeraciones se fueron imbricando en la dinámica de la globalización, pasaron a constituirse en componentes de una red global de ciudades; y, al pasar a cumplir ciertas funciones en esta red, cada una de ellas comenzó a ser objeto de lo que Soja (1989) calificó como «otra ronda de profunda y desconcertante *metamorfosis urbana*» (p. 175)[1], lo cual provocó cambios sustantivos que afectaron su organización, funcionamiento, morfología y apariencia.

Al cobrar impulso, este proceso fue afectando a un número creciente de áreas urbanas localizadas estratégicamente en diversas partes del mundo, independientemente de cuál fuese su nivel de desarrollo y su

[1] La traducción del texto aquí citado, como la de todas las citas de materiales en idiomas diferentes al castellano, son propias.

ubicación geográfica. Con el avance de la globalización, siempre bajo el impacto de los cambios provocados por los procesos de reestructuración e informacionalización, se fue imponiendo la tendencia a la formación de una sociedad urbana a escala planetaria, tal como había sido prevista y caracterizada por Lefebvre (1968 y 1970). En el curso de este proceso, prácticamente en todas las áreas urbanas afectadas —más allá de las obvias particularidades que diferencian a cada una de ellas—, puede observarse el desencadenamiento de una metamorfosis que evoluciona siguiendo ciertas tendencias constitutivas comunes. Ello avala la afirmación hecha por Lefebvre (1970) cuando estos cambios comenzaban a intensificarse: «La problemática urbana es mundial. (…) La sociedad urbana no puede definirse sino como planetaria. Virtualmente, ella cubre el planeta recreando la naturaleza, anulada por la explotación industrial de todos los recursos naturales (materiales y "humanos"), por la destrucción de todas las particularidades llamadas naturales» (p. 220).

Frente a tales procesos, este trabajo tiene el propósito de mostrar cómo desde que los países respectivos fueron adscribiéndose a la nueva fase de modernización capitalista puesta en marcha por la reestructuración neoliberal, se produjo en ellos un progresivo aumento de la mercantilización de la vida económica y social; y al mismo tiempo, que como parte de este proceso se produjo un incontenible incremento de la importancia de los negocios inmobiliarios en la metamorfosis urbana, que ha redundado en su creciente mercantilización. Para analizar y discutir estos procesos, se tomarán como referencia principal las conclusiones de diversas investigaciones sobre la transformación de las principales aglomeraciones urbanas en América Latina, en particular desde el momento en que los países respectivos decidieron acoger, con mayor o menor rigurosidad, los criterios preconizados por el Consenso de Washington.

En el marco señalado, se intentará identificar, analizar y explicar los principales cambios territoriales y urbanos que resultaron del avance de la actual metamorfosis urbana, para lo cual se considerarán diversos aspectos de la secuencia desencadenada bajo los efectos de la aplicación de la gobernanza neoliberal. En primer lugar, se analizarán las transformaciones de mayor relevancia en el encuadramiento estructural capitalista, ocurridas como consecuencia de la aplicación de las reformas y políticas neoliberales y de la utilización de diversas innovaciones informacionales, considerando en especial la imposición de la progresiva financiarización de la economía mundial. En segundo lugar, se revisará cómo el proceso de reestructuración que entonces se puso en marcha contribuyó a impulsar la transición desde una organización territorial en áreas hacia otra en nodos y redes («*hubs & networks*»), y cómo ello ha culminado en el establecimiento de una nueva geografía de la urbanización (Brenner, 2013). En tercer lugar, se

considerará de qué forma la imposición de una lógica financiera general incidió en la metamorfosis urbana que había venido procesándose desde los comienzos del proceso de industrialización, y cómo ello provocó su creciente mercantilización, en un proceso en el que la financiarización de los negocios inmobiliarios pasó a tener una importancia creciente en los cambios en la forma urbana que se había impuesto en la fase anterior de desarrollo capitalista. Y, finalmente, se considerará cómo todo ello ha desembocado en un proceso de urbanización planetaria, en el que la ciudad, tal como había sido concebida en el pasado, ha dejado de existir para dar paso a la formación de grandes regiones urbanas, que desempeñan un papel central en la articulación de una nueva organización capitalista a escala.

1. Reestructuración neoliberal, financiarización y modernización capitalista

Numerosas investigaciones sobre las transformaciones urbanas producidas durante las últimas décadas, señalan que con la implementación de las reformas y políticas postuladas por el discurso neoliberal —asociadas a la utilización generalizada de las NTIC— se intensificaron radicalmente algunas de las tendencias que pueden considerarse como constitutivas de la metamorfosis urbana iniciada con la Revolución Industrial hace más de dos siglos. Esto implica sostener que las reformas y políticas implementadas con la gobernanza neoliberal no generaron dichas tendencias, sino que las profundizaron y/o radicalizaron. En definitiva, sin descartar la posible incidencia de la gobernanza neoliberal en la generación de algunos cambios específicos, resulta importante tener presente que la mayor parte de aquellos que se le suelen atribuir se habían originado con anterioridad al momento en que este nuevo enfoque comenzó a ser aplicado. De hecho, para la explicación de dichos cambios resultan de análoga importancia los factores de orden político-ideológico y los de carácter científico-técnico. A este respecto, destacan en particular las innovaciones tecnológicas que incrementaron la conectividad (internet, telefonía celular, televisión) y la movilidad (transporte automotor terrestre y aéreo y, en especial, el incontenible aumento de la utilización del automóvil). El aporte de las NTIC fue de crucial importancia para la intensificación del despliegue económico-espacial y el funcionamiento en tiempo real, y a escala planetaria, de la nueva arquitectura financiera y productiva, que en ese mismo momento se estaba constituyendo en uno de los componentes medulares del proceso de globalización.

En lo que específicamente respecta al componente teórico-ideológico de esta fase de modernización capitalista, se debe destacar que su línea

argumental se estructuró en torno al supuesto de que con políticas intervencionistas de fundamento keynesiano no era factible una reactivación de la rentabilidad empresarial y del crecimiento de la economía mundial. Esto, por cuanto se entendía que la aplicación de las políticas keynesianas continuarían agudizando la discrepancia estructural entre los procesos controlados por el poder y los procesos controlados por el valor (Offe, 1985b, p. 32) y, de esta manera, llevarían inexorablemente a profundizar la crisis que entonces tendía a agudizarse. Frente a ello, se alegó que resultaba imperioso y prioritario devolver al mercado su papel de mecanismo básico de regulación económica y restablecer en forma plena al capital privado su papel protagónico en los procesos de acumulación y crecimiento. En definitiva, esta argumentación respondía a la convicción de que la recuperación del crecimiento económico solamente podría alcanzarse bajo una dinámica capitalista ampliamente mercantilizada.

Con lo anterior, se dio un renovado impulso a convicciones que desde los orígenes de la economía clásica han estado presentes en la intencionalidad de las fuerzas sociales que sustentan estos procesos: «Todo es bueno para legitimar, para entronizar un orden general, que corresponde a la lógica de la mercancía, a su "mundo" realizado a escala verdaderamente mundial por el capitalismo y por la burguesía» (Lefebvre, 1970, p. 49). De hecho, la intensificación de la crisis de aquel régimen que había logrado su mayor esplendor en las tres décadas de la posguerra, dio renovada fuerza al discurso que postulaba nuevos caminos para realizar la modernización capitalista necesaria a la reafirmación del orden general estructurado con base en la lógica de la mercancía.

¿A qué puede atribuirse esta vuelta de tuerca de reafirmación mercantilista? En este sentido, los hechos muestran que la liberalización económica fue respaldada e impulsada por una nueva matriz de poder social, que entendió que para recuperar la pérdida de rentabilidad ocasionada por el avance de la crisis del régimen imperante en la fase anterior, resultaba necesario remercantilizar todos aquellos procesos de la vida económica y social afectados por las políticas de corte keynesiano vigentes hasta entonces (Offe, 1990).

¿Cuál fue la idea vertebral en torno a la que se estructuró este discurso? Como ha sido sintetizado por Brenner y Theodore (2002), «el eje de la ideología neoliberal es la confianza en que mercados abiertos, competitivos y no regulados, liberados de toda forma de interferencia estatal, representan el mecanismo óptimo para el desarrollo económico» (p. 350). Dado que esta convicción constituye el eje en torno al que se estructuran los experimentos de gobernanza neoliberal, es posible afirmar que cada uno y todos ellos se desarrollaron en función del objetivo básico de avanzar hacia la mayor mercantilización posible de la vida económica y social.

En concordancia con ello, la gobernanza neoliberal se adscribió a ciertos principios o criterios generales —donde ocupan un lugar prioritario, la subsidiaridad del Estado y el «partenariado» público-privado—, que se han tratado de aplicar en la medida en que los condicionamientos estructurales establecidos a lo largo de la historia de cada entidad social lo permitieron. Vale decir, tras la especificidad de la estrategia aplicada en cada caso concreto, siempre estuvo presente la convicción de que el cumplimiento de su objetivo mercantilizador era una condición necesaria e inexcusable para la supervivencia y reproducción del tipo de organización social dominante, esto es, de una formación social capitalista. Más allá de esta idea-objetivo común, el análisis de los resultados logrados en la práctica concreta permite comprobar que en ellos tuvo una decisiva incidencia el peso de las particularidades de la construcción social que había resultado de la historia productiva de cada una de las entidades en cuestión. Esto influyó en que se produjesen diferencias significativas entre un caso y otro, en cuanto a la forma en que lograron ser aplicadas las políticas, a la reacción del cuerpo social frente a ellas y, obviamente, a los resultados que fue posible obtener.

Como apunta Husson (2012), el hecho fundamental es que «el capitalismo tiene una historia: sus mecanismos profundos son inmutables, pero su modo de funcionamiento difiere de un período al otro y de un país a otro» (p. 86). El que en pocos casos haya sido posible lograr la plena ejecución de los cambios preconizados por la ortodoxia teórico-ideológica neoliberal, es justamente la expresión de que más allá de la vigencia del orden general capitalista, la específica configuración y funcionamiento de cada entidad social presenta diferencias importantes de «dependencia de trayectoria» («*path dependence*») entre unas y otras. En consecuencia, aunque la gobernanza neoliberal ha sido aplicada en un número cada día mayor de países en todo el mundo, las diferencias en los resultados obtenidos siempre estuvieron condicionadas por las especificidades de cada lugar. Es a estas múltiples diferencias observadas entre diversas experiencias del «neoliberalismo realmente existente», lo que destacan Brenner, Peck y Theodore (2010) con la expresión «neoliberalismo variopinto» («*variegated neoliberalism*»),en la que se alude al hecho de que «es probable que la evolución de cualquier configuración político-institucional bajo la imposición de reformas políticas neoliberales, demuestre fuertes propiedades de «dependencia de trayectoria», en las cuales los arreglos institucionales establecidos tengan una incidencia significativa en el alcance y en la marcha de la reforma» (Peck, Theodore y Brenner, 2009, p. 54).

Más allá de tales diferencias entre una y otra experiencia, cabe preguntarse: ¿qué cambios fueron considerados necesarios para avanzar hacia la modernización capitalista buscada en esta fase? Ante todo, se

estimó que era necesaria la conformación de un escenario global regido por unas reglas del juego que permitiesen el mejor despliegue de aquellas dinámicas económicas que se suponía habían sido obstaculizadas por rigideces derivadas de los arreglos institucionales establecidos, cuando «lo nacional» se ubicaba como escala básica de la organización capitalista. Con ese propósito se auspició el desmantelamiento de buena parte de dichos arreglos institucionales, para proceder a su substitución por otros más favorables al libre juego de las fuerzas del mercado por encima de las fronteras nacionales. De esta manera se impuso la voluntad de «nivelar el campo de juego» («*level playing field*») a escala internacional, vale decir, de generar «una situación en la cual ninguna de las partes en competencia tenga una ventaja al iniciar una actividad competitiva» (Michalet, 2007, p. 13). La motivación que justificó este cambio fue que «esta es la condición necesaria para que las empresas puedan desplegar una estrategia y una organización con la finalidad de explotar las oportunidades ofrecidas por las disparidades de los diferentes territorios de la economía mundial» (*Íd.*).

Al ampliarse el consenso en cuanto a la necesidad de aumentar la permeabilidad de las fronteras nacionales *vis-à-vis* los capitales en movimiento, un número creciente de gobiernos nacionales se abocó a la tarea de implementar las medidas preconizadas a este respecto por el discurso neoliberal. Fue así que bajo el efecto de las mismas —asociadas al soporte suministrado por las NTIC para intensificar la conectividad y movilidad de los flujos de capital a escala mundial— se logró avanzar decisivamente hacia la dinamización del proceso de formación y ampliación del *espacio mundial de acumulación*. Y, con ello, se dio un fuerte impulso al despliegue, a través de las debilitadas fronteras nacionales, de una multitud de circuitos globales productivos, financieros y de consumo, intensificando así la articulación a escala mundial de los flujos financieros y la expansión geográfica de la dinámica económica capitalista hacia múltiples y cambiantes escalas.

Con el progresivo aumento de la cantidad de economías nacionales que se fueron sumando a esta dinámica, se consolidó un nuevo «padrón *sistémico* financiarizado», en el que se involucraron «los componentes fundamentales de la organización capitalista, entrelazados de manera de establecer *una dinámica estructural según principios de una lógica financiera general*» (Braga, 1997, p. 196). Donde, el carácter sistémico de este nuevo patrón es atribuible al hecho de que la financiarización «no resulta solamente de la praxis de segmentos o sectores (el capital bancario, los rentistas tradicionales), sino que, al contrario, ha marcado las estrategias de todos los agentes privados relevantes, condicionado las operaciones de las finanzas y los gastos públicos, modificado la dinámica macroeconómica» (*Íd.*). Bajo el imperio de esta lógica, la creación de valor se constituyó

en el objetivo compulsivo de la actividad económica, condicionando las decisiones de mayor relevancia que desde entonces marcaron el rumbo de la economía mundial.

El que la lógica financiera termine incidiendo en «las estrategias de todos los agentes privados relevantes» permite inferir que aun en aquellos países donde la financiarización todavía no ha logrado imponerse plenamente, un número creciente de actores importantes de los mismos se ven compelidos a adscribirse a dicha lógica, aunque sea, en algunos casos, en forma fragmentaria y parcial. En efecto, una vez que en un determinado lugar se introducen algunas instituciones o instrumentos financieros, se inicia un proceso de progresiva adscripción de parte de diversos actores a comportamientos regidos por dicha lógica, la cual tiende a contagiarse con un potencial de propagación que hasta ahora ha resultado prácticamente incontrolable; como afirma Marazzi (2009), «la lógica financiera es hoy invasiva, se expande a lo largo de todo el ciclo económico, lo acompaña, por así decir, desde el inicio hasta el final» (p. 30).

En lo fundamental, los arreglos institucionales realizados con el propósito de financiarizar una determinada economía nacional se traducen en que las principales decisiones sobre acumulación y crecimiento pasen a estar condicionadas por un cálculo económico, por el cual los inversores «intentan combinar tres objetivos: la minimización de los riesgos, la liquidez de la cartera y la rentabilidad de las inversiones» (Batsch, 2002, p. 21). En contraposición, esta situación tuvo un corolario de fundamental importancia: que las motivaciones y los objetivos que responden a una lógica no económica, como es el caso de los relativos a la justicia social o a la preservación del equilibrio ecológico, progresivamente tienden a perder viabilidad.

En este contexto, en cualquier caso, las decisiones sobre inversión regidas por la lógica financiera están constreñidas ante todo por el imperativo de la rentabilidad, que se impone como criterio ineludible fundamentalmente cuando los capitales son operados por inversores institucionales. Aun cuando esto no constituye una novedad, pues la búsqueda de ganancia ha sido siempre el motor de la acumulación capitalista, lo realmente nuevo es que desde ahora,

> [e]l apremio por la rentabilidad ha ganado intensidad. Sin duda el señuelo de la ganancia de los ahorristas y la gula de los inversores traspasan el tiempo; pero hoy los accionistas están organizados, cuentan con el apoyo de gestores profesionales, disponen de una teoría financiera que guía su accionar, pueden apoyarse en mercados activos que les informan permanentemente sobre el clima de negocios. Así, la presión sobre la rentabilidad ha adquirido un nivel y una permanencia inigualados (Bastch, 2002, p. 101).

La imposición de la lógica financiera implica en lo fundamental el establecimiento de un marco institucional cada día más complejo y sofisticado, al que día a día se han ido agregando nuevas instituciones e instrumentos. En especial, en las últimas décadas, además de los inversores institucionales, adquirieron un protagonismo creciente en el despliegue e imposición internacional de la lógica financiera, tres tipos de instituciones, cada una de las cuales desempeñan funciones específicas para su afirmación en distintas partes del mundo: las bolsas de valores, las grandes corporaciones transnacionales y los paraísos fiscales. No sería posible explicar el avance de la financiarización en estos años, sin tener presente el papel desempeñado por estas instituciones.

¿Cuáles han sido las principales consecuencias, en términos generales, de la imposición de la lógica financiera en diversas partes del mundo? A este respecto, Michalet (2007) considera que se ha producido una «gran ruptura» en el desarrollo capitalista, con la que se ha impuesto una nueva configuración de la mundialización, que denomina como *configuración financiera o global*. En este contexto, como lo muestra la evidencia empírica, en la evolución que se produjo desde comienzos de la década de los años ochenta, la tasa de ganancia recuperó su tendencia ascendente (Husson, 2009), lo que implica que el resultado de «la financiarización de la economía ha sido un proceso de recuperación de la redituabilidad del capital después de un período de descenso de la tasa de ganancia» (Marazzi, 2009, pp. 32-33).

En este escenario, donde los capitales encuentran cada vez menores restricciones para moverse por todo el espacio mundial de acumulación, «el ahorro es recolectado desde diferentes regiones, potencialmente del mundo entero, para ser luego centralizado en las plazas financieras respectivas (Zúrich, Londres, París, etc.) y redistribuido, a las escalas nacionales e internacionales, en el seno de un espacio financiarizado, es decir, conectado a los mercados financieros» (Theurillat y Crevoisier, 2011, pp. 2-3). Con esta dinámica se impone una nueva geografía de la financiarización, en la que la lógica financiera lleva a un tipo de redistribución que «beneficia a las empresas que cotizan en bolsa, sobre todo a las más grandes entre ellas y, en consecuencia, a las regiones centrales donde se encuentran localizadas sus sedes centrales» (*Ibíd., p. 3*).

Con la generalización y profundización de las propiedades y las reglas de juego constitutivas de una formación social de esta naturaleza, en todas y en cada una de las escalas que se fueron adscribiendo a la dinámica impuesta por esta fase de modernización capitalista, se produjo el afianzamiento de lo que Offe (1985a, p. 12) calificó como el *poder de obstrucción del capital*, como propiedad constitutiva de un orden general capitalista, cuya implicancia fundamental es que los propietarios y/o

gestores del capital tienen la prerrogativa de no invertir donde consideran que no existen condiciones para su valorización. Vale decir, que, más allá de las particularidades de cada caso específico, lo que se logró con la implementación de las reformas y políticas neoliberales fue profundizar esta prerrogativa obstructiva de los propietarios del capital en las escalas respectivas y, por lo tanto, consolidar en ellas el *encuadramiento estructural básico y las reglas del juego* que habrán de caracterizar a dicho orden general regido por la mercancía en ese período.

La difusión e imposición de este encuadramiento estructural a escala global ha tenido como consecuencia un progresivo —y hasta ahora incontrolable— aumento de la autonomía relativa del capital para escoger su destino, tanto sectorial como territorial. En definitiva, en esta nueva configuración histórica del capitalismo, que ha sido considerada como aquella que corresponde a una situación de «capitalismo total» (Peyrelevade, 2005), «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» (pp. 58-59). Por consiguiente, en cualquiera de las escalas en que está organizado el capitalismo, muy pocos aspectos de la vida económica y social pueden eludir los condicionamientos impuestos por la lógica del capital.

2. Modernización capitalista, financiarización y nueva organización espacial

2.1. Descomposición de procesos productivos y reescalamiento

El despliegue e imposición a escala global de este orden general financiarizado tuvo una importante incidencia en los cambios que afectaron a las tendencias que marcan la dirección de la metamorfosis urbana actual. En este sentido, pueden ubicarse en primer plano las mutaciones en la organización productiva y financiera global, que se produjeron como parte del avance de la globalización desde fines de la década de los años setenta. Entonces, al acentuarse la pérdida de competitividad y rentabilidad de la gran empresa industrial verticalmente integrada, que había constituido el núcleo dinámico del régimen keynesiano-fordista, comenzó a ganar adeptos la creencia de que era necesario recurrir a un tipo de organización que permitiese una mejor inserción competitiva en el espacio de acumulación en expansión geográfica.

En esa dirección, a medida que se fue imponiendo la lógica financiera general en un ámbito geográfico cada vez más extenso, un número significativo de empresas multinacionales (EMN) comenzó a buscar mejorar su

competitividad y su rentabilidad mediante la progresiva descomposición internacional de sus respectivos procesos productivos (Mouhoud, 2006, p. 25). En esta evolución, diversos componentes de las respectivas cadenas de valor (diseño, producción, marketing, comercialización) comenzaron a ser externalizados y/o deslocalizados hacia variados lugares de la nueva geografía global, donde se materializaron en diferentes escalas o islotes productivos, aun cuando con una desigual dispersión y cobertura geográfica, donde los grandes beneficiados fueron los países más desarrollados de la tríada (Jessop, 2000).

Con este despliegue de flujos, un número creciente de EMN procedió a deslocalizar o relocalizar partes relevantes de sus respectivas cadenas de valor en diversas escalas estratégicamente ubicadas en dicho espacio de acumulación, de manera de asegurar la continuidad de sus procesos de crecimiento y expansión. Con ello se puso en marcha una paulatina, y hasta ahora incontenible, intensificación de la dispersión/concentración territorial de los procesos financieros, productivos y de consumo a escala mundial, que habría de culminar en una situación caracterizada por el «desmantelamiento progresivo de sistemas nacionales autónomos o "autocéntricos" y su reactivación como elementos constituyentes de un sistema de producción mundial integral» (Robinson, 2013, p. 35).

Desde fines de la década de los años ochenta, esta modalidad organizativa adquirió un extraordinario dinamismo, como lo muestran los datos consignados al respecto por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2009): mientras en 1993 se contabilizaba un total de 37.000 EMN con 175.000 filiales, en el año 2009 el mismo había ascendido a 82.000 y la cantidad de filiales a 810.000, de las cuales un número importante y creciente comenzó a localizarse fuera del país originario de cada empresa. Desde que esta tendencia propendió a generalizarse, una parte importante de estas filiales optó por deslocalizarse hacia otros países y lugares, donde percibían condiciones más favorables para la valorización de sus capitales.

Desde que estos procesos se fueron adscribiendo a la lógica financiera general, también las EMN industriales debieron pasar a concebir sus estrategias conforme a «la visión del mundo de los operadores del mercado financiero», lo cual significa que debieron acogerse al criterio de «hacer dinero» sin salir de la esfera financiera, criterio este que «invadió la industria manufacturera y las grandes industrias de servicios» (Chesnais, 2005, p. 4). Con el involucramiento de un número creciente de empresas industriales y de servicios a la lógica financiera general, esta comenzó a invadir prácticamente todos los ámbitos más importantes de la vida social.

La configuración, despliegue y expansión de esta *nueva arquitectura financiera y productiva* dio impulso a una organización en nodos y redes

(*hubs & networks*) en la que desde entonces se materializó la articulación y estructuración de la dinámica capitalista a escala mundial. En esa nueva arquitectura —que Veltz caracterizó como una «economía de archipiélago» (1996) o como un «modelo celular en red» (2000)—, las escalas en las que se produjo un mayor entrecruzamiento de esas redes se constituyeron en los ámbitos más favorecidos en cuanto a acumulación y crecimiento, en el contexto de una geografía variable que ha tendido a cubrir, en forma contradictoria y conflictiva, al planeta en su totalidad.

Al intensificarse y generalizarse la presencia de esta organización productiva en redes y nodos en múltiples lugares del espacio mundial de acumulación, se produjo un explosivo aumento de diversos tipos de flujos (de capital, de comunicaciones, de información, de mercancías, de personas, etc.), los cuales, favorecidos por los nuevos medios y posibilidades informacionales en cuanto a conectividad y movilidad, llegaron a la mayor parte del espacio mundial de acumulación. En esta evolución, fueron aquellas escalas que ofrecieron las mejores condiciones para la valorización del capital las que consiguieron atraer un mayor número de nodos o filiales de cadenas globales; son estas, por tanto, las que por lo general logran aumentar en mayor grado su atractividad, con lo cual pueden mejorar su posicionamiento global y potenciar su crecimiento futuro.

Los cambios impulsados por esta dinámica entre flujos y lugares sustentaron la formación de una *nueva organización espacial* del capitalismo —que la literatura especializada anglosajona ha venido analizando bajo la denominación de *re-escalamiento* (Jessop, 2004; Brenner, 2009)—, la cual se caracteriza por procesos en los que se van configurando/desconfigurando diversas y variadas escalas de anclaje del capital, conforme a una dinámica en la que se destacan momentos, más o menos prolongados, de intensificación de la acumulación y el crecimiento. Esta mutación corresponde a la transición desde una *organización territorial en áreas* a una *organización en redes y nodos*, que significó la sustitución de una situación en la que predominaban las relaciones verticales entre los centros y sus áreas de influencia, por otra en la que, *bajo una lógica procesal*, se imponen las relaciones horizontales entre un número cada día mayor de escalas con diversa ubicación geográfica e intensamente interconectadas. De ello se puede concluir que, como ha señalado Veltz (2002), la globalización se caracteriza fundamentalmente por el hecho de que «el fenómeno que se ha acelerado no es el de la unificación de las escalas económicas, sino el de la interdependencia, el interrelacionamiento y la imbricación creciente de estas escalas» (p. 13).

Para analizar y explicar la nueva dinámica económico-geográfica que se ha ido imponiendo en todo el mundo, es fundamental tener presente el impacto de una propiedad de las redes, que es que 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, p. 170). Esta propiedad tiene una consecuencia de decisiva importancia en la organización económico-geográfica resultante: «La globalización desterritorializa el mundo, lo divide en fragmentos, a los que da autonomía como sistemas locales para después someterlos a sus reglas» (*Ibíd*., p. 173).

Es así que la dinámica económica y social que se fue imponiendo desde entonces tiene la peculiaridad de que en su nivel superior privilegia la conectividad entre nodos de redes localizados en diversas escalas de distintos 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» (Sassen, 2007, p. 287). 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» (*Íd*.), lo cual establece una diferencia fundamental entre la geografía fordista y la actual geografía de la globalización financiera.

2.2. Organización en redes y nodos y metropolización

En esta nueva geografía, numerosas áreas urbanas en crecimiento, ubicadas en distintas partes del espacio mundial de acumulación, fueron escogidas por un elevado número de EMN organizadas en red, como escalas estratégicas para la localización de sus nodos o filiales. En general, fue la existencia en estas áreas de un complejo y diversificado conjunto de factores, a los que dichas EMN asignaron importancia prioritaria, lo que condicionó su atractividad. Tales factores ejercieron su influencia en dos escalas interrelacionadas: en primer término, a la escala nacional de la que dichas áreas urbanas forman parte; y, en segundo término, a una escala subnacional de la misma.

La elección de una determinada escala nacional se debe a que, como señala Veltz (2002), «el desarrollo local está evidentemente inmerso en el espacio nacional», puesto que «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. Al respecto, las encuestas muestran (…) que las grandes firmas mundiales eligen primero el país, luego la región de implantación» (p. 126). A esta escala, normalmente se prioriza un conjunto de factores que inciden en las condiciones para la valorización del capital en cada país, entre los cuales destacan en especial la calidad de los servicios a la producción, la dotación de infraestructuras de transportes y comunicaciones, los costos

salariales, la fiscalidad, el nivel de desarrollo tecnológico y la estabilidad jurídica y política (Crozet y Lafourcade, 2009, p. 869).

Luego, en segundo término, una vez escogido un determinado país, las empresas deben decidir el lugar para su localización al interior del mismo, a cuyos efectos —atendiendo el imperativo de la valorización del capital impuesto por la lógica financiera— privilegian aquellos factores que perciben como más favorables a este objetivo en ese ámbito nacional; en particular, disponibilidad de servicios a las empresas, presencia de mano de obra especializada, emergencia y difusión de ideas nuevas y existencia de infraestructuras modernas y eficientes (Prager y Thisse, 2010, p. 30). Ha sido la disponibilidad conjunta de factores como los señalados, lo que les ha permitido a ciertas aglomeraciones urbanas de gran dimensión ofrecer mejores condiciones para la valorización de los capitales móviles; y, con ello, ubicarse en mejor posición en términos comparativos con respecto a las ciudades medias y pequeñas también en competencia en la respectiva escala nacional.

En definitiva, como destaca Veltz (2002), lo que hace que sean las grandes aglomeraciones urbanas las que se presentan como las escalas más atractivas para la localización de los nodos de la nueva organización financiera y productiva, es su «enorme potencial de externalidades de todo tipo, acceso a infraestructuras y a los servicios, posibilidades de construcción de redes de innovación o de aprendizaje de geometría variable, de «conmutación» en las cadenas de actividades» (p.111). Son las desigualdades iniciales en términos de externalidades y, por lo tanto, de atractividad, las que explican por qué algunas áreas urbanas han podido reactivar su dinámica de acumulación y crecimiento y, de esta forma, retroalimentar aquellas desigualdades.

En la medida en que cada vez más nodos o filiales de una cantidad también creciente de circuitos globales han continuado siendo externalizados y/o deslocalizados hacia grandes aglomeraciones urbanas en crecimiento, estas se han constituido en escalas estratégicas en torno a las que se produjo la articulación de la nueva dinámica económica capitalista. Como consecuencia, según señala Daher (2013), «con o sin acción del Estado, por desregulación o intervención del mismo, sea a través de políticas urbanas o monetarias, directa o indirectamente, la economía urbana y la economía inmobiliaria aparecen en cualquier caso estrechamente ligadas a la metropolización de la producción y de las finanzas y ciertamente a sus períodos de auge y crisis. La ubicuidad asociada a la financiarización, lejos de desterritorializar tales procesos, los concentra geográficamente» (p. 10).

Con los procesos de concentración geográfica señalados, diversas urbes aumentaron su importancia en la organización y el funcionamiento de la economía mundial. De ello resultó una nueva organización

re-escalada de la organización y la dinámica capitalista del mundo en proceso de globalización, estableciéndose con ello un fundamental cambio de perspectiva, puesto que ya no es posible continuar «viendo el mundo como un ensamblaje, o un mosaico, de economías nacionales», dado que «en realidad el mundo se presenta cada vez más como una red de áreas metropolitanas con intercambios entre ellas, ignorando más o menos las fronteras nacionales y olvidando más o menos las regiones intermedias» (Veltz, 2010, p. 1).

Fue así que el despliegue a escala mundial de la nueva arquitectura productiva y financiera, y la consecuente concentración de nodos o filiales de las EMN en diversas aglomeraciones urbanas estratégicamente situadas en el espacio mundial de acumulación, llevó a que estas pasasen a formar parte, con desigual presencia e intensidad, de una *red global de ciudades* («*world city network*») (Taylor, 2004), que tiende a cubrir al planeta prácticamente en su totalidad, en tanto plataforma territorial básica para el despliegue, el anclaje y la operación de las cadenas globales financieras, productivas y de consumo. En esa condición, esos componentes urbanos aparecen como los lugares en los que se entrecruzan los flujos vertebrados por esas redes globales, con una densidad especialmente elevada en las grandes aglomeraciones urbanas del hemisferio norte, y con menor intensidad también en otras de gran dimensión poblacional y territorial en el resto del mundo. En ellas, la convergencia y anclaje de flujos ha ido aumentando a medida que cada una ha logrado profundizar su imbricación en la dinámica global.

En lo fundamental, esta red global de ciudades hace referencia a una organización urbana multiescalar, jerarquizada y multicéntrica, donde cada uno de sus componentes evoluciona con desiguales y cambiantes ritmos de acumulación y crecimiento. Esta organización responde al hecho de que la estructuración jerárquica de la red global continúa estando condicionada —y, en cierta forma, entrampada— por la desigual atractividad y/o competitividad que caracteriza a cada uno de sus componentes, desigualdad cuya estructura básica ya estaba establecida cuando se inició esta nueva fase de desarrollo capitalista. En cualquier caso, los componentes de esta estructura están sujetos a bruscos e inesperados altibajos, producto de la misma inestabilidad de los actuales procesos de acumulación y crecimiento, donde un lugar que hoy se encuentra en un lugar prominente, mañana puede entrar en rápida declinación.

2.3. Desigualdades heredadas, competitividad, nueva economía urbana

En cualquier caso, es importante considerar que las desigualdades heredadas de la fase anterior en términos de niveles territoriales de acumulación y, por ende, del potencial de crecimiento, han tenido y continúan teniendo una incidencia crucial en la evolución de los procesos que se han desarrollado con esta fase de modernización capitalista, tanto a escala nacional como urbana y regional. En síntesis, estas desigualdades heredadas se sitúan como el punto de partida para la retroalimentación de los desiguales niveles de competitividad de cada uno de los componentes de la red urbana.

En esta situación, cabe ante todo destacar la importancia de las desigualdades preexistentes en los niveles de acumulación entre países, dado que las fronteras nacionales, no obstante su creciente porosidad, continúan existiendo y, como ya se ha señalado, las diferencias de competitividad a escalas nacional, regional o local siguen teniendo una crucial incidencia en la organización y el funcionamiento del capitalismo globalizado. Esto se puede comprobar en los resultados de diversas evaluaciones y rankings elaborados a partir de los criterios y variables privilegiados por el discurso teórico ideológico dominante, donde los distintos países son calificados en términos de riesgo-país, competitividad, ventajas para hacer negocios («*doing business*»), libertad económica, arreglos con respecto la inversión extranjera, etc. (De Mattos, Bannen y Fuentes, 2012).

Más allá del sesgo ideológico —y, en algunos casos, de su cuestionable rigurosidad— se puede comprobar que, con la imposición de la lógica financiera, se ha acrecentado la ascendencia de estas evaluaciones en las decisiones de los inversores sobre los lugares para su localización, los cuales son escogidos preferentemente entre las principales aglomeraciones urbanas de los países de mayor desarrollo relativo. De esta forma, estas aglomeraciones, que son por lo general las mejor calificadas en dichas evaluaciones, resultan beneficiadas en procesos que tienden a retroalimentarse desde que cada una de ellas sea capaz de mantener su competitividad. Así, la evidencia disponible también avala la conclusión de que las diferencias iniciales en acumulación, crecimiento y competitividad afectan en forma desigual la evolución de cada uno de los componentes de la red global de ciudades, donde las más competitivas en el pasado continúan siendo en gran parte las más competitivas del presente.

En esta situación, habida cuenta de la creciente autonomía para escoger su destino geográfico de la que gozan los capitales móviles bajo la vigencia de las condiciones y de los criterios impuestos por la lógica financiera, las administraciones públicas territoriales han tendido a aceptar que el medio idóneo para atraerlos es mejorar las condiciones para la

valorización del capital en su respectivo ámbito jurisdiccional (nacional, regional, local, etc.). En otras palabras, para poder mantener o aumentar sus niveles de acumulación y crecimiento, la gobernanza empresarialista neoliberal recurre a la aplicación de estrategias orientadas a mejorar la atractividad/competitividad de cada lugar frente a los capitales en movimiento (Harvey, 1989; Begg, 1999). Y también se utiliza este mismo tipo de enfoque para atraer tanto a trabajadores como a viajeros globales, puestos de trabajo, comunicaciones, eventos deportivos y culturales, etc. De hecho, en esto radica el fundamento básico de este tipo de estrategia, que aparece como el componente central de la gobernanza urbana neoliberal.

3. Nueva geografía global, mercantilización y metamorfosis urbana

3.1. Financiarización inmobiliaria, mercantilización de la metamorfosis urbana

La progresiva y desigual imposición de la lógica financiera en distintos países del mundo tuvo una influencia crucial en el fortalecimiento de algunas de las tendencias que caracterizan la metamorfosis urbana que se ha desarrollado en ellos durante las últimas décadas. Tal fortalecimiento se produjo fundamentalmente a raíz de la creciente importancia adquirida por el establecimiento y la operación de instituciones (en lo fundamental, inversores institucionales) y de instrumentos (titulización, apalancamiento) que permitieron aumentar la canalización de una parte creciente del excedente económico hacia inversiones de carácter especulativo en negocios inmobiliarios. En este contexto, se produjo una significativa expansión y profundización de la mercantilización de la metamorfosis urbana, dado que las inversiones y negocios inmobiliarios pasaron a ser encarados y condicionados por el inexorable imperativo de la plusvalía impuesto por la financiarización. Esta situación se generó durante las últimas décadas del siglo pasado, cuando la persistente caída de la rentabilidad del capital en la economía real derivó en una sobreacumulación de capacidad productiva (Chesnais, 2010). En tales circunstancias, una parte significativa y creciente del excedente de capital debió buscar destinos alternativos más rentables que los ofrecidos por la economía real para su valorización. Entonces, con las reformas promovidas por la gobernanza neoliberal, las inversiones financieras de carácter especulativo se ubicaron como una alternativa más atractiva; y, entre ellas, empezó a aumentar en forma ascendente la importancia de las destinadas a sector inmobiliario.

Fue entonces cuando cobró especial vigencia una tendencia que ya había sido anticipada por Lefebvre (1970), como uno de los aspectos clave de su diagnóstico sobre la revolución urbana iniciada con la industrialización: «Mientras que baja el grado de plusvalía global formada y realizada por la industria, crece el grado de plusvalía formada y realizada en la especulación y mediante la construcción inmobiliaria. El segundo circuito suplanta al principal. De accidental pasa a ser esencial» (p. 165). Más allá de la discusión teórica suscitada en torno a esta propuesta de Lefebvre, lo cierto es que, a partir del momento en el que la sobreacumulación de capacidad productiva obligó a buscar dichos destinos alternativos para el excedente, se hizo indesmentible el crecimiento de las inversiones y negocios inmobiliarios urbanos.

En la situación descrita, numerosos gobiernos nacionales, entre los cuales se encuentran varios latinoamericanos, comenzaron a intentar posicionarse como destino para actividades de esta naturaleza. Para lograrlo, los gobiernos respectivos se dieron a la tarea de realizar diversos arreglos institucionales orientados a fortalecer los respectivos mercados de capitales, incluyendo los requeridos para la financiarización del mercado inmobiliario. Con este propósito —por lo general, con apego a los criterios básicos de la «*corporate governance*»— se inició un proceso encaminado a transformar y/o generar las instituciones e instrumentos que, directa o indirectamente, pudiesen impulsar y/o sustentar los negocios inmobiliarios, compatibles con esa nueva dinámica.

En este proceso adquirieron creciente importancia, por una parte, el establecimiento de mecanismos de capitalización individual, fundamentalmente a través de los fondos de pensiones (Theurillat, 2010); y, por otra parte, la generación de diversos tipos de inversores institucionales, entre los que algunos estuvieron específicamente orientados al financiamiento inmobiliario. En este contexto, los inversores individuales tendieron a ir siendo remplazados por diversos tipos de inversores institucionales (principalmente, bancos, fondos de pensiones, fondos de inversión, compañías de seguros), cuyas decisiones estaban mucho más rigurosamente acotadas por el imperativo de la ganancia impuesto con la financiarización.

Entre las innovaciones institucionales que tuvieron mayor incidencia en la financiarización de este sector, cabe destacar aquella que permitió la conversión de bienes inmobiliarios en activos financieros mediante la «securitización» o titulización de los mismos. De esta manera, comenzó a ganar fuerza un *circuito intermediado y titulizado*, en reemplazo del *circuito directo y no titulizado* que había sido el mecanismo dominante en la fase anterior. Así, al permitir a un inversor (un particular o un inversor institucional) no invertir de manera directa en los mercados reales de construcción urbana y, por lo tanto, no poseer objetos físicos, se le da la

capacidad de *transformar un activo real e inmóvil* (como un inmueble o una infraestructura), en *un activo financiero negociable en los mercados financieros*, sean bursátiles o no bursátiles. De ello se infiere que por la titulización, la propiedad urbana pasa a ser *líquida y móvil en el espacio* (Theurillat, 2009, pp. 230-231).

Esta innovación, por la cual variados productos inmobiliarios se transformaron en activos financieros, permitió que ellos pudiesen pasar a formar parte de carteras o portafolios de inversión transables en los mercados de valores. En definitiva, la conversión de un activo físico en uno de carácter financiero permitió que el mismo se pudiese convertir en un medio para generar ingresos o flujos financieros:

> El inmueble, activo físico patrimonial por naturaleza, es desde ahora considerado, gestionado y arbitrado como un activo financiero —como lo son las acciones y las obligaciones en los mercados financieros— y deviene así en una clase de activo de pleno derecho para los inversores institucionales, tales como las compañías de seguros, las cajas de retiro y los fondos de pensión (Nappi-Choulet, 2012, p. 31).

En la situación que así comenzó a consolidarse, tendieron a incrementarse las inversiones en nuevos negocios inmobiliarios, en particular en aquellos lugares que habían logrado transformarse en destinos alternativos atractivos, por las condiciones que ofrecían para la valorización del capital. Se llegó de esta forma a una situación en la que, con la financiarización resultante de la aplicación de las políticas de liberalización económica y la utilización de las innovaciones informacionales, comenzó a cobrar impulso un proceso marcado por el «papel creciente de los mercados financieros y bancarios en el financiamiento, el desarrollo y la explotación de los espacios urbanos (inmobiliarios, grandes equipamientos, infraestructuras, proyectos urbanos de gran tamaño)» (Halbert y Le Goix, 2012, p. 40).

3.2. Excedente de capital, demanda e inversiones inmobiliarias

Cuando la sobreacumulación de capacidades productivas, asociada a una caída de la rentabilidad en la economía real, redundó en un aumento del excedente de capitales, se hizo imperiosa la necesidad de encontrar destinos alternativos para la colocación y valorización del mismo. En contraposición, al mismo tiempo, varios países, regiones, ciudades y empresas, en número creciente, se propusieron aumentar su competitividad frente a tales excedentes de capital, objetivo que pasó a conformar uno de los componentes estratégicos de la gobernanza empresarialista neoliberal.

Entre los destinos que mostraron mayor capacidad relativa para la absorción de partes importantes del excedente se ubicaron diversas áreas urbanas en crecimiento en distintas partes del mundo, donde las actividades del circuito inmobiliario se ubicaron como una alternativa atractiva, en particular para la realización de negocios de carácter especulativo. A este respecto, cabe tener en cuenta que, como afirma Harvey (2013), «la urbanización desempeña un papel particularmente activo (junto con otros fenómenos, como los gastos militares) en la absorción del excedente que los capitalistas producen continuamente en busca de plusvalor» (p. 24). Fue así que, bajo los estímulos promovidos por la gobernanza empresarialista, en este período los flujos financieros destinados a los negocios en bienes raíces adquirieron una magnitud desconocida hasta entonces. En ese escenario, algunas aglomeraciones urbanas, como por ejemplo Dubái o Ciudad de Panamá, se situaron como destinos especialmente atractivos para negocios de este tipo.

Como consecuencia de la magnitud alcanzada por diversos *booms* inmobiliarios, se ha venido produciendo la formación de diversas burbujas inmobiliarias, cuyo inevitable estallido tuvo amplia y generalizada repercusión en la errática marcha actual de la economía mundial, situándose en el origen de varias de las crisis generadas en las últimas décadas. Dado su impacto en la propagación de la crisis financiera mundial, la burbuja financiera e inmobiliaria en Japón en la década de los años ochenta, la que estalló en Tailandia hacia fines de la década de los años noventa y la más reciente de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos, constituyen ejemplos relevantes al respecto.

Si, por una parte, la absorción del excedente de capital desempeñó un papel fundamental en el desencadenamiento del *boom* inmobiliario, por otra parte, asociado a la reactivación del crecimiento económico en diversos ámbitos nacionales, también se produjo un importante aumento de la demanda por productos inmobiliarios, lo cual igualmente contribuyó al auge de las inversiones en el segundo circuito. En este aumento de la demanda inmobiliaria urbana incidieron varios cambios que merecen ser destacados.

En primer lugar, la demanda por nuevos productos inmobiliarios fue favorecida por el impacto del proceso de «privatización de las ciudades» (Baraud-Serfaty, 2011), que se impuso y generalizó con las políticas que buscaron controlar y reducir la crisis fiscal que comenzó a azotar a las grandes áreas urbanas en la fase anterior, como consecuencia del aumento de la participación de los gobiernos urbanos en el desarrollo de actividades y de prestación de servicios públicos en ellas. La agudización de la crisis fiscal planteó la imperiosa necesidad de reducir el volumen de recursos que se requería para financiar las actividades y servicios asumidos por el sector público.

Esta situación llevó a que numerosas administraciones urbanas buscaran una salida mediante la transferencia del desarrollo de una parte sustantiva de esas actividades y servicios al sector privado. A esos efectos, en concordancia con el enfoque empresarialista de la gobernanza neoliberal, se generalizó la utilización de las estrategias de «partenariado» público-privado, para involucrar formalmente al sector privado en el suministro, operación y financiamiento del conjunto de prestaciones y servicios requeridos por la propia dinámica de la expansión urbana. Si bien este proceso se llevó a cabo con modalidades y alcances diversos según los países, allí donde se aplicó significó abrir las puertas para que el capital financiero encontrase alternativas para nuevos y lucrativos negocios inmobiliarios, lo cual aumentó aún más su impacto en la mercantilización del desarrollo urbano (Baraud-Serfaty, 2011).

Un segundo factor que contribuyó fuertemente al auge de los negocios inmobiliarios urbanos fue la persistencia del proceso de urbanización de la población y de la economía, que derivó en que continuase aumentando la demanda por bienes inmobiliarios en las principales aglomeraciones urbanas del mundo, tanto por parte de las familias como de las empresas, a través de dos vertientes principales:

a) Un sostenido incremento de la demanda habitacional derivado de la continuidad del crecimiento de la población urbana que se expresó, por una parte, en el hecho de que la mayoría de las principales áreas urbanas siguiese aumentando su población; y, por otra parte, en que también se produjese un importante incremento del número de grandes ciudades en todo el mundo a lo largo de este período. Ello ocurrió en particular en el área latinoamericana, donde mientras en 1970 existían 17 ciudades con más de un millón de habitantes, que en total representaban algo más de 30 millones de habitantes, hacia 2010 el número de este tipo de ciudad se había elevado a 63, con un total de más de 205 millones de habitantes (ONU-Habitat, 2012). Como es obvio, este aumento de la población urbanizada generó un importante crecimiento de la demanda por infraestructura habitacional y, por consiguiente, el espacio para nuevos negocios inmobiliarios.
b) Un incremento de la demanda por la infraestructura inmobiliaria requerida para la localización y el funcionamiento de los nodos o filiales de circuitos globales productivos, financieros o de consumo, que intensificaron su despliegue en diversas áreas urbanas del espacio mundial de acumulación desde las últimas décadas del siglo pasado. Esta demanda correspondió esencialmente a un tipo específico de producto inmobiliario, cuya disponibilidad se

> constituyó en un requerimiento necesario para viabilizar la expansión geográfica de dichos circuitos globales. Tal es el caso de artefactos tales como, entre otros, grandes proyectos urbanos, nuevos centros de negocios, *shopping-malls*, complejos para oficinas (donde los rascacielos han adquirido una presencia dominante), aeropuerto-*shoppings*, centros para grandes eventos culturales y deportivos e infraestructura para servicios globales.

Si bien muchos de estos productos ya habían comenzado a mostrar su importancia en fases anteriores, fue con el avance de la globalización cuando adquirieron la específica configuración que ahora los distingue, en la que destaca la presencia de aquellos que son requeridos por los circuitos organizados en red. En buena parte de los casos, estos artefactos, cuya demanda contribuyó sustantivamente a la revitalización de los negocios inmobiliarios, han sido concebidos como activos financieros dotados de alta capacidad para generar flujos de ingresos. En este sentido, ellos otorgaron una todavía mayor importancia a la dinámica inmobiliaria en la organización, el funcionamiento, la morfología y el paisaje de las respectivas áreas urbanas.

Finalmente, en tercer lugar, se puede mencionar que también incidió en el auge de los negocios inmobiliarios el hecho de que durante estas últimas décadas en la mayoría de las grandes aglomeraciones urbanas, incluida buena parte de las latinoamericanas, se produjo un apreciable aumento del ingreso medio de las familias (Birdsall, Lustig y McLeod, 2011), así como del peso de los sectores medios en la sociedad (Ferreira *et al*., 2012). Estos cambios socioeconómicos urbanos contribuyeron a impulsar la expansión de la demanda efectiva tanto inmobiliaria residencial, como por infraestructura para el consumo. En muchos de estos países, las inversiones generadas por este impulso se beneficiaron de los arreglos institucionales que permitieron el empaquetamiento de los instrumentos crediticios e hipotecarios para su colocación en los mercados financieros, en procesos en los que se destaca la adopción de mecanismos *ad hoc* para su progresiva titulización.

Al mismo tiempo, como consecuencia de los requerimientos de infraestructura inmobiliaria planteados por la dispersión territorial de diversos circuitos o cadenas globales, la financiarización de este sector adquirió relevancia tanto en edificios para oficinas, como en la relativa al equipamiento requerido por la expansión del consumo (*shopping-malls, strip-centers*, súper e hipermercados, etc.) y de los servicios. Entre estos últimos, destaca el aumento de los negocios inmobiliarios en la provisión de infraestructura para salud (centros médicos, hospitales y clínicas médicas de diverso tipo), educación, circulación y movilidad (carreteras y

autopistas, infraestructura para estacionamiento), etc., que en gran parte se constituyeron en importantes fuentes de generación de flujos de ingresos.

En la misma dirección, todavía debe destacarse la importancia adquirida por la infraestructura para los visitantes globales, en especial en los rubros de hotelería y gastronomía. Dada la magnitud de las inversiones destinadas a este mercado, los artefactos producidos tienen una presencia cada día más visible e impactante en la «modernización» del paisaje urbano del mundo de la globalización. Por otra parte, el auge de las inversiones y los negocios inmobiliarios financiarizados impulsó una reestructuración del sector construcción en su conjunto, lo cual también tuvo una fuerte incidencia en la reconfiguración y reactivación de la base económica urbana.

En tanto la plusvalía esperada se ubicó como el criterio básico en las decisiones sobre el tipo y la ubicación de las intervenciones urbanas de mayor cuantía e impacto, las mismas han tendido a ser concebidas con independencia de cualquier proyecto urbano integrado, con lo que aumentó en forma considerable su impacto en la apariencia del medioambiente construido. En la afirmación de esta tendencia fue determinante el hecho de que bajo la liberalización y el «partenariado» público-privado, el capital financiero dispuso de mucha mayor autonomía para escoger su destino sectorial y territorial. Como consecuencia de esta mayor autonomía, resulta pertinente y generalizable la afirmación de que «los bienes inmuebles han llegado a ser casi autónomos por cuanto ciudades y capital han pasado a ser crecientemente dependientes de ellos, independientemente del resto de la economía regional. De esta manera, podría decirse que la inversión inmobiliaria es la que comanda la urbanización neoliberal a escala local» (Hackworth, 2007, p. 77).

Complementariamente, en una situación en la que las fuerzas del mercado han recuperado su protagonismo en la regulación de la dinámica económica, la estructura de precios de la tierra heredada de fases anteriores —la cual en el caso de las urbes latinoamericanas se ha caracterizado prácticamente sin excepciones por fuertes desigualdades—, continuó teniendo una decisiva influencia al momento de la elección de la localización de las inversiones inmobiliarias. Como consecuencia de que a medida que ha ido aumentando la participación del capital financiero en los negocios inmobiliarios —en cuya procedencia se ha incrementado fuertemente la participación de los inversores institucionales—, se ha asignado una importancia prioritaria a un conjunto de requisitos y condiciones relativos a la solvencia financiera de los potenciales adquirentes de los bienes inmobiliarios respectivos. En esta situación, las decisiones sobre la localización de estos bienes pasaron a estar fuertemente condicio-

nadas por dicha estructura de precios del suelo urbano y por la estructura socioterritorial que les está asociada.

En particular, en lo que concierne a la oferta inmobiliaria residencial —tanto en lo que respecta a departamentos en edificios verticalizados como a viviendas individuales con jardín—, su ubicación territorial en esta fase fue afectada por dicha desigualdad en el precio del suelo urbano. De esta manera, se ha impuesto una situación en la cual «el funcionamiento del mercado del suelo es quizá el principal factor que determina la distribución territorial de los estratos sociales en la ciudad: el precio de un predio o lote en el mercado afecta directamente las decisiones de localización residencial de las personas» (Ciccolella y Baer, 2008, p. 652). Esto es, como la demanda efectiva más solvente tiende a localizarse por lo general allí donde los precios de la tierra son más elevados, las principales inversiones inmobiliarias residenciales se orientan preferentemente hacia aquellos lugares en los que residen los sectores de ingresos altos y medios altos, en detrimento de aquellos en los que tiene su residencia la población más pobre.

Dado, entonces, que la distribución territorial de los negocios inmobiliarios en las aglomeraciones urbanas en una situación de libre mercado tiende a correlacionarse con la correspondiente estructura de los precios del suelo, su evolución actual parece condenada a mantener o a reforzar las desigualdades socioterritoriales urbanas heredadas de períodos anteriores. Y esto tiene una crucial incidencia en la retroalimentación de una dinámica que tiende a acentuar, de período en período, las diferencias en los precios de la tierra entre las distintas partes de cada territorio metropolitano. De esta manera, los procesos de mercantilización del crecimiento urbano han estado contribuyendo a reafirmar una estructura socioterritorial urbana cada vez más desigual. En lo esencial, como afirma Ribeiro (2003), «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 la distribución de la renta, actúa como mecanismo selectivo al acceso a las diversas áreas de la ciudad» (p. 309).

3.3. Financiarización, mercantilización, competitividad

¿Cuáles fueron los principales cambios que se produjeron en cada aglomeración urbana a medida que comenzaron a ser impactadas por la lógica financiera? Al respecto, ante todo podría señalarse que los procesos de mercantilización urbana provocados por las reformas y políticas aplicadas bajo la gobernanza neoliberal llevaron a una situación en la que «la ciudad en su conjunto puede ser entendida como un producto que se intercambia, al menos en pedazos, y que puede ser valorizado» (Baraud-Sarfaty, 2008, pp. 99-100). En otras palabras, al cumplir —aunque sea en

forma parcial— los requerimientos de la lógica financiera, cada aglomeración urbana ha pasado a constituirse en un ámbito geográfico propicio para realizar negocios redituables, esto es, con capacidad para incrementar los retornos y flujos financieros de las inversiones que allí se realicen.

Esta situación se fue generando cuando, a lo largo del respectivo proceso de producción del espacio social urbano, con la afirmación de las relaciones capitalistas de producción se produjo la transición desde lo urbano concebido como valor de uso, a lo urbano como valor de cambio. Esta transición, que fue señalada por Lefebvre (1968 y 1970) como uno de los aspectos centrales de la transformación urbana que se procesó bajo los efectos de la industrialización, significó que en adelante la producción del espacio urbano pasara a desenvolverse en el plano de *la lógica de la plusvalía,* lo que derivó en que «la ciudad, o lo que queda de ella, o en lo que se convierte, sirve mejor que nunca a la formación de capital, es decir, a la formación, la realización, la repartición de la plusvalía» (1970, p. 51). Vale decir, que un área urbana en sí misma, o partes de ella, se convierten en una mercancía comercializable en el mercado mundial, cuyo apreciación puede realizarse en función de las condiciones que la misma ofrece para la valorización de los capitales que sea capaz de atraer. Es justamente esto lo que tratan de establecer los diversos estudios que se han realizado con el propósito de valorar la capacidad relativa para «la formación, la realización, la repartición de la plusvalía» de las distintas áreas urbanas que forman parte de la «*world city network*».

Frente a esta situación, para lograr mejorar su posición —y su atractividad— en la red mundial de ciudades, un número cada día mayor de áreas urbanas está compitiendo a escala global, con el propósito de atraer flujos financieros de otros países o regiones. Para ello, una vez identificadas sus ventajas comparativas a esos efectos, las administraciones respectivas han puesto en marcha estrategias de *city marketing*, para lo cual, por lo general, buscan mejorar su posición mediante una marca («*city branding*») que las distinga en el escenario mundial, de la misma forma en que lo hacen las grandes empresas. Con ello se acogen los predicamentos de un «conjunto de teorías y prácticas que tienen como objetivo convertir la ciudad en una marca bien definida y competitiva en el mercado de las ciudades mundiales» (Sutton, 2013, p. 1).

Así, blandiendo su específica marca, cada ciudad busca mejorar su posición frente a otras ciudades en competencia. En definitiva, de lo que se trata es de convertir cada área urbana, identificada como «una ciudad», aun cuando ya no sea tal cosa, en una mercancía transable en el mercado, en este caso en el mercado de ciudades. En este sentido, hasta la propia calidad de vida se ha mercantilizado; como afirma Harvey (2008), «la calidad de la vida urbana se ha convertido en una mercancía, como la ciudad

misma, en un mundo en el que el consumismo, el turismo, las industrias culturales y las basadas en el conocimiento se han convertido en aspectos esenciales de la economía política urbana» (p. 31).

Por esta razón, las políticas para mejorar la competitividad de un área urbana en la red global —que constituyen un componente estratégico de la gobernanza neoliberal— contemplan en muchos casos la revalorización de algunos rasgos y/o cualidades idiosincráticas, bajo la convicción de que estos les pueden permitir distinguirse de otras áreas en competencia y así aumentar su competitividad. En ello incide el reconocimiento de que, como sostienen Markusen y Schrock (2006), las ciudades «están comprometidas en una lucha por distinguirse unas de otras *vis-à-vis* tanto el mundo externo como sus propios habitantes» (p. 1303). En esa búsqueda de «distintividad» para mejorar su posición competitiva, muchas de ellas tratan de realzar o generar algún tipo de elemento simbólico u «ornamento» (Esteban, 2007) que las identifique en forma inequívoca como un lugar diferente en el ámbito de la red global de ciudades, lo cual, obviamente enriquece su *city branding*. No obstante, aun cuando el crecimiento de un área urbana se realice a partir de su específica «distintividad», ese proceso no puede soslayar la presencia de las tendencias genéricas antes mencionadas.

Es desde esta perspectiva que se puede entender la importancia que la gobernanza neoliberal asigna a las estrategias y políticas de competitividad urbana, en la medida en que, en última instancia, se trata de transfigurar el área urbana en cuestión en un activo simbólico, valorable desde el punto de vista financiero, que así podrá competir con otros activos de la misma naturaleza, también en competencia. En este sentido, cada vez son más frecuentes los ejemplos de áreas urbanas que, ostentando su valor simbólico, entran en competencia por la organización de algún gran evento internacional (como los juegos olímpicos).

Al reconocerse la existencia de estos procesos, de hecho se está justificando la aprehensión de Harvey (2000), en cuanto a que en tanto persistan las reglas del juego establecidas por la gobernanza neoliberal, se corre el riesgo de que el destino de las ciudades quede «casi enteramente a merced de promotores y especuladores inmobiliarios, de los constructores de oficinas y del capital financiero» (p. 13). En esta dirección, el mismo Harvey (2006) llega a la conclusión de que «hemos capitulado en gran parte nuestro propio derecho individual a hacer una ciudad conforme a nuestros deseos, ante los derechos de terratenientes, propietarios, desarrolladores, capitalistas financieros y del Estado» (p. 89).

En todo caso, no es posible soslayar que esa capitulación tiene lugar frente a una realidad económica, social y política que es inherente al «orden general correspondiente a la lógica de la mercancía», el cual

ha resultado de un prolongado, conflictivo y contradictorio proceso histórico, no exento de brutales enfrentamientos. Se trata de un orden en el que fuerzas sociales vinculadas a la propiedad del capital han logrado imponer ciertos arreglos institucionales y reglas del juego favorables a sus intereses y objetivos, los mismos a los que ha quedado sometido el conjunto de los actores sociales que allí desarrollan sus actividades.

En conclusión, el aumento del peso de las inversiones y negocios inmobiliarios en la actual metamorfosis urbana representa uno de los cambios de mayor relevancia producidos con la aplicación de las prescripciones de la gobernanza neoliberal y de la financiarización emergente. Fue así que, con la generalización de la imposición de la lógica financiera, los inversores inmobiliarios dispusieron de mucha mayor autonomía para adoptar las decisiones más apropiadas para valorizar sus inversiones, con lo que contribuyeron a transformar la plusvalía en un criterio urbanístico básico. En este escenario, las decisiones de los propietarios del capital se situaron como uno de los motores determinantes de la orientación y el contenido del desarrollo urbano, lo que se tradujo en *una creciente mercantilización de la metamorfosis urbana*.

Es ese específico orden general mercantilizado, con sus propias reglas del juego y con una determinada correlación de fuerzas sociales, lo que habría que modificar sustantivamente si lo que se desea es hacer viable la evolución en una dirección distinta a la actualmente dominante prácticamente en el mundo entero.

4. Financiarización, mercantilización y urbanización planetaria

4.1. Metamorfosis urbana y nueva base económica urbana

Es un hecho que está fuera de discusión que las grandes aglomeraciones urbanas se han constituido en los focos principales en torno a los que se ha articulado la organización y el funcionamiento de la economía en esta fase de modernización capitalista. Cabe entonces preguntarse, ¿qué cambios han afectado la dinámica interna de estas aglomeraciones durante esta fase? Al respecto, es posible plantear algunos elementos de juicio sobre los cambios observables en lo que concierne, en primer lugar, a la base económica urbana; en segundo lugar, al comportamiento locacional de los principales actores urbanos; y en tercer lugar, a la conformación urbana resultante.

En lo relativo a los cambios más importantes que se produjeron en la base económica de las áreas urbanas que pasaron a formar parte de la red

global de ciudades, destacan aquellos que resultaron del impacto de las mutaciones de la modernización capitalista en la organización productiva y financiera global, cuando múltiples EMN procedieron a descomponer sus respectivas cadenas de valor y a desplegar un número creciente de sus nodos o filiales hacia áreas urbanas articuladas en la dinámica global en diversas partes del planeta. A medida que esos procesos fueron generalizándose, aquellas áreas urbanas que aparecieron como más atractivas en función de las condiciones para la valorización del capital que ofrecían a las actividades que allí se radicaran, se vieron beneficiadas como receptoras de flujos externos y, en consecuencia, pudieron constituirse en nodos de la red global de áreas urbanas.

Uno de los principales impactos de estos procesos en las respectivas economías urbanas resultó del hecho de que, al intensificar su condición de receptoras de nodos o filiales de diversos circuitos globales, las mismas debieron acoger, establecer y/o desarrollar un conjunto de actividades, cuya presencia se consideró como condición necesaria para la implantación y el funcionamiento de aquellos. Entre esas actividades, cobró especial importancia el desarrollo, en el respectivo ámbito urbano, de un diversificado conjunto de servicios a la producción, que comprende principalmente servicios financieros, jurídicos, de consultoría, de publicidad, informática, de ingeniería y arquitectura, los cuales, en su mayor parte, funcionan apegados a la lógica financiera. Por otra parte, por lo general estos procesos fueron acompañados por la implantación, en los lugares en que se localizaron, de un variado conjunto de tareas relacionadas con la dirección, gestión, coordinación y control de las filiales de las redes globales, así como también de actividades industriales relacionadas y/o al servicio de las redes globales y con la distribución, comercialización y consumo de productos globales.

Al producirse la localización y desarrollo de esta diversidad de procesos productivos en cada una de las áreas urbanas referidas, los mismos pasaron a desempeñar un papel central en la financiarización de la respectiva base económica y, por lo tanto, de su progresiva complejización, terciarización y diversificación. En particular, en algunos países latinoamericanos, el crecimiento de este entrelazado conjunto de actividades redundó en un aumento de los niveles de empleo y de ingreso y, en ciertos casos, en una ligera reducción de las desigualdades sociales (Cepal, 2011; Birdsall, Lustig y McLeod, 2011). A su vez, todo esto contribuyó a generar una demanda adicional por nuevos tipos de servicios a las familias y por bienes de consumo, cuyo crecimiento también tuvo un fuerte impacto en la adecuación de la respectiva economía urbana.

En especial, se debe destacar el impacto en el sector servicios, dado que en la mayoría de las urbes afectadas por estos procesos, el mismo fue

objeto de cambios de carácter tanto cuantitativo como cualitativo, en virtud de haberse generado una demanda mucho más exigente y diversificada, en particular en áreas como educación, salud, esparcimiento y turismo, cultura, religión, etc. A esto hay que agregar que, en buena parte de los casos, estos servicios pronto comenzaron a ser suministrados por circuitos globales. Al mismo tiempo, la misma inserción en la dinámica globalizada generó una demanda por un conjunto de servicios que eran requeridos por los trabajadores o visitantes globales en rubros como, hotelería, gastronomía y comercio, los cuales también contribuyeron a la diversificación y globalización de la base económica de cada una de las respectivas áreas urbanas. La consolidación y expansión de este conjunto de actividades tuvieron, por lo general, una decisiva incidencia en la progresiva terciarización de dicha base económica.

Más allá de la importancia de sus nuevos componentes imbricados en circuitos financieros globales, en cada una de las respectivas economías urbanas también se observó la proliferación de actividades de baja productividad, muchas de carácter informal, especialmente relacionadas con el consumo y los servicios cotidianos (Amin y Thrift, 2002). Con el avance de la globalización, muchas de estas actividades no solamente mantuvieron su dinamismo, sino que en numerosos casos lo incrementaron, incorporando productos globales, tanto de procedencia legal como ilegal, a sus respectivos circuitos. Como ha sido documentado y analizado por diversas investigaciones, la introducción, aceptación y consumo generalizado de una amplia variedad de estos productos ocurrieron en un lapso relativamente breve en la mayor parte de los mercados tradicionales y populares, tanto formales como informales, incluidos los vendedores ambulantes, preexistentes en las grandes aglomeraciones urbanas latinoamericanas. A este respecto, en una investigación sobre los circuitos de la economía urbana en las metrópolis brasileñas, Silveira (2007) explica la existencia, en una oposición dialéctica en la que el uno no se explica sin el otro, de un circuito superior (actividades bancarias, comerciales, industriales y de servicios, frecuentemente orientadas a la exportación y localizadas en zonas modernas de la ciudad) y de un el circuito inferior (formas de fabricación, comercio y servicios sin uso intensivo de capital, para satisfacer la demanda de estratos inferiores, y localizadas principalmente en zonas deterioradas, menos provistas de equipamientos), donde este último incluye un incontenible aumento de trabajo precario e informal.

Estos procesos, que se desarrollaron utilizando los más variados canales de la economía local, también incluyen la aparición, propagación y expansión de amplias redes del crimen organizado, en campos tales como narcotráfico, prostitución y tráfico de armas, redes estas que han

incrementado en forma significativa su importancia en la medida en que comenzaron a financiarizarse y a globalizarse (Strange, 1999; Naim, 2006; Altvater y Mahnkopf, 2008). Sobre esta base, utilizando diversos mecanismos de reciclaje de ingresos y salarios, estas cadenas han tenido un creciente impacto en la dinamización de áreas importantes de muchas grandes ciudades del mundo, entre las cuales las principales urbes latinoamericanas ocupan un lugar prominente (Arias, 2012; Fernández Steinko, 2013). Dada la magnitud de los recursos que han logrado movilizar y de los mecanismos de cooptación que utilizan, en muchos casos estas redes han asumido el control efectivo de zonas importantes de diversas aglomeraciones urbanas de esta parte del mundo y de sus respectivos mercados de trabajo. De esta manera, han aumentado la fragmentación de las respectivas áreas urbanas, generando una situación en la que se plantean problemas de enorme complejidad, que afectan al funcionamiento de cada una de esas aglomeraciones, cuyas autoridades en la mayor parte de los casos se han mostrado impotentes para lograr su erradicación o su control.

4.2. Comportamiento locacional de familias y empresas, autoorganización y expansión territorial urbana

Para explicar los cambios más importantes producidos por la actual metamorfosis urbana, es importante situar como punto de partida la tesis de que «la urbanización capitalista es, ante todo, una multitud de procesos privados de apropiación de espacio» (Topalov, 1979, p. 20). Y que esa «multitud de procesos privados» ha ganado autonomía e importancia a medida que las reformas y políticas que se han implementado en esta fase de modernización capitalista han tenido éxito en su objetivo de remercantilizar la vida económica y social.

En ese contexto, importa considerar cuáles son las tendencias que tienden a prevalecer en el comportamiento locacional de las familias y de las empresas en este nuevo escenario, en el entendido de que ellas son los dos actores cuyas decisiones tienen mayor incidencia en dichos «procesos privados de apropiación de espacio» en las áreas urbanas en crecimiento. Y, en consecuencia, son los que tienen también mayor impacto en la evolución de la configuración urbana. En cualquier caso, al plantear este análisis, se debe advertir que dicho comportamiento es extremadamente complejo, variado y contradictorio, por lo que dentro de los límites de este trabajo solamente resulta posible presentar un bosquejo esquemático de algunas tendencias que influyen en los procesos involucrados.

El que los cambios que dieron contenido específico a esta fase de modernización capitalista hayan influido en el fortalecimiento y/o debilitamiento de algunas de las tendencias básicas en el comportamiento

locacional de las familias y de las empresas, otorga especial importancia a la identificación de su impacto urbano, teniendo presente cómo ello se ha manifestado en el caso de las principales ciudades latinoamericanas. A este respecto, cabe recordar ante todo que con el orden general regido por la lógica mercantil que se reafirmó con la aplicación de la gobernanza neoliberal, las familias y las empresas pasaron a disponer de mucho mayor autonomía para escoger su localización en un territorio metropolitano en expansión, lo que se sitúa como uno de los factores de mayor incidencia en la actual metamorfosis urbana.

Fue con el avance de la remercantilización de la vida económica y social que se consolidó una situación más favorable que en el pasado a las *estrategias de autoorganización*, tanto por parte de las familias como de las empresas. Al explicar la evolución hacia lo que denomina como «ciudad de baja densidad», Indovina (2007) afirma que la misma se puede explicar principalmente como «el resultado de actividades de autoorganización, en el sentido de que no obedecen a un diseño global, no persiguen ninguna función u objetivo general, sino que responden a iniciativas individuales, generadas por las propias necesidades y por la interacción independiente entre las iniciativas de los sujetos individuales» (p. 21). El hecho de que la vigencia de las reglas del juego establecidas por la gobernanza neoliberal haya favorecido el aumento de la importancia de las estrategias de autoorganización familiar y empresarial, se tradujo en que desde entonces estas incrementasen su peso en la determinación de la dirección del desarrollo urbano *vis-à-vis* las indicaciones de los poderes públicos.

Sobre la localización urbana de las familias, cabe destacar dos tipos de situaciones extremas: en primer lugar, la que involucra a los sectores de ingresos altos y medios, de los que una parte significativa ha continuado mostrando su preferencia por la vivienda individual con jardín. En la mayoría de las grandes aglomeraciones latinoamericanas, esta preferencia contribuyó a alimentar la expansión territorial urbana, habida cuenta de que esos sectores dispusieron de mayor libertad para materializar su localización en áreas periurbanas. En segundo lugar, en lo que concierne a una parte importante de los sectores de menores ingresos, la evidencia disponible indica que ellos han sido, y continúan siendo empujados por la dinámica del mercado hacia las áreas más pobres de la periferia urbana, muchas veces aún no urbanizadas, donde el precio de la tierra es más bajo, lo cual también alimenta la tendencia a la expansión metropolitana. En buena parte de las ciudades latinoamericanas, esta tendencia fue estimulada tanto por los programas estatales de vivienda social allí donde los ha habido, como por los mercados inmobiliarios informales y por la ocupación ilegal de tierras periféricas (ONU-Habitat, 2003).

Por otra parte, el incremento del ingreso personal medio, que, con distinta intensidad, benefició a las familias de la mayor parte de las grandes urbes latinoamericanas durante las últimas décadas, al mismo tiempo que influyó en el aumento del espacio habitacional construido por familia, también incidió en la ampliación de sus opciones de localización, las que con frecuencia tuvieron como respuesta una importante oferta periurbana de parte de los promotores inmobiliarios. De igual forma, los cambios en la composición de las familias —que, en general, tienden a ser más pequeñas, pero con una elevación de su número total— contribuyeron a expandir la superficie de tierra urbanizada. La disponibilidad de créditos para la vivienda, condicionada por la solvencia de la demanda efectiva de parte de las familias, también tendió a fortalecer esta tendencia. En definitiva, como efecto de estos cambios, resultó una ampliación de la demanda por suelo urbano, que también favoreció el aumento del consumo de tierra urbana per cápita, todo lo cual dio un impulso adicional a la expansión territorial de estas aglomeraciones.

Por otra parte, ante la generalización de la percepción, real o imaginada, del aumento de la delincuencia y la violencia urbana, tomó fuerza en esta fase la tendencia hacia el «urbanismo del miedo» (Pedrazzini, 2005; Díaz y Honorato, 2011), que propendió al aislamiento y encerramiento. Como parte de esta tendencia, también se ha producido un sostenido aumento de una oferta inmobiliaria de conjuntos cerrados y amurallados de viviendas que, por lo general, llevaron a la incorporación de amplias extensiones de suelo urbano, generalmente ubicadas en el exterior de la ciudad original. Esta oferta, destinada principalmente a sectores de ingresos altos y medios, ha incluido desde pequeños grupos de viviendas, hasta las denominadas «urbanizaciones privadas» (Vidal-Koppmann, 2013) o «ciudades valladas» (Hidalgo, 2004), entre las cuales, por su dimensión y/o por su concepción, algunas ya han llegado a constituirse en verdaderas ciudades satélite privadas (Alphaville en São Paulo, «ciudad-pueblo» Nordelta en Buenos Aires, Piedra Roja en Santiago, entre otras). Dado que este tipo de producto inmobiliario se ha transformado en un destino de alta rentabilidad para el excedente de capitales, la respuesta a la demanda respectiva, al mismo tiempo que ha contribuido a la generación y proliferación de nuevas formas de fragmentación urbana, ha incidido significativamente en el fortalecimiento de las tendencias a la urbanización de áreas cada vez más alejadas de los antiguos límites urbanos.

En lo que concierne a la localización de las empresas, más allá de algunos comportamientos específicos, se ha afirmado la tendencia hacia su mayor dispersión territorial. 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 a las áreas centrales,

ahora buscan desplazarse mayoritariamente hacia lugares más lejanos dentro del área de influencia extendida de la aglomeración. En este comportamiento locacional ha incidido, por una parte, la descomposición de tareas que caracteriza a las empresas organizadas en red, que ha llevado a una mayor separación física entre las tareas de dirección y gestión y las productivas; y, por otra parte, la ampliación territorial del campo metropolitano de externalidades hacia arrabales cada día más lejanos, sustentada en el explosivo aumento de la conectividad y la movilidad.

Este paulatino desplazamiento hacia el sector periurbano involucró tanto a un número creciente de plantas manufactureras y complejos para almacenaje y logística, como a sedes corporativas y oficinas centrales de grandes empresas, las cuales se han ido alejando de las áreas centrales más congestionadas y contaminadas. En particular, en lo que respecta a las primeras, se puede observar su preferencia por moverse hacia el periurbano en busca de terrenos de mayor dimensión y menor costo; por su parte, las actividades de dirección y gestión comenzaron a ubicarse en las centralidades alternativas que se fueron conformando con la propia expansión territorial de cada ciudad y que, por lo general, se han situado en áreas más próximas a los sitios donde residen sus ejecutivos y trabajadores de mayores ingresos.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que la expansión territorial también fue impulsada por la acentuación de la tendencia a la urbanización de la economía y de la población y por el aumento del número absoluto de habitantes en gran parte de las ciudades principales de todo el mundo y, en particular, de América Latina, si bien muchas de ellas a un ritmo ahora declinante (ONU-Habitat, 2012). Además de los factores ya señalados, también incidió en la persistencia de este fenómeno la evolución del precio de la tierra que, en general, ha tendido a continuar elevándose en las áreas de residencia de los sectores de mayores ingresos, y a disminuir a medida que aumenta la distancia de las áreas centrales, especialmente en determinadas direcciones.

4.3. De la metropolización expandida a la urbanización planetaria

Resulta así que, bajo el efecto de las reformas y políticas de la gobernanza neoliberal, el comportamiento locacional de prácticamente todos los componentes de la nueva base económica urbana, así como el de los principales actores sociales urbanos, han tenido una influencia decisiva en el fortalecimiento de las tendencias que sustentan la metamorfosis urbana iniciada bajo el impacto de la industrialización. Con ello se intensificó la propensión a la expansión/dispersión territorial urbana, en un proceso que está marcando la metamorfosis desde la ciudad a lo urbano generalizado, bajo cuya vigencia se ha previsto la evolución hacia una forma de

ocupación del territorio en la que habrá de prevalecer la condición urbana en el planeta entero (Lefebvre, 1970; Brenner, 2013).

Lo anterior corresponde a lo que ya hacia fines de los años sesenta había sido anticipado, caracterizado y fundamentado por Lefebvre (1968 y 1970) como la culminación del proceso provocado por la irrupción y desarrollo de la industrialización: «La concentración de la población acompaña a la de los medios de producción. El *tejido urbano* prolifera, se extiende, corroe los residuos de vida agraria». Con una precisión adicional de indiscutible importancia para la comprensión de esta tendencia, señala: «Estas palabras, "tejido urbano" no designan de manera estrecha el terreno construido en las ciudades, sino el conjunto de manifestaciones del predominio de la ciudad sobre el campo» (1970, p. 10).

A partir de allí, Lefebvre (1970) planteó como hipótesis «la urbanización completa de la sociedad», «hoy virtual, mañana realidad» (p. 7), lo que a su juicio dará lugar a la formación de una sociedad urbana, «que no se concibe sino que al final de un proceso en curso, en el cual *estallan* las antiguas formas urbanas» (p. 8) y «la realidad urbana, a la vez amplificada y estallada, pierde en este movimiento los rasgos que le atribuía la época anterior» (p. 24). Este estallido resulta de un fenómeno que, a partir de una metáfora tomada de la física nuclear, Lefebvre caracteriza como «implosión/explosión»: «La enorme concentración (de gente, de actividades, de riquezas, de cosas y de objetos, de instrumentos, de medios y de pensamiento) en la realidad urbana, y el inmenso estallido, la proyección de múltiples y disociados fragmentos (periferia, arrabales, residencias secundarias, satélites, etc.)» (1970, p. 24).

Lo que Lefebvre percibió en 1970 como virtual, ahora comienza a observarse como realidad, en lo que ha sido presentado como una tendencia hacia la urbanización planetaria (Brenner, 2013): «Dentro de este campo de desarrollo urbano, extendido y cada vez más universal, las aglomeraciones se forman, expanden, contraen y transforman de manera continua, pero siempre a través de densas redes de relaciones con otros lugares, territorios y escalas, incluidos los ámbitos tradicionalmente clasificados como ajenos a la condición urbana» (p. 61).

Es en esta misma dirección que Lencioni (2011), al analizar la formación de regiones urbanas a partir del caso de São Paulo, señala que allí se produce «la desagregación de la ciudad típica del siglo XX», para dar paso a «una metrópoli difusa, de límites imprecisos, que conurba ciudades y se extiende por centenas de kilómetros», pero sin comprometer «la interpretación de que ella se constituye en una única aglomeración» (p. 34).

Manifestaciones concretas de esta metamorfosis se han podido comprobar para aglomeraciones urbanas de distintas partes del mundo y, en particular, para la mayoría de las grandes aglomeraciones urbanas lati-

noamericanas. Así, por ejemplo, en una investigación sobre la evolución reciente de las principales áreas metropolitanas brasileñas, Moura (2010) concluye que ellas han transitado hacia la formación de «configuraciones espaciales que se expanden física, económica y funcionalmente, aglutinando en una morfología continua o discontinua aglomeraciones urbanas, centros urbanos no aglomerados y sus áreas adyacentes urbanas o rurales, que se extienden tentacularmente en múltiples direcciones, definiendo, por lo tanto, límites mutantes» (p. 152).

Observando cómo esta metamorfosis se procesó en diversas áreas urbanas del mundo, se puede concluir que si bien en cada una de ellas se han preservado ciertas cualidades y/o rasgos históricos específicos, que son los que en lo esencial establecen sus singulares señas de identidad —y su «distintividad»—, ahora su crecimiento y expansión se realizan conforme a esas *tendencias genéricas* que responden a las mutaciones constitutivas del orden general regido por la lógica de la mercancía, la cual se ha visto profundizada y fortalecida con las reformas y políticas de la gobernanza neoliberal.

Si se considera el conjunto de factores que han contribuido a estimular el desborde de la población urbana, se puede concluir que es poco probable que este fenómeno se revierta o se detenga, aun en el caso en que se llegase a producir una atenuación e, incluso, una ralentización del crecimiento de la población, como ya está ocurriendo en algunas grandes ciudades latinoamericanas (ONU-Habitat, 2012). En particular, esta tendencia a la expansión territorial urbana parece inevitable si continúan evolucionando en la misma dirección que hasta ahora las condiciones para la conectividad y movilidad y si, al mismo tiempo, sigue aumentando el ingreso medio de las familias, con el consiguiente incremento de la demanda por espacio residencial y de consumo de tierra por habitante.

En el fortalecimiento de estas tendencias genéricas en esta fase, desempeñó un papel crucial el hecho de que la urbanización continuó ubicándose como un destino alternativo fundamental para la absorción de los excedentes de capital, en una circunstancia histórica en la cual la sobreacumulación y el subconsumo les limitaba la posibilidad de reproducirse en la economía real. Por ello, es posible concluir que, en esta circunstancia, se ha validado el aserto de Lefebvre (1970) en cuanto a que «en la medida en que el circuito principal, el de la producción industrial corriente de bienes "mobiliarios", ralentiza su desarrollo, los capitales van a invertirse en el segundo sector, el de lo inmobiliario» (p. 212). Si bien con la imposición de la lógica financiera las perspectivas para las inversiones especulativas se han diversificado, de todas formas el sector inmobiliario ha continuado jugando un papel fundamental en la absorción de una parte significativa

de los excedentes de capital y, por lo tanto, en la mercantilización de la actual metamorfosis urbana.

5. Reflexiones de cierre

El análisis de las transformaciones producidas por la metamorfosis que ha estado afectando a la mayoría de las principales aglomeraciones urbanas del mundo, avala la conclusión de que ellas han resultado del impacto de un conjunto de tendencias que pueden considerarse como constitutivas del desarrollo capitalista a todo lo largo de su historia. En ese contexto general, lo que específicamente caracteriza a las mutaciones observadas durante las últimas décadas es que en esta fase dichas tendencias se han intensificado y profundizado sustantivamente, como consecuencia del efecto asociado de las reformas y políticas de la gobernanza neoliberal y de las innovaciones de la revolución informacional. Con ello, se ha generalizado la evolución hacia la urbanización planetaria y hacia la conformación de una nueva geografía articulada a escala global.

El hecho fundamental es que, más allá de las diferencias en la penetración y en el impacto que los procesos respectivos han mostrado en diferentes países, estos han evolucionado bajo los efectos de la reafirmación de una lógica general financiarizada, que ha fortalecido la capacidad de obstrucción de los propietarios del capital *vis-à-vis* la dinámica de acumulación y crecimiento. Aun cuando muchos de los rasgos que caracterizan esta situación ya estaban presentes en momentos anteriores del proceso de formación y desarrollo capitalista, su manifestación actual muestra una mucho mayor fortaleza y profundidad que en el pasado. En otras palabras, más allá de las contradicciones y conflictos generados en el curso de estos procesos, en esta fase se ha producido un encuadramiento estructural para los procesos económicos y sociales más estrictamente regidos por la lógica mercantil.

Lo anterior implica que este encuadramiento —establecido y controlado por el poder político y económico de grupos sociales estructuralmente comprometidos con la reproducción del capitalismo— ha acotado y continúa acotando en forma estricta los límites de lo posible para los procesos sociales que se desarrollan en el ámbito en el que dichas estructuras de poder ejercen su dominio. El *orden general* que así se ha impuesto ha condicionado la dirección asumida por la metamorfosis urbana que comenzó a desarrollarse bajo el impacto de la industrialización y que prosigue hasta nuestros días.

Dado que ese *orden general* tiene carácter planetario, las tendencias que caracterizan esta metamorfosis, con las lógicas variaciones que se pueden presentar en cada caso, han evolucionado en una misma dirección en todo el mundo. Así, en su análisis sobre la revolución urbana, publicado en 1970, cuando todavía no se había producido la caída del Muro de Berlín, Lefebvre afirmaba: «La problemática urbana es mundial. Los mismos problemas se reencuentran en el socialismo y en el capitalismo, así como la misma ausencia de respuesta. La sociedad urbana no puede definirse sino como planetaria» (p. 220).

Todo lo expuesto hasta aquí da pie para esbozar dos conclusiones de crucial importancia para la discusión sobre el futuro de la sociedad urbana:

a) Desde que esas tendencias son inseparables de la nueva dinámica económica global, es lógico concluir que mientras la misma mantenga su vigencia, esta metamorfosis continuará afectando a todas las regiones urbanas en expansión, más allá de que puedan persistir las específicas señas de identidad de cada una de ellas.
b) Si se acepta que la actual metamorfosis urbana está condicionada por las tendencias constitutivas del encuadramiento estructural que corresponde a la actual fase de modernización capitalista financiarizada, es lógico prever que toda propuesta que intente su modificación sustantiva, necesariamente deberá proponerse la previa transformación del orden social general en el que la misma se procesa.

Referencias

Altvater, E. y Mahnkopf, B. (2008). *La globalización de la inseguridad. Trabajo en negro, dinero sucio y política nacional*. Buenos Aires: Paidós.

Amin, A. y Thrift, N. (2002). Repensando la teoría urbana: las ciudades y las economías de distancia. En J. Subirats, *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas globales a los retos de la globalización* (pp. 81-107). Barcelona: Diputació de Barcelona.

Arias, P. (2012). Crimen organizado y narcotráfico en América Latina. Santiago. *Estudios Públicos, Informe 968* (junio). En: http://www.asuntospublicos.cl/2012/06/crimen-organizado-y-narcotrafico-en-america-latina/.

Baraud-Serfaty, I. (2008). Capitales et capitaux. Vers la ville financiarisée? *Le Débat*, N° 148 (enero-febrero), 96-104.

Baraud-Serfaty, I. (2011). La nouvelle privatisation des villes. *Esprit,* N° 3 (marzo-abril), 149-167. En: http://www.esprit.presse.fr/archive/review/rt_download.php?code=35985.

Batsch, L. (2002). *Le capitalisme financier*. París: La Découverte.

Begg, I. (1999). Cities and competitiveness. *Urban Studies, 36*(5-6), 795-809. doi: 10.1080/0042098993222.

Birdsall, N., Lustig, N. y McLeod, D. (2011). Declining inequality in Latin America: Some economics, some politics. *Working Paper* 251, Center for Global Development (May). En: http://www.cgdev.org/files/1425092_file_Birdsall_Lustig_McLeod_FINAL.pdf.

Braga, J.C.S. (1997). Financeirização global. O padrão sistémico de riqueza do capitalismo contemporâneo. En M.C. Tavares y J.L. Fiori, *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização* (pp.195-242). Petrópolis, Brasil: Editora Vozes.

Brenner, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *EURE*, *29*(86), 5-35. En: http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008600001.

Brenner, N. (2009). Restructuring, rescaling and the urban question. *Critical Planning, 16*(verano), 61-79.

Brenner, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad*, N° 243 (enero-febrero), 38-66. En: http://www.nuso.org/upload/articulos/3915_1.pdf-.

Brenner, N. y Theodore, N. (2002). Cities and geographies of «actually existing neoliberalism». *Antipode, 34*(3), 349-379. doi: 10.1111/1467-8330.00246.

Brenner, N., Peck, J. y Theodore, N. (2010). Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks, 10*(2), 182-222. doi: 10.1111/j.1471-0374.2009.00277.x.

Ciccolella, P. y Baer, L. (2008). Buenos Aires tras la crisis: ¿hacia una metrópolis más integradora o más excluyente? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 40*(158), 641-660.

Chesnais, F. (2005). Douze thèses sur la mondialisation du capital. *Laberinto*, Foro de Economía Política, (marzo). En: www.laberinto.uma.es.

Chesnais, F. (2010). Crisis de sobreacumulación mundial, crisis de civilización. *Herramienta web 5*, (Buenos Aires, mayo). En: http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-5/crisis-de-sobreacumulacion-mundial-crisis-de-civilizacion.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011). *Panorama social de América Latina – 2011*. Santiago: CEPAL. En: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf.

Crozet, M. y Lafourcade, M. (2009). *La nouvelle économie géographique*. París: La Découverte.

Daher, A. (2013). Territorios de la financiarización urbana y las crisis inmobiliarias. *Revista de Geografia. Norte Grande*. Santiago, N° 56 (diciembre), 7-30.

Dematteis, G. (2002). De las regiones-área a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional. En J. Subirats (ed.). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas globales a los retos de la globalización* (pp. 163-175). Barcelona: Diputació de Barcelona.

De Mattos, C., Bannen, P. y Fuentes, L. (2012). *Santiago de Chile: una ciudad atractiva para un país competitivo*. Santiago: Colección Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Díaz, I. y Honorato, C. (2011). El urbanismo del miedo y la sociedad contemporánea. *Viento Sur*, N° 116 (mayo), 58-66. En: http://www.vientosur.info/articulosabiertos/VS116_Diaz_Honorato_Urbanismo.pdf.

Esteban, I. (2007). *El efecto Guggenheim. Del espacio basura al ornamento*. Barcelona: Anagrama.

Fernández Steinko, A. (ed.) (2013). *Delincuencia, finanzas y globalización*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Ferreira, F.H.G., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L.F., Lugo, M.A. y Vakis, R. (2013). *Economic mobility and the rise of the Latin American middle class*. Washington, D.C.: The World Bank. En: http://dx.doi.org/10.1596%2F978-0-8213-9634-6.

Hackworth, J. (2007). *The neoliberal city. Governance, ideology, and development in American urbanism*. Nueva York: Cornell University Press.

Halbert, L. y Le Goix, R. (2012). Capital financier et production urbaine. *Urbanisme,* N° 384 (junio), 40-41.

Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geographiska Annaler. Series B. Human Geography, 71*(1), 3-17. En: http://socasis.ubbcluj.ro/urbana/upload/syllabus2010/04b.Harvey(1973).pdf.

Harvey, D. (2000). *Possible urban worlds*. Megacities Lecture 4. Amersfoort, The Netherlands: Twynstra Gudde Management Consultants. En:

http://www.kas.de/upload/dokumente/megacities/MegacitiesLectur4Worlds.pdf.

Harvey, D. (2006). *Spaces of global capitalism. Towards a theory of uneven geographical development*. Londres: Verso.

Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, N° 53 (noviembre-diciembre), 23-39. En: http://newleftreview.es/authors/david-harvey.

Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.

Hidalgo, R. (2004). De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile, 1990-2000. *EURE, 30*(91), 29-52. En: http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009100003.

Husson, M. (2012). Le néolibéralisme, stade suprême. *Actuel Marx*, N° 51, 86-101.

Indovina, F., (2007). Introducción: antes de la ciudad difusa. En F. Indovina (coord.). *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención* (pp.13-23). Barcelona: Diputació de Barcelona.

Jessop, B. (2000). Reflexiones sobre la (i)lógica de la globalización. *Zona Abierta*, N° 92/93, 95-125.

Jessop, B. (2004). La economía política de la escala y la construcción de regiones transfronterizas. *EURE, 29*(89), 25-41. En: http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n89/art02.pdf.

Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. París: Éditions Anthropos.

Lefebvre, H. (1970). *La révolution urbaine*. París: Éditions Gallimard.

Lefebvre, H. (1972). *Espace et politique. Le droit à la ville II*. París: Éditions Anthropos.

Lencioni, S. (2011). A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. *Revista Paranaense de Desemvolvimento*, N° 120, 127-142.

Marazzi, C. (2009). La violencia del capitalismo financiero. En A. Fumagalli, S. Lucarelli, A. Negri y C. Vercellone, *La gran crisis de la economía global. Mercados financieros, luchas sociales y nuevos escenarios políticos* (pp. 21-61). Madrid: Traficantes de Sueños. En: http://bit.ly/1pudDnA.

Markusen, A. y Schrock, G. (2006). The distinctive city: Divergent patterns in growth, hierarchy and specialisation. *Urban Studies, 43*(8), 1301-1323. doi: 10.1080/00420980600776392.

Michalet, C.A. (2007). *Mondialisation, la grande rupture*. París: La Découverte.

Mouhoud, E.M. (2006). *Mondialisation et délocalisation des entreprises*. París: La Découverte/Repères.

Moura, R. (2010). Conglomerados urbano-regionales: confluencia multiescalar. En V.R. Fernández y C. Brandão (eds.), *Escalas y políticas del*

desarrollo regional. Desafíos para América Latina (pp. 151-184). Buenos Aires: Niño y Dávila.

Naím, M. (2006). *Ilícito*. Buenos Aires: Debate.

Nappi-Choulet, I. (2012). Esquisse d'une histoire de la financiarisation immobilière et urbaine. *Urbanisme*, N° 384 (junio), 42-45. En: http://ingridnc.files.wordpress.com/2012/12/urbanisme.pdf.

Offe, C. (1985a). La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad. En C. Offe *et. al*., *Capitalismo y Estado* (pp. 23-48). Madrid: Editorial Revolución.

Offe, C. (1985b). Notas sobre el futuro del socialismo europeo y el Estado. En C. Offe *et. al*., *Capitalismo y Estado* (pp. 5-21). Madrid: Editorial Revolución.

Offe, C. (1990). *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.

ONU-Habitat [Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos] (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición*. Kenia: ONU-Habitat.

Peck, J., Theodore, N. y Brenner, N. (2009). Neoliberal urbanism: models, moments, mutations. *SAIS Review, 29*(1), 49-66. En: http://sca.as.nyu.edu/docs/IO/222/Peck.Theodore.Brenner.2009.pdf.

Peyrelevade, J. (2005). *Le capitalisme total*. París: Seuil.

Prager, J.C. y Thisse, J.F. (2010). *Économie géographique du développement*. París: La Découverte.

Renard, V. (2008). La ville saisie par la finance. *Le Débat*, N° 148 (enero-febrero), 106-117. En: http://aitectemp.reseau-ipam.org/IMG/pdf/La_ville_saisie_par_la_finance.pdf.

Ribeiro, L.C.Q. (2003). Segregación, desigualdad y vivienda. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 35*(136-137), 295-314.

Ribeiro, L.C.Q., Silva, E.T. y Rodrigues, J.M. (2011). Metrópoles brasileiras: diversificação, concentração e dispersão. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, N° 120, 171-201. En: http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/download/232/674.

Robinson, W.I. (2013). *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clase y Estado en un mundo transnacional*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.

Sassen, S. (2007). *Sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.

Silveira, M.L. (2007). Metrópolis brasileñas: un análisis de los circuitos de la economía urbana. *EURE, 33*(100), 149-164. En: http://www.scielo.cl/pdf/eure/v33n100/art09.pdf.

Soja, E. (1989). *Postmodern geographies. The reassertion of space in critical social theory*. Londres: Verso.

Soja, E. (2005). Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales. *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, N° 58, 45-75. En: http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2008983.

Strange, S. (1999). *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero internacional*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

Sutton, O. (2013). Barcelona y el *city branding*: la ciudad como una corporación. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* [en línea], *18*(1049[17]). En: http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1049/b3w-1049-17.htm.

Taylor, P.J. (2004). *World city network. A global urban analysis*. Londres: Routledge.

Theurillat, T. (2010). *La financiarisation de l'immobilier et la durabilité. Le cas des investissements immobilier des caisses de pension suisses*. Saarbrücken, Alemania: Éditions Universitaires Européennes.

Theurillat, T. (2011). La ville négociée: entre financiarisation et durabilité. *Géographie, Économie, Société, 13*(3), 225-254. En: http://bit.ly/1s8oWUe.

Theurillat, T. y Crevoisier, O. (2012). *Une approche territoriale de la financiarisation et des enjeux de la reconfiguration du système financier*. París: CoesioNet. En: http://bit.ly/1zAt4Pr.

Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. México, D.F.: Edicol.

UNCTAD [United Nations Conference on Trade and Development] (2009). *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*. Ginebra: UNCTAD. En: http://unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf.

UN-Habitat [United Nations Human Settlements Programme] (2003). *The challenge of slums. Global Report on Human Settlement 2003*. Londres: Earthscan. En: http://bit.ly/UEbRoF.

Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. París: Presses Universitaires de France.

Veltz, P. (2000). *Le nouveau monde industriel*. París: Éditions Gallimard.

Veltz, P. (2002). *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube.

Veltz, P. (2010). Quel avenir pour les métropoles? *Constructif*, N° 26 (junio). En: http://www.constructif.fr/bibliotheque/2010-6/quel-avenir-pour-les-metropoles.html?item_id=3035.

Vidal-Koppmann, S. (2013). Urbanizaciones privadas y reconfiguración de las metrópolis. La lógica capitalista extrema en los procesos de producción inmobiliaria de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En J., Noyola, C. de Mattos y A. Orellana (eds.). *Urbanización en tiempos de crisis. Impactos, desafíos, propuestas* (pp. 105-130). Santiago: Colección Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Referencias de los trabajos incluidos en el libro

01. "Los límites de lo posible en planificación regional". De este trabajo, que fuera publicado originalmente en la *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile, N° 18, diciembre 1982, pp. 69-72), se realizó una segunda versión, ligeramente ampliada y revisada en su presentación formal. Esta segunda versión, que es la se reproduce en este libro, fue elaborada y distribuida en el año 1989 con el propósito de ser utilizada en los cursos organizados por el Programa de Capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), en los que entonces participaba el autor.

02. "Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas", fue publicado en el año 2001 en la *Revista de Estudios Regionales,* (Málaga, N° 60, mayo-agosto, pp. 15-43). Para su publicación en este libro, esa versión fue objeto de una revisión editorial referida esencialmente a aspectos formales.

03. "La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?" El presente trabajo fue elaborado con el propósito de contribuir, desde una perspectiva crítica, a las discusiones que comenzaron a desarrollarse hacia fines de la década de los años ochenta en torno a diversas propuestas sobre descentralización y desarrollo local. Las primeras versiones tuvieron su origen en ponencias presentadas en algunos seminarios y talleres sobre este tema, realizados principalmente en Argentina y Chile. Posteriormente, un texto más elaborado, fue publicado en distintas revistas especializadas en cuestiones urbano-regionales. La versión que se reproduce en este libro corresponde a la que apareció en la *Revista Paraguaya de Sociología* (Asunción, vol. 26, N° 74, enero-abril 1989), *Socialismo y Participación* (Lima, N° 46, junio 1989, pp. 23-42 y 95-116), *Cuadernos del CLAEH-Revista Uruguaya de Ciencias Sociales* (Montevideo, N° 51, diciembre 1989, pp. 57-74), *ES/Economía y Sociedad-Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid* (Madrid, N°

3, marzo 1990, pp. 165-177), *Cuadernos de Economía* (Bogotá, vol. 10, N° 14, primer semestre 1990, pp. 173-194) y *Revista de Estudios Regionales* (Málaga, 2ª época, N° 26, abril 1990, pp. 49-70). Además, una versión reducida de este artículo fue publicada con el título "Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción" *en la Revista Nueva Sociedad* (Caracas, N° 104, noviembre-diciembre 1989, pp. 118-126). La principal diferencia entre esta versión y las publicadas anteriormente, radica en que numerosas observaciones y referencias que en las versiones publicadas anteriormente fueron incluidas como notas a pie de página, en la versión actual han sido incorporadas al texto y/o a las referencias bibliográficas.

04. "De planificación a gobernanza: ¿gestión pública para una sociedad urbana?". Los principales antecedentes de este trabajo se encuentran, por una parte, en las notas de clase preparadas como base para las discusiones que se realizaban en diversos cursos sobre planificación y gestión pública dictados por el autor en el marco del Programa de Capacitación del ILPES y, por otra parte, en un artículo-síntesis elaborado sobre esa base, publicado por la *Revista Paranaense de Desenvolvimento* (Curitiba, Brasil, N° 107, julio-diciembre 2004) y por *Ciudades* (Puebla, México, N° 66, abril-junio 2005). Posteriormente, una versión ampliada sobre el tema fue incluida en un libro con una recopilación de trabajos del autor (De Mattos, C. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: Ediciones Olacchi, 2010, pp. 97-166). A partir de esta versión, se realizó una revisión que llevó a realizar un conjunto de modificaciones tanto de contenido como de forma, que justifica que la versión que incluye en este libro tenga un título diferente al del trabajo publicado en 2010. Esta nueva versión forma parte de los trabajos preparados por el autor como contribución al Proyecto Anillos SOC1106 de CONICYT.

05. "Santiago de Chile, de ciudad a región urbana". Este artículo forma parte de los trabajos producidos en el marco de una investigación comparativa sobre el impacto de los procesos de reestructuración en las áreas metropolitanas de Lima y Santiago de Chile, cuyos resultados fueron recogidos en el libro, De Mattos, C.; Ludeña, W. y Fuentes, L. (eds.) (2011). *Lima-Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano*. Lima-Santiago: Colección Estudios Metropolitanos CIAC y Colección Estudios Urbanos UC, pp. 177-204.

07. "Reestructuración del mercado metropolitano de trabajo y transformación socioterritorial del Gran Santiago, 1992-2002". En su parte central, este trabajo contiene una síntesis de los resultados de una investigación sobre "Globalización y reestructuración del mercado metropolitano de trabajo: impactos socioterritoriales en el Gran Santiago", realizada en el marco del Proyecto FONDECYT 1.040.838, por un equipo

de investigación integrado por el autor de este trabajo y Luis Riffo Pérez, Gloria Yáñez Warner y Ximena Salas. Esta versión fue preparada para ser presentada en el II Seminario sobre Procesos Metropolitanos y Grandes Ciudades, organizado por el Instituto de Geografía de Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y realizado en Ciudad de México los días 25 y 26 de mayo de 2005. Fue publicada en el libro coordinado por Adrián Guillermo Aguilar (2006). *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España*. México, D.F.: UNAM/Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor.

08. "Santiago en la dinámica de la competitividad urbana". Este trabajo fue elaborado en el marco de un Proyecto de Investigación sobre competitividad urbana referido al caso de Santiago de Chile (Proyecto FONDECYT N° 1.085.257), y fue publicado originalmente en el libro editado por C. De Mattos, P. Bannen y L. Fuentes, (2012). *Santiago de Chile: una ciudad atractiva para un país competitivo*. Santiago de Chile: Colección Estudios Urbanos UC, pp.103-129.

09. "Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI". Este capítulo fue especialmente preparado para este libro, a partir de un documento sobre financiarización y metamorfosis urbana, con especial referencia al caso de la región urbana formada en torno al Área Metropolitana de Santiago, preparado por el autor para el Proyecto de Investigación, "Nueva geografía de la urbanización y vulnerabilidad socio-territorial, ¿hacia la configuración de una región urbana en Santiago de Chile" (Proyecto FONDECYT N° 1.141.157) actualmente en desarrollo y para el Proyecto Anillos SOC 1106, CONICYT.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres digitales de

RIL® editores

Teléfono: 2223-8100 / ril@rileditores.com
Santiago de Chile, mayo de 2015

Se utilizó tecnología de última generación que reduce el impacto medioambiental, pues ocupa estrictamente el papel necesario para su producción, y se aplicaron altos estándares para la gestión y reciclaje de desechos en toda la cadena de producción.

INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Con el avance del actual proceso de modernización capitalista, se acumula evidencia acerca de que, con la propagación de una dinámica global financiarizada, la agudización de la actual crisis financiera mundial y la incontrolable urbanización planetaria, se han agravado los problemas y riesgos sociales y ambientales que amenazan al planeta en su conjunto.

Parece existir amplio consenso, contrariando los alentadores augurios de los paladines de la liberalización económica, en que las desigualdades sociales y el deterioro ambiental se han agudizado. Todo esto ha evolucionado junto a la urbanización generalizada y a la formación de enormes regiones urbanas, cuya incesante expansión continúa incidiendo en el deterioro del medio ambiente global.

¿Significa esto que nos encaminamos hacia un callejón sin salida?; Aún cuando la respuesta debería ser negativa, no es posible soslayar que de persistir esta obstinada tendencia, el futuro previsible para las nuevas generaciones no alienta al optimismo. Parece necesario entonces, redoblar esfuerzos, en la tarea de profundizar el análisis de la realidad en que vivimos desde una perspectiva crítica, intensificando nuestros esfuerzos por aportar elementos de juicio sobre los peligros que nos aguardan, con el propósito de estimular respuestas individuales y colectivas que puedan alejarnos de un escenario pesimista que muchos estudios e investigaciones científicas ya han avizorado. Este libro intenta ser una modesta contribución en esa dirección.

ISBN 978-956-01-0177-8
9 789560 101778

RiL editores