

Jürgen Ossenbrügge*

➤ Formas de globalización y del desarrollo urbano en América Latina

1. Introducción

En las nuevas investigaciones sobre las formas y problemas actuales del desarrollo urbano se destacan diferentes elementos que constituyen al mismo tiempo una suerte de diagnóstico de la cuestión urbana en general, y de la situación en América Latina en particular. En primer lugar hay que mencionar la cuestión del crecimiento de las ciudades, que es un tema importante ya desde hace tiempo, pero que ha cobrado nueva vigencia pues se han alcanzado valores-límite y la categoría de las mega-ciudades –es decir las regiones urbanas de más de cinco millones de habitantes– así como los problemas de infraestructura, organización y seguridad asociados al crecimiento se han transformado en un objeto de gran interés en el debate internacional.

Estrechamente relacionada con el aumento de tamaño está la transformación estructural profunda de la economía urbana. La reducción del empleo formal en los sectores estatales o protegidos por el Estado, unida a *jobless growth* en el sentido de una transformación económica en favor de los puestos de calificación y productividad altas con escaso efecto de alivio en el mercado de trabajo, ha estimulado en gran medida la informalización de las actividades económicas. A ello se agrega la integración económica creciente cuyos efectos se manifiestan sobre todo en la evolución de las grandes ciudades. La globalización significa para algunas ciudades grandes la posibilidad de posicionarse como nudos de las redes globales, obteniendo así beneficios del flujo mundial de actividades económicas. Esas funciones *gateway* dinamizan el mercado inmobiliario de estas ciudades y promueven la expansión de los servicios orientados a las empresas. Existe, sin embargo, una fuerte competencia entre las distintas ciudades y regiones por atraer ese tipo de inversiones, lo cual lleva a una modificación del sistema urbano, que también puede ir acompañada por una pérdida de la competitividad, estancamiento y desacople. Simultáneamente se observan procesos de polarización social, que amplían y profundizan las diferencias entre ricos y pobres.

Junto con el aumento de población, la transformación de la estructura económica y la integración global creciente, también la estructura espacio-funcional de las grandes ciu-

* Dr. rer. nat. Jürgen Ossenbrügge es profesor de Geografía Económica en el Universidad Hamburgo. <<http://www.geowiss.uni-hamburg.de/i-geogr/>>; correo electrónico: ossenbruegge@geowiss.uni-hamburg.de.

dades ha vuelto a ser objeto del debate científico. Se trata sobre todo del crecimiento urbano en forma de la expansión de superficies amplias, que se vincula al aumento de la importancia de los espacios externos o peri-urbanos. Las regiones urbanas ya no están organizadas según la lógica de los círculos concéntricos y de los ejes que corren del centro hacia fuera en forma de radios, sino como un *patchwork* de zonas muy diversas y superficies con diferentes formas de utilización predominantes. De ese modo, las grandes ciudades pierden su carácter “típico” y se diluyen en espacios urbanos confusos.

Finalmente, la diferenciación del patrón funcional se ve acompañada por una profunda fragmentación de los espacios sociales. Las formas espaciales de la polarización social se manifiestan en patrones muy diferentes de vivienda y área de residencia, de movilidad, de distancia entre el trabajo y la vivienda –sobre todo para los sectores pobres– y de acceso a centros de educación y atención sanitaria. Si antes la cuestión fundamental era la de las diferencias entre la ciudad y el campo, las desigualdades espaciales más extremas se observan y experimentan hoy dentro de la región urbana misma. A esto se vinculan muchas cuestiones relacionadas con los aspectos sociales, los patrones de distribución y el aseguramiento del abastecimiento mínimo, que en muchos casos siguen sin solución.

Esta breve lista de temas indica en qué medida los estudios urbanos actuales reflejan las profundas transformaciones de la sociedad capitalista y tienen por foco un espacio urbano de desarrollo dinámico, que simultáneamente se presenta disperso, fragmentado y aparentemente desordenado. Sin embargo, este *patchwork* que es el desarrollo urbano no es un simple reflejo de las transformaciones generales, sino que además constituye el marco de acción de los habitantes de las ciudades. Desde una visión polarizante podría decirse que por un lado se observan “espacios posibilitadores”, en los cuales se abren chances y oportunidades, y por otro “trampas espaciales”, en las que predominan la desesperación y la falta de salidas en situaciones de vida marginadas.

En el caso de las grandes ciudades latinoamericanas, las transformaciones estructurales profundas son especialmente marcadas. Luego del proceso de urbanización general que se vivió a lo largo del siglo xx como resultado de proyectos políticos y administrativos centralizados, de la substitución de importaciones establecida en torno a las principales ciudades y de las consecuentes migraciones del campo a la ciudad, los procesos que caracterizan el desarrollo urbano en la actualidad responden a otro tipo de causas. La globalización, la apertura del mercado y el neoliberalismo no se refieren sólo a la toma de distancia con respecto al estilo de desarrollo hacia adentro, sino que también están indicando la existencia de condiciones generales, constelaciones de actores y formas de intervención completamente diferentes. Cabe sostener la tesis de que “no se ha desarrollado hasta el momento una teoría pertinente a los procesos de transformación de las metrópolis latinoamericanas sujetas a políticas económicas de corte liberal y su efecto en el ámbito de la producción arquitectónica y urbanística” (Ludeña 1998: 7). Pueden mencionarse, sin embargo, algunos elementos que podrían contribuir a la elaboración de una teoría de esa naturaleza. Partiendo de la concepción de la ciudad como un sistema de recursos que pueden ser utilizados de diferente manera por distintos actores, se tratarán a continuación los aspectos de la competitividad económica, de la integración socio-espacial y de la gobernabilidad de las grandes ciudades latinoamericanas. Pero antes se echará una mirada a las oportunidades que abren las nuevas condiciones económicas para el desarrollo urbano.

2. La globalización y las grandes ciudades: la transformación estructural de la economía y la competitividad regional

Una cuestión central tanto para los estudios urbanos como para la práctica política es la de las condiciones y posibilidades de aumentar la competitividad regional. Si en el pasado algunas regiones urbanas, sobre todo las capitales, podían obtener beneficios de arbitraje en el contexto de los modelos de desarrollo basados en el Estado nacional, actualmente aumenta, en cambio, la competencia interregional por las decisiones de inversión y las oportunidades de crecimiento. Hoy resulta cada vez más fácil colocar capital sin tener que tomar en cuenta delimitaciones espaciales, con lo cual las ciudades y las regiones se someten sin restricciones a relaciones de competencia. De ese modo, el aumento de la competitividad local y regional se ha vuelto un componente central de la política urbana. El debate acerca de los contenidos, la orientación estratégica y los instrumentos de la política de competitividad abarca muchas facetas e incluye, entre otros, los aspectos de infraestructura, subvenciones, innovación, integración, formación de capital humano y capacidad de aprendizaje, como ha indicado en forma algo placativa Rosabeth Moss Kanther (1995). Partiendo de las estimaciones de Michael E. Porter (2001), uno de los más reconocidos analistas especializados en la cuestión de la conservación y la expansión de la competitividad de las empresas y las ciudades, se mencionarán a continuación diversas transformaciones que nos permiten aproximarnos tanto a un cambio en la teoría y en el enfoque de la economía urbana, a la vez que proporcionan un acercamiento complejo a esta temática.

En primer término, se registra una disminución significativa de la importancia de los esquemas políticos macroeconómicos en favor de las perspectivas microeconómicas y de los actores. Puede decirse que las condiciones macroeconómicas predominantes a nivel mundial van camino de equipararse en lo que hace a impuestos, tarifas aduaneras y variaciones cambiarias como consecuencia de la influencia hegemónica de las instituciones de Bretton Woods. Por eso, los enfoques locales que reflejan las condiciones institucionales y la constelación de actores de cada caso, se hacen cada vez más importantes para la definición estratégica de las decisiones empresariales. De ese modo, la homogeneización creciente de las condiciones generales a nivel mundial se vincula directamente con el aumento de la importancia de las relaciones locales.

Otro cambio fundamental se relaciona con los factores de crecimiento económico: mientras los aumentos generales de productividad provocados por las medidas de racionalización siguen siendo importantes para la economía, las innovaciones en forma de productos, procesos de producción y formas de organización cobran cada vez mayor importancia para acceder a oportunidades de crecimiento futuras. Esta tendencia explica que los cambios estructurales globales producidos en el último cuarto del siglo XX hayan provocado en primer término una equiparación de las mejoras generales de productividad, de modo que las diferencias entre los diferentes espacios económicos resultan de la distinta capacidad con que cuentan ciudades y regiones para producir innovaciones comercializables.

En consecuencia, la competitividad regional ya casi no depende de la máxima diversidad económica. Por el contrario, actualmente se considera que las ventajas de competitividad de las ciudades son resultado, sobre todo, de determinados *clusters* individuales. De acuerdo con esta visión, el intercambio específico y la interacción concentrada entre

las empresas y otras organizaciones en determinados segmentos económicos constituyen el principal potencial para una estrategia exitosa de crecimiento económico. Las actividades comerciales integradas territorialmente e interrelacionadas entre sí pueden asumir formas diferentes. Las investigaciones provenientes de la geografía económica han identificado, entre otras cosas, diferentes tipos de *clusters*, como por ejemplo la aglomeración de muchas empresas medianas y pequeñas o *clusters* dominados por un *champion*. También existe una gran variabilidad con respecto a la orientación sectorial (por ejemplo *clusters* de producción, de servicios o de innovación). La creación y conservación de tales interrelaciones “horizontales” pueden ser vistas como tarea del Estado. Por eso, las diferencias entre los espacios económicos y las oportunidades de crecimiento regional también tienen que ver con la política tecnológica e industrial aplicada en cada caso. Ésta se organiza todavía primordialmente a nivel del Estado nacional, pero hoy se ve complementada, aunque no reemplazada, por acciones regionales y comunales.

En cuarto lugar, las investigaciones actuales subrayan la creciente importancia de las fuentes externas para el éxito de las empresas. Lo decisivo no son sólo sus planes de organización interna sino los procesos de la cadena productiva en su conjunto, sobre todo en cuanto a las relaciones con los proveedores y clientes. En muchos casos se han identificado patrones regionales específicos que pueden tener gran influencia en el éxito económico. En general se reconoce que la producción integrada en forma “vertical” tiene mayor capacidad de innovación, más flexibilidad y reacciona más rápidamente en mercados inseguros.

A esta dimensión externa, Porter (2001) le agrega además una dimensión sociopolítica. En su análisis de las áreas urbanas problemáticas, este autor concluye que la política económica bien puede relacionarse estrechamente con elementos de política social para resolver los problemas de desocupación y decadencia económica que frecuentemente aquejan a los centros de los núcleos urbanos. Porter se pronuncia así por una visión que considere los procesos microeconómicos y las acciones de los actores económicos en el marco de una variedad de prácticas y relaciones sociales.

Finalmente, se subraya cada vez más el alejamiento de la visión centrada en el Estado nacional. Tanto las formas de política supraestatal como las acciones locales y regionales adquieren cada vez mayor importancia. Una tarea esencial, tanto para aprehender teóricamente con mayor profundidad los procesos de la economía mundial como para concebir estrategias regionales exitosas, consiste en analizar con precisión la reterritorialización y la transformación de las escalas. Pero también desde esta perspectiva, el nivel de la ciudad sigue siendo importante: “The more that one thinks in terms of microeconomics, innovation, clusters, and integrating economic and social policy, the more the city-region emerges as an important unit” (Porter 2001: 141).

En el contexto latinoamericano se discute ya desde hace bastante tiempo el enfoque de *clusters* como base de la competitividad regional. Como indicador de un *cluster* suele utilizarse la especialización en el comercio exterior, la cual daría cuenta sobre todo de las ventajas competitivas y los procesos de aprendizaje económico específicos de la región. Michael Storper (1997) ha desarrollado un procedimiento metodológico sumamente útil, que se basa en la combinación de las estadísticas de comercio exterior con el coeficiente de localización. Con vistas a la situación norteamericana y europea, Storper distingue *High-Tech-clusters*, caracterizados sobre todo por productos microelectrónicos, y *clusters* de manufacturas y de productos con altos componentes de diseño, constituidos por

líneas de artículos tradicionales (como los textiles, productos de cuero y artículos de lujo) que atravesaron un proceso de modernización exitoso. Además menciona los *clusters* de servicios, que caracterizan sobre todo la economía de las ciudades globales.

Si se toma en cuenta la especialización del comercio exterior como primer indicador de la formación de *clusters*, es posible identificar diferentes situaciones en las regiones latinoamericanas: *clusters* con fuerte componente de diseño son, por ejemplo, la producción de alhajas en Perú y los productos de cuero en Brasil; *clusters* de alto nivel tecnológico se encuentran en la industria de automotores de México y Brasil, y *clusters* agroindustriales en la producción de camarones de Ecuador. Las investigaciones disponibles, sin embargo, no han arrojado un resultado unívoco que pueda cotejarse con las tesis de Porter en cuanto a la relación entre la formación de *clusters* y la competitividad. Cabe señalar, sin embargo, algunos aspectos problemáticos.

Un *cluster* se configura a partir de la existencia de un potencial suficiente de empresas vinculadas entre sí como proveedoras y clientes unas de las otras. La constitución de un *cluster* depende de que se alcance la masa crítica necesaria. En América Latina apenas existen potenciales de esa naturaleza, sobre todo cuando se toma en cuenta el aspecto de la vinculación dinámica de las empresas entre sí. Además, los proto-*clusters* especializados en el comercio exterior que han podido ser identificados peligran por la enorme presión de adaptación proveniente del exterior y que resulta de las nuevas condiciones del mercado, las innovaciones sustitutivas y las nuevas tecnologías. Por eso, la capacidad de aprendizaje y adaptación, la flexibilidad y el *marketing* de localización son elementos muy importantes en las estrategias exitosas. La mayoría de las ciudades y regiones latinoamericanas se encuentran, sin embargo, en una fase muy preliminar en cuanto a estos aspectos.

Los criterios de éxito que acaban de mencionarse remiten a la gran importancia que le cabe al *management* institucionalizado del *cluster*. Las cualidades de las interconexiones económicas regionales se basan en primer término en las ventajas comerciales de las empresas, pero a ello se agregan, entre otras cosas, el intercambio de los saberes implícitos y otras relaciones de confianza entre los actores involucrados. Poder mantener las ventajas de flexibilización y expandir la capacidad de innovación son logros de carácter colectivo. Pueden ser considerados incluso como factores *soft* de la localización, que surgen de prácticas de largo plazo y que, como tales, presuponen la institucionalización de las relaciones del *cluster*. Existen, sin embargo, sólo unas pocas investigaciones convincentes sobre la arquitectura que debe tener un *cluster* para resultar exitoso, en particular sobre los criterios aplicables a la evaluación de sus relaciones internas. Hasta el momento predominan las descripciones de constelaciones de actores surgidas de modo más bien casual, y que por lo tanto no se pueden generalizar (Schmitz 2001). Por eso, la cuestión de si las políticas económicas pueden contribuir a la formación de *clusters* y, en ese caso, cuáles serían las medidas convenientes, permanece hasta ahora sin respuesta.

Por último queda todavía por aclarar la relación establecida entre un *cluster* económico y la estructura de asentamiento. Se ha subrayado con toda claridad que las ventajas de los *clusters* resultan en última instancia de las ventajas de aglomeración. Éstas, por su parte, pueden expandirse en forma creciente en las nuevas áreas industriales, como bien ha indicado la “escuela californiana” de Geografía Económica (Scott 1998, Storper 1997). Pero también pueden apoyarse en un sistema de ciudades de existencia previa, como se ha hecho evidente en el debate sobre los distritos industriales de la “tercera Italia”. No hay

duda de que los *clusters* exitosos refuerzan la concentración espacial. Es por eso que en las investigaciones sobre las *global cities*, en las que en general se tematizan las nuevas funciones y las relaciones jerárquicas del nuevo sistema internacional de ciudades, se les otorga a los complejos de producción urbanos un papel preponderante para la determinación de la importancia de las ciudades individuales en el proceso de globalización.

3. *Global cities, gateways* y la transformación estructural de las regiones urbanas latinoamericanas

La discusión sobre *world cities* (Friedman 1986), *global cities* (Sassen 1991; Castells 1989) y *global cities-regions* (Scott 2001) ha abierto sin duda nuevas perspectivas con respecto al desarrollo urbano. En primer plano aparece la cuestión de las consecuencias de la globalización de las actividades económicas con relación a la estructura económica y social de las grandes ciudades, las transformaciones urbanas y el uso de áreas, así como las nuevas posibilidades de acción y los nuevos estilos políticos. El rol de las ciudades en el proceso de globalización ha sido destacado sobre todo por Saskia Sassen. En su opinión, las *global cities* son –junto con las empresas multinacionales y los Estados nacionales– una de las tres fuerzas que determinan la estructura de la economía mundial y definen las tendencias actuales y futuras (Sassen 2001). Si bien esta posición probablemente sobrestima el papel de las grandes ciudades, en general se considera actualmente que la globalización de las actividades económicas está íntimamente relacionada con la dinámica urbana.

En realidad, hoy podría decirse que la concentración creciente de personas en las áreas urbanas es anacrónica, ya que las nuevas tecnologías de información y comunicación reducen la importancia de la proximidad física y el contacto directo para el cumplimiento de muchas funciones esenciales. La globalización de las actividades económicas permite la vinculación de sitios distantes en redes extensas de producción y distribución, así como de generación del conocimiento y la innovación. A pesar de estas posibilidades de desconcentración espacial, el proceso de globalización se ha visto acompañado de una revalorización de las ciudades, las cuales han pasado a ser, en cierto modo, el lugar estratégico para la realización de actividades de alcance mundial.

Las nuevas investigaciones de la década de los noventa han identificado una serie de causas de la concentración local de las actividades económicas de carácter global. Las *global cities* son con frecuencia sede de las centrales de las empresas transnacionales, de organismos internacionales y de otras instituciones. La concentración espacial de funciones financieras, de gestión y de control de alcance mundial determina el surgimiento de sitios centrales a nivel global. A ello se vincula una variedad de servicios empresariales y sectores de alta rentabilidad, como servicios financieros, asesoramiento económico, impositivo y legal, relaciones públicas y marketing, investigación y desarrollo, así como servicios de información y logística. Esta aglomeración de funciones de toma de decisión y de servicio presupone también una alta densidad de infraestructura de alta tecnología, en forma de altas capacidades informáticas y de transmisión de datos que garanticen la movilización y la transferencia de la información. Algunas metrópolis han alcanzado una altísima especialización, como por ejemplo Londres como centro financiero global, Nueva York como sede de las centrales de la mayoría de las empresas transnacionales y de los servicios correspondientes, y Miami como centro del comercio con América Central y del

Sur. Las *global cities* tienen así potenciales y recursos económicos especiales y generan saberes vinculados espacialmente (*tacit knowledge*), que son innegociables y muy difíciles de transferir. Por eso constituyen locaciones sumamente atractivas para los actores transnacionales que quieren ofrecer sus servicios y también ofrecen recursos interesantes para las empresas que buscan integrarlos en sus sistemas de producción para aumentar su competitividad internacional. Por último, las *global cities* constituyen una red transnacional de ciudades que concentra y estructura flujos migratorios a nivel mundial. Esto se refiere tanto al grupo de los *urban professionals*, que en tanto elite transnacional encuentra ocupación en el sector global de servicios, como al de los migrantes que buscan posibilidades de participación en las áreas económicas en expansión.

Hasta el momento, la discusión sobre las *global cities* se ha concentrado en las experiencias de Norteamérica, Europa y Japón. La situación en grandes partes de Asia, África y América Latina (con la excepción de Ciudad de México y San Pablo) apenas ha sido examinada. Sólo en los últimos años, en los trabajos del Globalization and World Cities Study Group-GaWC (Beaverstock/Smith/Taylor 1999), se desarrolló un enfoque sistemático que considera y mide la integración de todas las ciudades en determinadas actividades de servicios las empresas que actúan a nivel mundial. La tabla 1 resumen los resultados relativos a América Latina:

TABLA 1:
Global Cities en América Latina y el resto del mundo
(según la clasificación de Beaverstock/Smith/Taylor 1999)

| Nivel de centralidad | América Latina | Resto del mundo |
|-----------------------------|---|---|
| Centralidad mayor | | Londres, París, Nueva York, Tokio, Chicago, Fráncfort, Hong-Kong, Los Ángeles, Milán, Singapur |
| Centralidad alta | Ciudad de México, San Pablo | San Francisco, Sidney, Toronto, Zúrich, Bruselas, Madrid, Moscú, Seúl. |
| Centralidad media | Caracas, Santiago de Chile, Buenos Aires | Ámsterdam, Boston, Dallas, Dusseldorf, Ginebra, Houston, Yakarta, Johannesburgo, Melbourne, Osaka, Praga, Taipei, Washington, Bangkok, Pekín, Montreal, Roma, Shangai, Estocolmo, Varsovia, Atlanta, Barcelona, Berlín, Budapest, Copenhague, Hamburgo, Estambul, Kuala-Lumpur, Manila, Miami, Miniápolis, Múnich |
| Centralidad baja | Río de Janeiro, Bogotá, Lima, Montevideo, Brasilia, Tijuana | otras 55 ciudades |

Fuente: Taylor (2000: 15) (con modificaciones del autor).

Partiendo de la metodología del GaWC, Parnreiter ha preparado sus estudios sobre la formación de *global cities* en América Latina, analizando los casos de Ciudad de México y Santiago de Chile (2002; 2003). En ellos considera en primer término las interconexiones con otras *global cities* que resultan de la presencia de empresas de servicios con actividad internacional y determinan la posición de estas ciudades en la tabla 1. Además analiza la participación de la región en la exportación, las inversiones extranjeras directas y de porfolio y los servicios disponibles para las empresas. A ello se agregan las funciones de conducción y gerencia que se constituyen a partir de la presencia de las sedes principales de las principales empresas nacionales. Todas estas variables indican una clara concentración a nivel nacional en las capitales y demuestran su posición destacada en las transformaciones globales actuales. Con las modificaciones del caso, podrían presentarse resultados similares con respecto a San Pablo, Buenos Aires, Lima, Montevideo y las otras ciudades que aparecen en la tabla 1. En ese sentido no cabe sino aceptar la conclusión de Parnreiter:

Producing global integration implies “nodalization”, which is empirically documented by the high concentration of those activities and infrastructures, which are essential for the globalization of the countries’ economies (e.g. producer services, foreign investment, headquarters of companies with global reach, networks of telecommunication). Thus, Mexico City as well as Santiago is being transformed from the auto centric city into the city as a node (Parnreiter 2003: 15).

La concepción de las ciudades como nódulos de las redes globales adquiere la cualidad de una interpretación de carácter general de la organización global de la economía mundial en proceso de integración (Amin/Thrift 1992). En ese sentido, varios autores subrayan la superficialidad de las listas de ciudades presentadas por los trabajos de GaWC entre otros, y destacan la necesidad de analizar los procesos de globalización en las ciudades del “Sur” abandonando el “first-world elitist bias” del discurso científico sobre la globalización (Short et al. 2000: 317). De acuerdo con esta opinión debería colocarse en primer plano la cuestión de las consecuencias que tiene para las ciudades el proceso de globalización así como la de su vulnerabilidad, y deberían estudiarse otras ciudades que tienen una posición destacada aunque no aparezcan en las listas. Para abarcar esta categoría se ha propuesto el concepto de *gateway city* (Grant 1999): “the focus on gateway as opposed to world city shifts our attention away from the question of which cities dominate to how cities are affected by globalization” (Short et al. 2000: 319).

Esta reflexión hace referencia a una de las principales debilidades del debate actual. El hecho de que las ciudades sean un componente de las redes económicas (pero también políticas y sociales) que están formándose a nivel global, nada dice, sin embargo, sobre el significado que tiene esa integración para el desarrollo urbano en su conjunto. Habría que aclarar, por ejemplo, si la existencia de un complejo de producción urbano es o no equiparable a la función de un motor de desarrollo económico. La idea de la dinamización exógena de la economía urbana forma parte también de la teoría de desarrollo hacia afuera con base en la exportación, cuyo alcance es sin embargo reducido. De mayor alcance es el enfoque que interpreta la *global city formation* como la disolución del complejo de producción de integración global con respecto a su contexto regional y nacional. Surgirían así economías-isla o archipiélagos en medio de un mar de pobreza creciente

(Veltz 1997). Tales interpretaciones contradicen, sin embargo, las concepciones que atribuyen gran importancia al proceso regional y a la densidad institucional ya establecida, y por lo tanto ven la forma y la calidad de la inserción regional como el factor decisivo del desarrollo urbano (Storper 1997). La necesidad de llevar a cabo investigaciones comparativas resulta aquí evidente.

Junto a la relación funcional existente entre los diferentes sectores de la economía urbana se presenta además la cuestión de cuáles son las locaciones afectadas dentro de la región urbana. Aquí también parece imponerse un cambio de perspectiva. Durante mucho tiempo predominaron las interpretaciones que destacaban la polarización. Éstas proponían, por un lado, una explicación plausible de la concentración espacial de las actividades económicas, políticas y culturales en las ciudades cabecera. Por otro, ofrecían también una hipótesis fundada de la *polarization reversion*, es decir de la descentralización y la desconcentración (Richardson 1980). Estos enfoques sufren, sin embargo, las consecuencias de la debilidad de su mecanismo inmanente y también del fracaso del intervencionismo planificador. La idea de que la polarización creciente provocaría automáticamente desventajas de aglomeración, que podrían ser aprovechadas para una política de planificación orientada a la desconcentración espacial, ya no puede sostenerse hoy en día. Incluso en San Pablo, una de las regiones metropolitanas más grandes de América Latina, vuelve a registrarse –luego de un periodo de traslado hacia las ciudades secundarias de los alrededores– un reforzado crecimiento económico en su área central (Werhan/Bähr 2001). Pese a estos cambios de tendencia, no puede negarse tampoco que el crecimiento de las mega-ciudades se ha desacelerado, cosa que no debe ser interpretada como una comprobación de la tesis de la *polarization reversion*. Los conceptos de *polarization inversion* –propuesto por Carlos de Mattos (1998) con relación a Santiago de Chile– y de *recentralistion with de-concentration* (Hierneaux 1998) intentan dar cuenta de las nuevas realidades.

En este sentido resulta característica la discusión actual sobre el espacio peri-urbano, que surgió en el contexto de las investigaciones sobre las metrópolis del Sudeste Asiático y que fue retomado por Aguilar y Ward (2003) para analizar el caso de Ciudad de México. Su tesis es que importantes segmentos de la economía globalmente integrada buscan nuevos sitios de localización en los márgenes de las regiones metropolitanas creando allí nuevas ciudades en forma de corredores y subcentros. El área urbana más allá del antiguo límite de la ciudad se convierte así en un punto estratégico importante para la construcción de un ambiente adecuado a la nueva economía urbana. De ese modo se puede escapar a las desventajas de la aglomeración del centro de la ciudad, el enorme tránsito, los déficit de infraestructura y los problemas de seguridad, sin tener que prescindir de las ventajas irrenunciables de las metrópolis. Esta tendencia se ve reforzada por la construcción de viviendas, pues en el área peri-urbana pueden llevarse a cabo grandes proyectos de asentamiento (tales como *Ciudadpueblo* en Buenos Aires, *Alphaville* en San Pablo y *Costa Verde* en Lima) y concretarse las más diversas formas de barrios cerrados.

El debate sobre el área peri-urbana atestigüa un elemento muy importante de la transformación estructural de las regiones urbanas. Aun cuando funcionen como un nudo del sistema internacional de ciudades, su estructura interna no se distribuye entre un centro y su periferia. Surgen en cambio paisajes urbanos que se presentan diferenciados en pequeñas áreas, son de estructura policéntrica y están interconectados unos con otros de distintas maneras (Carmona 2000). Los Ángeles, con su espacio urbano cada vez más extenso,

confuso y prácticamente sin perfil, va convirtiéndose en el modelo del crecimiento de las regiones metropolitanas de América Latina (Borsdorf/Bähr/Janoschka 2002). En este contexto, la concentración creciente de la pobreza en las regiones urbanas, las formas y la dimensión de la segregación socio-espacial y los intentos de regulación se han transformado en un tema importante (véase tabla 2). Simultáneamente en el campo de los estudios sobre “espacios sociales transnacionales” (Pries 2001) ha surgido una discusión sobre el carácter sociocultural que adquieren determinadas zonas urbanas a raíz de los flujos internacionales de capital (remesas), las migraciones y los hogares plurilocales, cuya importancia ha sido subrayada bajo el concepto de “urbanismo transnacional” (Smith 2000).

TABLA 2:
Participación de los hogares urbanos en el ingreso nacional (en %)

| | | (más pobre) | | | | (más rico) |
|-----------|------|-------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| | | Quintil 1 | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 |
| Argentina | 1980 | 6,8 | 10,6 | 15,7 | 21,7 | 45,3 |
| | 1997 | 5,4 | 9,5 | 13,4 | 19,9 | 52,0 |
| Bolivia | 1989 | 3,4 | 8,7 | 13,1 | 20,6 | 54,3 |
| | 1997 | 4,7 | 9,0 | 13,6 | 20,5 | 52,3 |
| Brasil | 1979 | 3,9 | 7,9 | 12,2 | 20,0 | 56,0 |
| | 1996 | 3,4 | 7,2 | 10,4 | 18,2 | 60,9 |
| Chile | 1987 | 4,4 | 8,3 | 12,8 | 19,4 | 56,1 |
| | 1996 | 4,7 | 8,7 | 12,6 | 19,2 | 54,8 |
| Ecuador | 1990 | 5,9 | 11,3 | 15,5 | 21,5 | 45,8 |
| | 1997 | 5,8 | 11,2 | 15,1 | 21,6 | 46,3 |
| Uruguay | 1981 | 6,8 | 10,9 | 14,7 | 21,2 | 46,4 |
| | 1997 | 9,0 | 12,9 | 16,5 | 21,1 | 40,4 |

Fuente: Carmona (2000: 59).

4. El discurso de la globalización y la gestión del desarrollo urbano

En las grandes ciudades –escenarios de la globalización económica, cultural y social– los nuevos desafíos se agregan a los problemas “clásicos” del desarrollo en una concentración cada vez más alta. Los “viejos” temas siguen siendo muy actuales: las

interrelaciones entre degradación ecológica y migración forzada, el empobrecimiento, el aumento de población y la urbanización, la crisis del aparato estatal, la criminalidad y la anomia social se manifiestan en sus formas más agudas en las grandes ciudades. Las regiones urbanas adquieren, simultáneamente un papel central en el proceso de globalización, de manera que las viejas cuestiones aparecen ahora en un nuevo contexto. Esta situación especial de las grandes ciudades lleva a plantearse una última cuestión: la de las posibilidades de gestión con relación a los problemas urbanos conocidos pero también en cuanto a la distribución y las posibilidades de absorción de las ventajas y las desventajas de la globalización.

La organización planificada de las funciones urbanas (*urban governance* o *urban management*) es desde hace mucho tiempo un elemento constitutivo del debate político y científico, que sin embargo ha adquirido un nuevo carácter y una nueva dimensión a raíz del proceso de globalización y las demandas de *good urban governance* que, por ejemplo, han sido formuladas en la II Conferencia HABITAT, llevada a cabo en Estambul en 1996. Las ventajas de la globalización no se distribuyen en forma homogénea en toda el área urbana ni de acuerdo con la situación, sino que responden a un esquema que en general se resume en el concepto de competitividad. Sus características locales determinan la posición de la gran ciudad en el sistema internacional de ciudades, sus posibilidades de éxito en cuanto a la integración global y con ello también sus posibilidades reales de reducir los problemas urbanos:

Today's cities must compete with one another to attract capital. To do so, many local authorities offer attractive financial incentives in addition to essential practical ones, such as well-functioning infrastructure and urban services, communications systems, efficient transport, sufficient housing and access to educational and recreational facilities. But in the new "urban archipelago" of competitive cities linked by today's globalized economy, the riches are passed from one wealthy hand to another. The poor have been left behind (UNCHS 2001: 7).

La discusión impulsada sobre todo por el Banco Mundial ha llevado junto con las perspectivas expuestas en HABITAT a la demanda de *city development-strategies* (CDS) referidas a por lo menos cuatro dimensiones: a) *livability*; b) *competitiveness*; c) *good governance*, y d) *bankability* (World Bank 2000). Esta iniciativa de promoción de la planificación estratégica a nivel urbano apunta a una transformación tanto interna como externa: por un lado se trata de enfrentar los serios problemas surgidos a consecuencia del rápido crecimiento, la enorme expansión de superficies, la profunda fragmentación social e infraestructural, y la escasez de recursos financieros. Por otro lado, se considera que un desarrollo urbano "exitoso" depende de los servicios que puede ofrecer una ciudad para la integración económica y política a nivel mundial. A diferencia de los modelos de desarrollo de los años cincuenta a setenta, que se orientaban al ámbito de los Estados territoriales evidenciando un *urban bias* hacia adentro muy marcado, hoy se pone en primer plano la orientación hacia afuera, resumida en el concepto de competitividad (Zanetta 2001).

Sin embargo, para el establecimiento de objetivos estratégicos de desarrollo a nivel urbano, el análisis de la constelación de actores resulta más importante que el enfoque de la planificación. De acuerdo con la *urban regime theory* (Mossberger/Stoker 2001), se podría decir que las estrategias de desarrollo urbano exitosas sólo podrán imponerse si se establecen relaciones coherentes entre los actores políticos, económicos y de la sociedad

civil interesados en promover la transformación. Esto requiere, por otra parte, que el desarrollo urbano sea percibido como un objetivo común y considerado como un indicador relevante de la acción política. Algunas ciudades latinoamericanas (como Curitiba, Porto Alegre y Montevideo) han alcanzado reconocimiento externo por haber desarrollado conceptos innovadores y exitosos, constituyendo un ejemplo a nivel mundial. Partiendo de una investigación exhaustiva en América Latina, Campbell (2001) considera que en general es posible establecer un “nuevo” modelo de gestión basado en “un nuevo estilo de conducción”, la “profesionalización” de los empleados y funcionarios de la administración municipal, el aumento de la recaudación impositiva y de los ingresos en general, y una mejora de las posibilidades de participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión. Existen, sin embargo, ejemplos de lo contrario. En el caso de Lima predominó durante los años noventa una reforma de carácter neoliberal-economicista, orientada unilateralmente a satisfacer las necesidades de los capitales inversionistas y los intereses de las elites locales (Ludeña 1998). A partir de estas observaciones, algunos autores constatan la imposición general de una apropiación neoliberal de los recursos urbanos (Burguess/Carmona/Kolstee 1998).

Las variables económicas, socioculturales y espaciales del desarrollo urbano en América Latina indican que actualmente está en curso un cambio estructural dinámico, que abarca tanto modificaciones materiales profundas como un campo discursivo en el que se encuentran diferentes actores con sus diversos intereses y formas de utilización de los recursos urbanos. Para comprender las transformaciones específicas de las grandes ciudades latinoamericanas deben tomarse en cuenta también los efectos emanados del discurso acerca del proceso de cambios y la percepción que surge de allí sobre la necesidad de reformar las ciudades. Los diferentes actores políticos recurren por igual a la “globalización” y sus implicaciones para legitimar sus intereses y su propia versión de la reconfiguración del espacio urbano. El espacio de acción que resulta de allí puede ser muy diferente según los casos.

Es muy poco probable que una política que apunte a aumentar la competitividad sea compatible sin conflictos con el equilibrio social, el cuidado de superficies y la protección del medio ambiente. En ese sentido, el objetivo supremo de establecer las condiciones de un desarrollo urbano sustentable representa un *desideratum* cuya concreción en políticas concretas sólo podrá realizarse en forma parcial. Por otra parte es indiscutible que sólo una transformación estructural económica exitosa podrá evitar el recrudecimiento de otros problemas. En vistas de este escenario sólo puede pronosticarse que las metrópolis latinoamericanas ingresan en una etapa de grandes transformaciones caracterizada posiblemente por el aumento de la fragmentación social y por diferentes experimentos de política local, a partir de los cuales podrían quizás surgir concepciones exitosas para el futuro.

Bibliografía

- Aguilar, Adrián G./Ward, Peter M. (2003): “Globalization, regional development, and mega-city expansion in Latin America: Analyzing Mexico City’s peri-urban hinterland”. En: *Cities* 20, pp. 3-22.
- Amin, Ash/Thrift, Nigel (1992): “Neo-Marshallian Nodes in Global Networks”. En: *International Journal of Urban and Regional Research* 16, pp. 571-587.

- Beaverstock, Jonathan V./Smith, Richard G./Taylor, Peter J. (1999): "A roster of world cities". En: *Cities* 16, pp. 445-458.
- Borsdorf, Axel/Bähr, Jürgen/Janoschka, Michael (2002): "Die Dynamik stadtstrukturellen Wandels in Lateinamerika im Modell der lateinamerikanischen Stadt". En: *Geographica Helvetica* 57, pp. 300-310.
- Burgess, Rod/Carmona, Marisa/Kolstee, Theo (1998): *Neoliberalismo y estrategias urbanas: Países en desarrollo*. San José: Flacso.
- Campbell, Tim (2001): "Innovation and Risk-Taking: Urban Governance in Latin America". En: Scott, Allen (ed.): *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford: Blackwell, pp. 214-235.
- Carmona, Marisa (2000): "The Regional Dimension of the Compact City Debate: Latin America". En: Jenkins, Mike/Burgess, Rod (eds.): *Compact Cities. Sustainable Urban Forms for Developing Countries*. London: Spon, pp. 53-62.
- Castells, Manuel (1989): *The Informational City*. Oxford: Blackwell.
- Friedmann, John (1986): "The World City Hypothesis". En: *Development and Change* 17, pp. 69-84.
- Grant, Richard (1999): *The gateway city: foreign companies and Accra, Ghana*. Paper presented at the Third World Studies Association Meeting, San José, Costa Rica.
- Hierneaux, N. David (1998): "Reestructuración económica y cambios territoriales en México: un balance 1982-1995". En: Mattos, Carlos de/Hierneaux, Nicolás Daniel/Restrepo, Darío Botero (eds.): *Globalización y Territorio*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, pp. 92-119.
- Ludeña, Wiley (1998): "Lima: Neoliberalismo, Arquitectura y Ciudad". En: *Trianglo* 57, pp. 5-17.
- Mattos, Carlos de (1998): "Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los Noventa". En: Mattos, Carlos de/Hierneaux, Nicolás Daniel/Restrepo Botero, Darío (eds.): *Globalización y Territorio*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, pp. 42-70.
- Moss Kanter, Rosabeth (1995): *Weltklasse. Im globalen Wettbewerb lokal triumphieren*. Wien: Ueberreuther.
- Mossberger, Karen/Stoker, Gerry (2001): "The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization". En: *Urban Affairs Review*, 36 (6), pp. 810-835.
- Parnreiter, Christof (2002): "La Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global". En: *EURE* 85, pp. 89-119.
- (2003): *Global City Formation in Latin America: Socioeconomic and Spatial Transformation in Mexico City and Santiago de Chile*. Paper presented at the Annual Meeting of American Geographers, New Orleans (GaWC Research Bulletin 7).
- Porter, Michael (2001): "Regions and the New Economics of Competition". En: Scott, Allen (ed.): *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford: Blackwell, pp. 139-157.
- Pries, Ludger (ed.) (2001): *New Transnational Social Spaces. International Migration and Transnational Companies in the Early Twenty-first Century*. London: Routledge.
- Richardson, Harry Ward (1980): "Polarization Reversal in Developing Countries". En: *Papers of the Regional Science Association* 45, pp. 67-85.
- Sassen, Saskia (1991): *Global Cities: New York, London Tokyo*. Princeton, NJ: PUP.
- (2001): "Cities in the Global Economy". En: Paddison, Ronan (ed.): *Handbook of Urban Studies*. London: Sage, pp. 256-272.
- Schmitz, Hubert (2001): "Local Governance and Conflict Management: Reflections on a Brazilian Cluster". En: Scott, Allen (ed.): *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford: Blackwell, pp. 401-418.
- Scott, Allen (1998): *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*. Oxford: Oxford University Press.

- (ed.) (2001): *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford: Blackwell.
- Short, John Rennie et al. (2000): "From world cities to gateway cities. Extending the boundaries of globalization theory". En: *City* 4, pp. 317-340.
- Smith, Michael Peter (2000): *Transnational Urbanism*. Oxford: Blackwell.
- Storper, Michael (1997): *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. New York u.a.: Guilford.
- Stren, Richard (2001): "Local Governance and Social Diversity in the Developing World: New Challenges for Globalizing City-Regions". En: Scott, Allen (ed.): *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford: Blackwell, pp. 193-215.
- Taylor, Peter (2000): "World cities and territorial states under conditions of contemporary globalization". En: *Political Geography* 19, pp. 5-32.
- UNCHS (Habitat) (2001): *The State of the World's Cities*. Nairobi: UN-Habitat Publication Centers.
- Veltz, Pierre (1997): "The Dynamics of Production Systems, Territories and Cities". En: Moulart, Frank/Scott, Allen (eds.): *Cities, Enterprises and Society on the Eve of the 21st Century*. London: Pinter, pp. 78-96.
- Wehrhan, Rainer/Bähr, Jürgen (2001): "Industrielle Polarisierung und Dekonzentration in São Paulo". En: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 45, pp. 31-53.
- World Bank (2000): *Cities in Transition: World Bank Urban and Local Governement Strategy*. Washington D. C.
- Zanetta, Cecilia (2001): "The Evolution of the World Bank's Urban Lending in Latin America: from Sites and Services to Municipal Reform and Beyond" En: *Habitat International* 25, pp. 513-533.