

Globalización y territorio

Globalization and territory

Carlos de Mattos¹ y Alfonso Iracheta²

Un eje central para entender las profundas transformaciones que vienen sucediendo en las urbes de América Latina es la relación que se produce entre globalización y territorio. Por estas razones, Centro-h convocó a dos especialistas en el tema, Carlos de Mattos (Chile) y Alfonso Iracheta (México), para que dialogaran sobre los procesos en marcha en la región a partir de tres ejes: globalización y territorio, gestión urbana y competitividad. Estos ejes de problematización se encuentran señalados, a manera de introducción, para cada una de las secciones.

1 Profesor titular asociado del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director de *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*. Arquitecto por la Universidad de la República de Uruguay. Posgrado en Desarrollo Económico y Planificación por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de las Naciones Unidas.

2 Mexicano, PhD en Estudios Regionales, coordinador del Programa de Estudios Urbanos y Ambientales de El Colegio Mexiquense, coordinador nacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, miembro del Consejo Mundial Asesor de ONU-HABITAT y de la Red Global de Investigación en Asentamientos Humanos, miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (nivel II). Ha publicado nueve libros y alrededor de cincuenta artículos/capítulos; ha dictado más de 300 conferencias en 20 países y es consultor internacional en temas de planeación y desarrollo urbano.

Globalización y territorio³

La globalización, entendida como un fenómeno económico, social, político y cultural es una condición que ha redefinido la noción de territorio, no solo de manera endógena respecto a las relaciones de producción en determinados contextos, sino sobre todo, en un sentido exógeno alrededor de una lógica de flujos y redes que articulan los distintos niveles del territorio. Desde esta perspectiva, y considerando las características propias de América Latina, cabe preguntarse ¿de qué manera se está manifestando el fenómeno de la globalización en la región?

Alfonso Iracheta (AI): En primer lugar, el fenómeno de la globalización es, por un lado, un fenómeno eminentemente económico al abrir las fronteras y permitir el libre flujo de mercancías (bienes y servicios), capitales, conocimiento e información principalmente, pero por otro lado, también tiene otros ingredientes centrales, como la generalización de cierto tipo de conocimiento que impacta formas de vida y las interacciones en tiempo real entre los actores sociales por la vía de la revolución de las telecomunicaciones.

Un tercer ingrediente de la globalización es la tendencia a generalizar, homogeneizar o globalizar formas de pensar o de hacer incluso políticas. En este sentido, desde la caída del Muro de Berlín al final de la década de los años ochenta, ocurre que se pretende imponer un

3 Las preguntas y moderación del diálogo fueron realizadas por Marco Córdova (FLACSO, sede Ecuador).

cierto modelo que incluye varios elementos: la democracia representativa, la visión occidental y cristiana y la apertura absoluta de los mercados. Solo aquellas naciones que cumplen con la receta acceden a las ventajas de las inversiones, los créditos y las relaciones de amigos o de socios con las naciones más poderosas.

Me parece que esto está generando cambios muy importantes que afectan los territorios. Con relación a la visión económica, hay una tendencia al aceleramiento y redireccionamiento de las migraciones, cuestión que plantea por lo menos dos interrogantes centrales: por un lado, la gente se está moviendo a donde se coloca el empleo. No estamos siendo capaces en América Latina de colocar el empleo en donde se encuentran las personas. Y por otro lado aparece un fenómeno de contra globalización por el cierre de fronteras o la limitación a la movilidad de las personas, desde los países de menor desarrollo relativo hacia los más desarrollados.

Los promotores de la globalización económica (gobiernos de las naciones más industrializadas, BM, FMI, OECD), apoyan fundamentalmente a las empresas transnacionales para que se ubiquen en todas partes, bajo el supuesto de que los países les quedan pequeños a las transnacionales; necesitan más territorios para alcanzar las escalas de producción y de ganancia requeridas. Pero al mismo tiempo, estos gobiernos y actores, sobre todo privados y multilaterales, están ahora cerrando las fronteras y esto genera nuevos problemas de orden territorial, como se puede ver en las fronteras de Europa y en las de América Latina, básicamente en la mexicana con los Estados Unidos al norte y con Centroamérica al sur. En todos los casos es la insuficiencia de oportunidades de desarrollo para muchas personas lo que las mueve a arriesgarlo todo y transformarse en migrantes –legales e ilegales–; es el caso ecuatoriano o norafricano hacia España o el mexicano y centroamericano en relación con los Estados Unidos de América.

Otra consecuencia territorial de la transformación global de las telecomunicaciones es la tendencia a cierta ubicuidad en la localización de muchas funciones. Ahora ya no es necesario estar en la ciudad para poder tener un alto nivel de productividad y para estar en comunicación

en el trabajo, la escuela e incluso para satisfacer necesidades de ocio y entretenimiento. Esto hace que muchas ciudades se expandan, conformando grandes regiones urbanizadas muy difíciles de planificar y gobernar. Ejemplos de este fenómeno son los *countries* o conjuntos residenciales o los equipamientos sociales e instalaciones productivas, que se localizan “en medio de nada” alejados de las ciudades consolidadas.

Igualmente, la revolución de la política tiene también impactos relevantes en el territorio; ya sea por la tendencia a la imposición del modelo político ya mencionado que tiene en América Latina ejemplos diversos, destacando países como México que han aplicado más ampliamente el modelo, hasta Venezuela que trata de alejarse del mismo. Entre sus consecuencias se destaca el impacto en el ciudadano que tiende a ser transformado en cliente y consumidor del propio gobierno, con lo que la oferta de servicios, de transportes, de suelo y de vivienda queda sujeta a capacidades de pago, con lo cual, muchos asentamientos de bajo ingreso se desarrollan cada vez más alejados de la ciudad formal. Esto deriva de la visión “mercantil” que asume el Estado y de su retiro de muchas funciones urbanas que pasan a ser atendidas por empresas; es decir, servicios urbanos tradicionalmente ofrecidos por los gobiernos se transforman en mercancías y hay muchos grupos sociales, sobre todo los de muy bajo ingreso, que no pueden acceder a estos bienes y servicios exacerbando procesos territoriales como los asentamientos informales.

Un ejemplo muy mexicano de lo anterior tiene que ver con la tierra ejidal. Conforme ha avanzado la globalización y la mercantilización de la ciudad, que van aparejadas, los más pobres ya no acceden a la tierra que estaba casi señalada para ellos, porque la tenencia ejidal de carácter colectivo no se puede vender, por lo que todo uso urbano legal se asentaba en tierra privada, quedando los ejidos como válvula de escape para que los más pobres accedieran a un terreno barato en el entorno de la ciudad.

Con las reformas constitucionales de 1992 propiciadas por las presiones por incorporar a México a la economía global, esa tierra ahora se puede vender reduciendo la oferta a los más pobres. Es decir, ahora estas familias tienen

que asentarse en lugares que no tienen atractivo para el mercado inmobiliario formal, pero esos lugares se inundan, son sitios escarpados con riesgos o derechos de vía federales.

El resultado territorial es la ampliación de la oferta de suelo en la periferia de las ciudades al mercado inmobiliario formal y la reducción al informal.

Carlos de Mattos (CM): Partiendo de uno de los aspectos planteados por Alfonso respecto a la globalización, quisiera destacar que dado que estos procesos tienen como uno de sus rasgos básicos un aumento en la conectividad y, consecuentemente, un aumento de la movilidad, es importante considerar, por un lado, cómo esto afecta a las personas y, por otro lado, cómo lo hace respecto al capital, donde ahora su movilidad prácticamente no tiene límites y parece cada día más difícil de controlar.

Recuerdo que, cuando a raíz de los efectos de propagación de la crisis mexicana se empezó a plantear la necesidad de volver a regular los movimientos del capital, Krugman señaló que en esta discusión sería importante considerar dos aspectos: en primer lugar, analizar si lo que teníamos antes era mejor o peor que lo que tenemos ahora. Si recordamos la situación de países con mercados negros monetarios, en los que regían múltiples tipos de cambio y donde muchas monedas nacionales carecían de valor en el exterior, esta observación parece importante. Pero el segundo aspecto mencionado por Krugman, que puede considerarse como más relevante que el primero, se refiere en lo fundamental, a que si quisiéramos regular la movilidad del capital, la que se ha intensificado en forma generalizada a escala mundial apoyada por las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información, resultaría extremadamente difícil encontrar mecanismos regulatorios en torno a los que se pudiese lograr el consenso de un número muy elevado de gobiernos de países donde ya se han impuesto los mecanismos hoy vigentes. Estos son puntos que habría que tener en cuenta en esta discusión, en la que es frecuente caer en voluntarismos utópicos.

Estos procesos tienen consecuencias funda-

mentales territoriales y, en particular, urbanas, dado que lo que ha ocurrido es que, al generarse un espacio mundial de acumulación, la competitividad se ha impuesto como un requisito absolutamente incluídible para la supervivencia de las empresas. Es así que nos encontramos frente al hecho de que, según un reciente informe de la UNCTAD, el número de empresas transnacionales (ETN) ha aumentado en este momento a más de 78 mil y sus filiales a más de 780 mil. Si bien obviamente no todas estas filiales se deslocalizan al ritmo de las estrategias de descomposición internacional de los procesos productivos, un número muy elevado de ellas se dispersan por distintas partes del mundo y, frente a ello, es un hecho que las ciudades compiten por atraerlas y, como consecuencia de esto, está cambiando la geografía mundial. Y, por lo tanto, lo que podemos afirmar es que el impacto de esta dinámica en la transformación urbana tiene una enorme importancia.

En cuanto a las personas, quiero mencionar que, como señala Alfonso, hay una creciente movilidad, pero ella está regida por fuertes discriminaciones. Así, por una parte es fácil comprobar que los sectores de mayores ingresos pueden moverse como lo desean, prácticamente sin limitaciones por todo el mundo; para decirlo de una manera un tanto brutal, para quien tiene buena presencia, anda bien vestido y sus recursos se lo permiten, las fronteras tienen una creciente porosidad, por lo que se desplazan sin problemas en las clases ejecutivas de las líneas aéreas internacionales, son acogidos en las salas vip de los aeropuertos, se alojan en grandes hoteles de cadenas internacionales de los lugares de destino, etc., sin afrontar mayores obstáculos. Sin embargo, para los pobres existen muros y barreras de las que pueden considerarse como su expresión extrema las que existen en la frontera entre los Estados Unidos y México, haciendo que para ellos las posibilidades de movilidad sean muy limitadas. En esta situación, no es un hecho aislado lo que ahora está intentando impulsar Berlusconi en Italia, llegando hasta poner en operación al ejército para tratar de expulsar a los migrantes.

Y, frente a esta situación, podemos comprobar que, como alternativa, un número creciente de grandes empresas, están moviendo sus

puestos de trabajo; esto es, en lugar de recibir a migrantes para que trabajen en sus fábricas localizadas en su país de origen, externalizan ciertos procesos hacia países donde los costos laborales son más bajos; esto también está teniendo una fuerte repercusión en la nueva geografía global y en la transformación urbana en distintas partes del planeta.

AI: Carlos está planteando algo que es sumamente importante y que yo apenas mencioné antes. Esta idea de la conectividad y la movilidad, particularmente de los capitales, y la competencia urbana por atraerlos en muchos casos a altos costos socio-ambientales.

Aprecio aquí dos cuestiones que vale la pena considerar: hay un impacto, en primer lugar, de tipo político en favor de los alcaldes y en contra de otros actores políticos nacionales, porque hay ciudades que están convirtiéndose en espacios mucho más importantes que regiones, provincias, e inclusive naciones completas. Creo que eso es un asunto muy relevante porque están cambiando los factores de proporcionalidad en la política, digamos en la *realpolitik* y esto hace que la región urbana, a través de los alcaldes, tienda a crecer políticamente frente a otros que tienen una percepción de la política que no parte de la cuestión urbana. La segunda es que estos espacios de competitividad que están buscando las empresas transnacionales y sus filiales y que se manifiestan en movilización de capital, instalaciones industriales y de servicios que requieren localizarse en ciudades, recuerda la confrontación que vemos claramente en América Latina entre las que podríamos denominar ciudades globales y las mega ciudades.

Las primeras son ciudades más ordenadas, seguras y productivas que tienen disciplina urbanística, un proyecto de conectividad interna, interurbana e internacional muy claro y grandes infraestructuras como aeropuertos, sistemas modernos y masivos de transporte público; corresponden a las grandes aglomeraciones de América del Norte, Europa y Asia. Las otras son ciudades que se hinchan más que desarrollarse, en las que la planeación urbana es relativa y donde predominan los asentamientos precarios e informales en sus periferias, porque

mantienen estructuras socioeconómicas con alta desigualdad; sin embargo, son las ciudades globales de sus países; es el caso de San Pablo, Quito, Caracas, Bogotá, Ciudad de México, entre muchas otras; tal vez un poco menos Santiago y Buenos Aires.

Estas ciudades se están caracterizando por casi que pagar para atraer inversiones; por ello, sus autoridades recorren los países avanzados en busca de nuevos recursos privados. La ciudad global, en contraste, atrae inversiones y algunas llegan a ser condicionadas porque no convienen al proyecto urbano. El resultado territorial de esto debe preocuparnos, porque estos procesos se van combinando y dan resultados que no son los requeridos o deseados.

Destaca la ocupación de nuevo suelo con usos terciarios y, en menor medida, industriales a costos muy altos en infraestructura y medioambiente que son aceptados por los gobiernos "con tal que generen empleo y actividad económica"; igualmente, buena parte de la expansión territorial de estas megaciudades corresponde a usos habitacionales de bajo ingreso, con muy poco control gubernamental y múltiples carencias. ¿Cómo atender la expansión de estas mega ciudades si crecen muy aceleradamente en sus periferias, conformando grandes regiones conurbadas en las que predomina el desorden y la insustentabilidad y, al mismo tiempo, son los espacios más atractivos para nuevas inversiones, especialmente terciarias?

El último punto que quisiera abordar es el impacto territorial del cambio en la cultura de las ciudades. Creo que hay varios trabajos que muestran que la cultura de los pobres emigrantes en todo el mundo es una cultura fuerte, que proviene del barrio o del medio rural. Al llegar a las grandes ciudades, como es el caso de los centroamericanos y mexicanos que se asientan en ciudades norteamericanas, o sudamericanos y nortáfricanos que llegan a ciudades españolas, es muy clara la tendencia al gueto. Este representa, por una parte, la tendencia a aislarse para mantener viva la esencia de sus culturas y, por la otra, el rechazo de los locales a los recién llegados.

Estas diferencias culturales, en algunos casos, se resuelven integrando a los inmigrantes, pero en muchos otros, por el contrario, mante-

niendo y en casos, profundizando las diferencias culturales; un ejemplo claro lo vimos hace un par de años en París; está acelerándose en diversas ciudades españolas y es un fenómeno siempre presente en ciudades norteamericanas. El control de fronteras con claros propósitos de reducir la inmigración, tanto en los Estados Unidos como en Europa, es una evidencia de esta tendencia contra-global en la que se fortalece el libre flujo del dinero y se debilita el de las personas.

CM: Un aspecto que me parece importante destacar en estos procesos de transformación urbana es la tendencia a la expansión prácticamente sin límites de la ciudad. Tengo la impresión de que se trata de un fenómeno muy difícil de controlar, y que es previsible que las ciudades van a continuar desbordándose, por lo menos mientras se mantenga el tipo de gestión urbana liberalizada, flexibilizada, empresaria y subsidiaria que se ha impuesto durante las últimas décadas. Porque más allá de los problemas que persisten en América Latina, es un hecho que el ingreso medio de las personas ha crecido en casi todos los países de esta región y una consecuencia casi inevitable del aumento del ingreso personal es que con ello también tiende a aumentar el consumo de tierra per cápita. Las encuestas que se han realizado en algunos de nuestros países muestran que, bajo igualdad de condiciones de seguridad y de habitabilidad, cuando sube su nivel de ingreso, las familias tienden normalmente a ampliar su espacio residencial y, en lo posible, si sus recursos lo permiten, tienden a optar por una vivienda unifamiliar.

Lo que lleva inevitablemente a la peri-urbanización. Los casos que mencionaba Alfonso, de las aglomeraciones principales, no se están dando solo en las muy grandes sino también en otras de menor tamaño relativo. Se puede comprobar, por ejemplo, en el caso de Quito, donde se ha intensificado el desborde de la ciudad hacia los valles bajos, donde la futura presencia del nuevo aeropuerto parece jugar un papel decisivo; de la misma forma, se puede observar en Montevideo con su prolongación en una suerte de ciudad lineal en lo que se denomina la Ciudad de la Costa, o en el caso de San José de

Costa Rica, que se ha expandido en forma continuada hacia lo que en el pasado fueron pueblos y ciudades separadas. Se trata de una tendencia que va más allá de la dimensión de la ciudad y que está llevando cada vez más hacia la formación de aglomeraciones marcadas por la peri-urbanización y la policentralización.

Gestión urbana

Las transformaciones socio-territoriales que América Latina experimenta durante las dos últimas décadas como consecuencia de este fenómeno de la globalización evidencia, con distinta intensidad, la emergencia de nuevas formas de gestión urbana desde donde los gobiernos locales, principalmente, han ido incorporando, a través de la planificación estratégica, nuevos instrumentos de gestión y así como también la ampliación de la participación de los distintos actores de la sociedad en la gestión. Por otra parte, en el contexto socio-político de la región, durante esta última década especialmente se ha caracterizado por lo que ha dado en llamarse el giro hacia la izquierda con la instauración de una serie de gobiernos de corte socialista, cuya política económica de alguna manera busca profundizar mecanismos de planificación centralizada. En este sentido, es importante analizar cómo se contraponen estos dos modelos de gestión en tanto, si bien responden a distintas escalas de gobierno, se articulan en términos de territorio como una unidad.

AI: Tengo la percepción mucho más clara de lo primero que de lo segundo. Pero bueno, voy a tratar de hacer una breve mención de cada uno y un intento de articulación en cuanto a la pregunta si se contraponen o no.

Se observa, en efecto, que están surgiendo nuevos procesos de gestión urbana. Tiende a predominar lo que se denomina planeación estratégica; una parte muy importante de esta deriva de enfoques empresariales e inclusive militares. Su incorporación en América Latina coincide con el cambio de modelo económico-político y la irrupción del mercado como cuasi único conductor de la economía global y nacional.

La orientación principal es que no se puede

hacer ciudad sino a través del mercado. Bajo este principio han surgido las contradicciones del mercado en los últimos veinticinco años generando serios problemas en las ciudades de América Latina; por ejemplo, Carlos mencionó la expansión sin límite de la ciudad que crece a salto de rana, de manera que las conurbaciones no siguen una lógica de extensión del tejido urbano, sino que, en cualquier lugar, aparecen instalaciones de toda naturaleza soportadas por la tendencia a la ubicuidad que proporciona el desarrollo de las telecomunicaciones y, también, por la necesidad de los estratos de menor ingreso de localizarse donde los costos de asentamiento sean menores.

Un ejemplo de este proceso es el gran corredor urbanizado que nace en la ciudad de Querétaro y que termina prácticamente en la ciudad de Guadalajara en México y que tiene una longitud de aproximadamente 350 km. Prácticamente uno no deja de ver urbanización y es sorprendente encontrar desde un conjunto habitacional de tres mil o más viviendas hasta instalaciones fabriles o de servicios, y si voltea uno a ambos lados de la autopista que le sirve de columna vertebral no ve ciudades o poblados que justifiquen estos asentamientos; no se explica dónde trabaja esa gente, dónde estudia, no es claro, se pierde el concepto de ciudad.

Asentamientos de esta naturaleza están generando serios problemas, porque implícitamente se reconoce desde los gobiernos que el mercado inmobiliario puede actuar con muy amplia libertad, prácticamente donde lo desee y, también, porque dejan claro que la ocupación territorial está fuera de control y que estos nuevos espacios no están siendo gobernados.

Lo que surge entonces es la pregunta sobre la gestión del territorio; ¿qué ámbito de gobierno debe afrontar estos nuevos territorios? Queda claro que los gobiernos nacionales, más allá del esfuerzo brasileño y tal vez chileno por promover un proyecto de ordenación territorial, los demás no alcanzan todavía a contar con una idea clara sobre estos fenómenos.

Lo que me parece que está surgiendo fuertemente es la visión local, lo que resulta positivo, por una parte, por las posibilidades de la gestión directa de la autoridad con la sociedad para

atender las necesidades urbanas y desventajoso, por la otra, por la incapacidad de los municipios para coordinarse con sus pares y asumir, de manera armónica, estas grandes conurbaciones, lo que deriva de dos grandes cuestiones: la primera, los límites políticos que imponen las jurisdicciones municipales a sus autoridades y, la segunda, las presiones sociales para que el gobierno local atienda las necesidades “hacia adentro”.

No obstante estas limitaciones, han aparecido esfuerzos más claros en el ámbito local, que se materializan en un proceso de planeación de más largo plazo, con planes más integrados y participativos, aunque limitados al territorio municipal, quedando en general fuera de consideración el tema de la región urbanizada que, conceptual y territorialmente, rebasa a la metrópoli.

Los problemas se presentan especialmente en las regiones hiperurbanizadas, como es la llamada megalópolis del centro de México, que se conforma por más de 400 municipios de seis entidades federativas, donde es prácticamente imposible que se pongan de acuerdo para definir un proyecto de desarrollo para la región.

La gestión del desarrollo urbano local enfrenta entonces esta paradoja; el impacto de la urbanización de estas grandes regiones es muy fuerte, pero la planeación se da apenas del límite de la jurisdicción municipal hacia adentro.

Han surgido, frente a estos retos, importantes esfuerzos, particularmente en Brasil con el Estatuto de la Ciudad y en Colombia con la Ley 388; ambos países han abierto la puerta a una gestión urbana compartida y más seria que permite avizorar mejoría en las condiciones de vida urbana.

Igualmente debemos reconocer que ha surgido en México un movimiento creativo de institutos municipales de planeación que se caracterizan por ir más allá de lo que tradicionalmente hace la autoridad local, porque son participativos, en general tienen una visión del desarrollo local más integrada y de más largo plazo; sus posibilidades son muy amplias porque los proyectos de desarrollo se pueden sostener más allá de las administraciones gubernamentales municipales de tres años.

Estos son ejemplos interesantes que

muestran que hay capacidad de gestión aunque, como afirmaba antes, lamentablemente esta se da solo hacia adentro, con pocas perspectivas todavía de atender las conurbaciones de manera coordinada. Desde otra perspectiva, estos esfuerzos son relevantes porque permiten retomar el papel del Estado en la urbanización, avanzar en la gestión compartida de los territorios y abren la posibilidad de orientar los mercados inmobiliarios que se han convertido en uno de los ejes de la acumulación de capital, por una parte, y de la expansión de las ciudades en buena parte de América Latina, por la otra.

Es necesario reiterar lo que decía Carlos: hay un descontrol generalizado del Estado para que las fuerzas de los mercados inmobiliarios (legales e ilegales) respeten las reglas fundamentales que permiten “hacer ciudad” con una calidad de vida y un respeto por el ambiente.

Estamos frente a la oportunidad de que el Estado retome su responsabilidad en la conducción del desarrollo urbano; sociedades más orientadas al centro-izquierda como Brasil están marcando un camino, como también otras orientadas al centro-derecha como Colombia. Otras denominadas de izquierda o derecha, como Venezuela o México, siguen sin acertar y carecen de un proyecto nacional para atender sus retos territoriales. De ahí que, cuando menos en principio, el asunto no es estrictamente ideológico, ya que ni izquierdas ni derechas tienen visiones claras para enfrentar los retos de las ciudades en América Latina.

Yo me pregunto si es de izquierda que un Estado asuma la obligación de retomar el control y la orientación de una ciudad, definiendo “dónde sí” y “dónde no” urbanizar; lo mismo en las grandes regiones, respetando la agricultura, el bosque y demás. Yo creo que eso no necesariamente surge cuando se es de izquierda, ya que corresponde al sentido común. Lo que tenemos que lamentar, por lo menos en el caso mexicano, entre otros, es la tendencia a dejar hacer y dejar pasar, a los mercados inmobiliarios, frente a otros países como Brasil que, si bien enfrenta graves problemas por los excesos de estos mercados, cuenta por lo pronto con una legislación y las instituciones para enfrentarlos. Al revisar diariamente el correo electrónico que me envían

del Ministerio de las Ciudades, veo los esfuerzos por ajustar estos mercados, veo la acción del Estado a nivel municipal, regional, federal, y aprecio que hay un cambio relevante.

CM: Con respecto al tema de la gestión, tengo la impresión que luego de lo que ocurrió con los fracasos de la experiencia de la planificación socialista y con los intentos de planificación centralizada, normativa y racionalista en Occidente, va a ser muy difícil que sea viable retornar a lo que constituyó uno de los rasgos dominantes durante parte del siglo XX: el ejercicio de una gestión basada en la convicción de que el ser humano podía manejar a su voluntad los procesos sociales.

Creo que, en el ámbito de las ciencias sociales, en general se ha impuesto la convicción de que no es viable volver a aquel tipo de planificación normativa y que es ineludible fortalecer ciertas funciones del mercado como encuadre de nuevas modalidades de gestión urbana. En un importante artículo publicado en 1989, David Harvey mostró cómo la gestión urbana evolucionó desde un enfoque de corte gerencialista hacia otro de tipo empresarialista, en el que se han impuesto los criterios de subsidiariedad estatal y, consecuentemente, de mínima intervención pública. Considerando las razones de este cambio de enfoque creo que será muy difícil revertir esta evolución.

En mi opinión, es esta situación la que nos conduce a lo que señala Alfonso, esto es, a una creciente influencia de los negocios inmobiliarios en el manejo y en la transformación de las ciudades. Creo que es en ese contexto que se está imponiendo la actual competencia de las ciudades por contar con artefactos arquitectónicos emblemáticos, en lo posible concebidos por alguno de los arquitectos-estrella de moda a escala internacional. Parecen ser estas tendencias las que van a marcar el futuro de las ciudades; todo ello, en el contexto de estrategias de competitividad con las que las ciudades buscan posicionarse en los *rankings* para atraer inversión extranjera, o eventos deportivos como el que se acaba de vivir en China, y/o visitantes globales, en el supuesto de que ello permite generar empleos, ingresos, calidad de vida, etc.

Por otro lado, lo que estamos viendo es que

eso está produciendo problemas sociales extremadamente graves y, además, como ha señalado el Premio Nobel mexicano, doctor Mario Molina, para el caso de Ciudad de México, ciudades que difícilmente van a ser ecológicamente sustentables en el futuro. Entonces, tengo la impresión de que nos estamos moviendo hacia una especie de callejón sin salida. Dado lo que pasó con las experiencias de planificación normativa, parece bastante difícil, tanto desde el punto de vista práctico como teórico, volver a un mucho mayor intervencionismo estatal, sobre todo si eso implica un aumento del gasto fiscal. Lo que significaría, por una parte, continuar fortaleciendo el papel del capital privado y de los negocios inmobiliarios en las ciudades y, por otra parte, la agudización de dos problemas que tienden a desembocar en una situación de muy difícil manejo: primero, el problema de la sustentabilidad ambiental urbana. Ciudades como México, Los Ángeles, Santiago, etc., evolucionan con problemas ambientales que transitoriamente parecen controlados, pero que una y otra vez vuelven a recrudecer; y, segundo, la cuestión social, marcada por nuevas desigualdades, nueva pobreza, nuevas formas de exclusión, creciente turgurización, etc., todo lo cual está incidiendo en una mayor inseguridad urbana. Justamente estaba mirando el *Newsweek* de esta semana que habla de la situación de México y de la importancia que está tomando la violencia urbana relacionada con cadenas organizadas globalmente por el crimen organizado, lo cual nos enfrenta a una ciudad cada día más difícil de manejar.

En este panorama general, cuando considero el caso de las nuevas orientaciones políticas que han aparecido en América Latina, me surge la duda sobre cómo van a actuar los gobiernos en los países en que este cambio se ha impuesto para manejarse en un escenario globalizado, en el que los capitales privados han logrado una creciente autonomía, que hace que hoy en día, a diferencia de lo que ocurría hace 30 ó 40 años atrás, puedan escoger su destino sectorial o territorial con considerable mayor libertad que la que tenían cuando las fronteras eran mucho menos permeables. No

hay duda de que hoy los capitales enfrentan una situación más favorable para escoger el lugar donde pueden realizar buenos negocios. En este escenario, donde hay muchos oferentes de condiciones propicias para hacer negocios en el mundo, parece previsible que los países que están tratando de imponer restricciones a los capitales móviles van a tender a ser discriminados negativamente por estos; si esto se confirma, es muy probable que los ritmos de acumulación tiendan a disminuir en estos países, con la consecuente agudización de los problemas de generación de empleo, de aumento del ingreso y de mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Esto podría colocar a estas experiencias, como ya ocurrió en el pasado, en una situación de muy difícil manejo económico y político.

AI: Con relación a este último punto, creo que hay un riesgo grande en países de América Latina pero no solo por ser de izquierda. En Venezuela, por ejemplo, este riesgo surge por la fuerte presencia ideológica del gobierno que no se aprecia en Brasil o Argentina que, según analistas, serían parte de una especie de “club de izquierda”. Sus relaciones con el exterior y sus políticas de gestión son muy diferentes y tienen efectos también diferentes; destaco lo que podríamos denominar “negociación digna”, esta idea de los gobiernos con capacidades reales y con políticas de Estado que no atentan contra los mercados sino que los orientan con políticas más adecuadas. Es decir, más que la dicotomía izquierda-derecha, un camino para reordenar las ciudades de América Latina ante las presiones de los mercados internacionales es la capacidad para construir un proyecto concensuado y para gestionar nuevos recursos del exterior bajo reglas que permitan avanzar en la construcción de ciudades menos precarias, desordenadas e insustentables.

Esto lo asocio a lo local y a la gestión que se requiere para alcanzar esa ciudad más ordenada. El resultado de la gestión urbana gerencial-empresarial ha sido poco positiva a nivel de ordenamiento territorial y desarrollo social. Aquí aparecen dos cuestiones:

- La primera es que el mercado no puede

poner orden en el territorio porque es promotor del desorden; este es producto de un sin fin de decisiones de localización de cada individuo sin ponerse de acuerdo con el resto y teniendo como propósito obtener la mayor ganancia o beneficio en dicha localización. El problema es que, llevado a niveles masivos (como ocurre en las grandes ciudades), se provocan “deseconomías” muy altas que no pueden ser pagadas por el propio mercado como por ejemplo el tránsito detenido por horas en la ciudad de México. El costo que está implicando para las empresas la inmovilidad en muchos corredores de la ciudad durante varias horas, al igual que otros problemas como la contaminación del agua o el costo creciente de cada pedazo de suelo, se está revirtiendo en contra de los propios mercados.

- La segunda es que requerimos de un Estado fuerte y una sociedad corresponsable que hagan contrapeso a los mercados. Lo que me parece claro es que el Estado debe ir por delante, conduciendo y orientando a los mercados y no atrás resolviendo de mala manera los problemas que provocan en los territorios.

¿Cómo resolver esta paradoja? De tiempo atrás, hemos estado promoviendo en México un pensamiento y unas políticas socio-espaciales más cercanas a la gobernanza democrática de base territorial, es decir, la búsqueda de acuerdos socio-políticos entre los actores sociales y los gobiernos, especialmente locales, para tratar de armar juntos un proyecto urbano que mínimamente responda a las exigencias del ambiente, reduzca los excesos provocados por los propios mercados y atienda las necesidades de los grupos sociales de menor ingreso. Yo creo que este es un camino más adecuado porque vincula el conocimiento con la gestión y la acción.

Son pocos los programas barriales de oferta de suelo y vivienda, de rescate ambiental y, en general, los programas sociales que se dirigen a mejorar estructuralmente la calidad de vida; más bien nos están mostrando un interés por reducir las consecuencias más agresivas del

modelo económico-político y por controlar procesos urbanos que se están saliendo de control, sobre todo en las grandes ciudades, como es la expansión del precarismo y la insustentabilidad.

La realidad en muchas ciudades de América Latina es que la soberbia de los mercados y el pasmo de los estados con relación a los territorios está produciendo una ciudad que tiende a desquiciarse. Aquí es donde el acuerdo entre actores sociales y gobiernos, la negociación en busca de un modelo socio-espacial menos agresivo, permite crear una oportunidad de desarrollo un poco más razonable; de momento no se aprecia otra posibilidad para avanzar en la construcción de espacios urbanos más adecuados.

Por último, destaco la preocupación en muchos países de América Latina sobre este tema que destaca Carlos de la economía delictiva. Es muy poco lo que se está estudiando con relación a este fenómeno, aunque algunas cifras presentadas por analistas son escalofriantes, ya que se estiman ingresos, en el caso de México, por arriba de 15 ó 20 mil millones de dólares por año, tan relevante como la renta petrolera, las remesas de emigrantes o el turismo. Se aprecia que en las grandes ciudades y, particularmente en sitios de playa, están creciendo los mercados inmobiliarios de manera muy acelerada, dando pie a la percepción de un creciente lavado de dinero asociado a esta economía delictiva. Se desarrollan de manera desproporcionada una gran cantidad de instalaciones: hoteles, centros nocturnos, centros comerciales, conjuntos residenciales con grandes impactos en el territorio y no se aprecia que exista autoridad local capaz de frenar u orientar estas inversiones.

Concluyo. Los grandes temas del desarrollo contemporáneo tienen fuertes impactos en los territorios, especialmente las ciudades. Frente a mercados inmobiliarios –legales e ilegales– descontrolados y gobiernos poco comprometidos, surge la gobernanza como una opción participativa para resolver juntos sociedad y gobierno los retos que agobian a las ciudades. Implica recuperar lo público y rescatar al Estado; implica también la búsqueda de nuevas estructuras y arreglos institucionales para hacer más efectiva la acción gubernamental y corresponsable la

acción social y privada; implica, finalmente, poner en su sitio a cada quien, los mercados respetando planes y políticas y los gobiernos emitiéndolas y guiando a estos mercados para que atiendan las prioridades de las comunidades urbanas.

CM: En general, estoy de acuerdo con lo que plantea Alfonso, en el sentido de considerar el camino de la gobernanza como una alternativa y, quizá, como la única alternativa que tenemos para enfrentar este dilema que se plantea tanto en el plano social como en el ecológico. Además, Alfonso aludió a un punto de gran importancia, que tengo la impresión que ha sido descuidado en la literatura urbana latinoamericana, el de la incidencia de las cadenas globales de valor articuladas por el crimen organizado en la generación de nuevas modalidades de reciclaje de capital, que muchas veces cristalizan en la configuración de nuevos artefactos de gran impacto urbano. Con frecuencia, se trata de circuitos globalizados que se posesionan de determinadas partes de las ciudades respectivas, como ocurre, por ejemplo, en numerosas ciudades mexicanas, en las favelas de Río de Janeiro o de San Pablo, en los conos de Lima, entre otras. Es un tema presente en la mayor parte de nuestras ciudades y, por lo general, no constituye tema prioritario en nuestras agendas de investigación. Creo que es un tema que debe ser incorporado explícitamente en los debates de nuestros encuentros en América Latina, de forma de poder empezar a evaluar sus alcances efectivos.

Competitividad

La desregulación económica ha determinado la configuración de un territorio reticulado cuyos nodos se potencializan en función de las opciones de valorización del capital que estos puntos de acumulación puedan ofrecer. La competitividad aparece en este sentido como una lógica inter-urbana que concentra, en determinados sectores de las ciudades, un conjunto de ventajas comparativas, como el caso de los grandes proyectos urbanos

por ejemplo, en detrimento del conjunto de la ciudad (y del resto del territorio). Es importante analizar, en este contexto, de qué manera un desarrollo urbano anclado a la competitividad puede profundizar los procesos de segregación y desigualdad urbana propios de la región de América Latina.

AI: Tomaré como ejemplo la política habitacional mexicana durante los últimos casi diez años, porque es muy relevante en sus magnitudes y difícilmente se encuentran ejemplos similares en otros países.

El gobierno federal generó las condiciones para hacer competitiva la producción habitacional con el objetivo de incrementar sustancialmente las metas de construcción de viviendas y ofrecer alternativas a los grupos de mediano y bajo ingreso en el país. ¿Cuál fue la fórmula?:

- Número uno, liberar los créditos y modernizar las finanzas de los organismos estatales de vivienda que dejaron de construir para convertirse en financiadores de los desarrolladores con los recursos de los “patrones” y los trabajadores.
- Número dos, elevar la escala de producción construyendo inmensos conjuntos bajo enfoques industriales en serie, unificando el diseño, los criterios de producción, entre otras.
- Número tres, desarrollando un enfoque estrictamente empresarial en el que no participa la autoridad local en cuanto a diseño e incluso localización, ni el usuario y mucho menos las organizaciones sociales y los ciudadanos.
- Número cuatro, acelerando la desregulación para reducir tiempos, costos y movimientos, por una parte, pero también una desregulación en el sentido político orientada a “dejar hacer, dejar pasar”, con tal de cumplir las metas de colocación de créditos y de producción de viviendas dictadas desde el gobierno federal. Es decir, para ser más competitivos se reduce el número de días que tarda una aprobación de licencias o permisos; igualmente, se reducen aranceles, impuestos y/o derechos; se integra

la normatividad para que sea más lógica, etcétera; en esto ha habido realmente poco avance. Desde la otra perspectiva, más que promover competitividad, se ha promovido mayor concentración de capital en el sector de la vivienda; varias empresas que en la década de los años noventa eran de tamaño medio, hoy cotizan en bolsas del país y el extranjero alcanzando cifras en miles de millones de dólares y se han ampliado a escala internacional; esto es el resultado de una política de gobierno dedicada a elevar la competitividad por medio de facilitar la acumulación de capital. Pero esto ha implicado una tendencia a la pérdida de competitividad de las ciudades, porque el éxito de la política de vivienda se basa también en la obtención de tierra barata, y la única que cumple el requisito es la que está lejos de la ciudad y carece de autorización de uso del suelo habitacional; por lo tanto, el gobierno deja que los desarrolladores compren donde les convenga (al margen de lo que establezca el plan de desarrollo urbano), independientemente de que saben que no se harán cargo del transporte ni del empleo o los equipamientos en el lugar, aunque quede a 4 ó 5 km del centro urbano; por lo tanto, las empresas se vuelven más competitivas pero no la ciudad ni su gente que pierden competitividad, porque los costos se elevan a las familias y a los empleadores de esas familias. El otro ingrediente de la competitividad es el consumo de los recursos naturales. Al consumir suelo para vivienda en predios aislados y lejanos al tejido urbano, no solo se deteriora el ambiente al arrasar la capa vegetal para “sembrar” las casas en línea y en serie, sino que se crea la expectativa de uso urbano en el entorno, con lo cual el cuidado ambiental se relaja y se concentran los esfuerzos de los propietarios (sean privados o ejidos) a especular con la tierra “valorizada por el conjunto habitacional”.

Termino con un punto que tiene que ver con una visión mucho más amplia de la competitividad que rebasa a la condición de empresas e inclusive de ciudad, y que tiene que ver con

la capacidad que poseen las grandes regiones y el país para atraer inversiones: México es el país que va a crecer menos en América Latina en 2009; de una estimación original cercana a 3%, ha ido cayendo hasta ubicarse en 0,5% como producto de la crisis mundial, mientras que el promedio de América Latina se ubicó en 4,5% y se ha reducido a cerca del 2%. Estas cifras reflejan el problema de la baja capacidad de las ciudades mexicanas para atraer más inversiones productivas, ya que buena parte de esta se localiza en las ciudades y sus costos crecientes derivados de la baja movilidad, la inseguridad, el deterioro ambiental y las limitaciones institucionales de sus gobiernos son causas para esta pérdida de competitividad.

Por lo anterior, creo que el tema de la competitividad debería ser analizado no solo desde la perspectiva económica. ¿Qué significa ser competitivo? A mí me parece que una sociedad que está bien alimentada, que está bien educada, que se puede mover bien en su ciudad, que puede tener una vivienda digna, es una sociedad que puede ser competitiva; una ciudad que respeta los ordenamientos, que tiene disciplina urbanística, que actualiza su infraestructura y que tiene un proyecto social claro, sin duda que cuenta con los elementos centrales para ser competitiva. Hasta hoy, la política en América Latina en general y en México, en particular, se ha enfocado a elevar la competitividad de las empresas (las grandes en particular), suponiendo que difundirán sus beneficios al todo social; la realidad no ha sido así y hoy tenemos grandes empresas competitivas en ciudades “emblemáticas” y con ciudadanos poco competitivos.

CM: Creo que ahora el tema de la competitividad está adquiriendo mucha importancia en América Latina, sobre todo en el ámbito de ciertos gobiernos locales. A título de ejemplo, en Ecuador se puede destacar la experiencia de Guayaquil, donde una iniciativa como la del Malecón 2000 ha sido concebida como emblema de una estrategia de competitividad urbana. Creo que, como señala Alfonso, la competitividad de una ciudad está mucho más condicionada por la cohesión social de cada ciudad, que por la presencia de ciertos arte-

factos emblemáticos, como pueden ser los rascacielos o las réplicas de algunos museos prototípicos. Por ello, me preocupa el hecho de que muchos gobiernos urbanos definan sus estrategias de competitividad buscando imitar ciertas cosas que se hicieron, en forma supuesta o efectivamente exitosa, en otras ciudades, sobre todo de países desarrollados. Ejemplos como los de Barcelona o de Bilbao suelen ser tomados como base para proponer la realización de cierto tipo de inversiones muy llamativas, pero que luego terminan no teniendo mayor incidencia en la competitividad efectiva de nuestras ciudades.

Sin embargo, la situación social sí puede tener una fuerte incidencia en su mayor o menor competitividad. Por ejemplo, en el caso de Chile podemos comprobar que si bien, en términos relativos, el país aparece bien ubicado en la mayor parte de los *rankings* nacionales de competitividad, con su principal ciudad, Santiago, no ocurre lo mismo. En mi opinión, el hecho de que Santiago no sea tan competitivo como Chile-país se debe, principalmente, a que la persistencia de las desigualdades sociales ha incidido en una falta de cohesión social que la afecta negativamente en las evaluaciones respectivas.

En consecuencia, creo que sería importante empezar a discutir en profundidad este tema, especialmente en el ámbito de los gobiernos urbanos. Esto, con el propósito de evitar que se continúen dilapidando recursos en la realización de artefactos relativamente fastuosos, que pueden ser muy funcionales para el respectivo *marketing* urbano, pero que al final de los finales inciden solo marginalmente en la competitividad de las ciudades que siguen este derrotero. De hecho, lo que tiene mayor influencia en evaluaciones de esta naturaleza no es tanto la presencia de esos artefactos, sino lo que hayamos sido capaces de lograr en términos de condiciones de vida y sustentabilidad, lo que está relacionado especialmente con la cohesión social de cada ciudad.

AI: Un último comentario sobre lo que señala Carlos. Es necesario confirmar la idea de que la competitividad es el resultado de toda una estructura capaz de generar las condiciones

para la acumulación y también para la redistribución de la riqueza y las oportunidades. Me pregunto si el gran proyecto Santa Fe en el poniente de la ciudad de México ha hecho más competitiva la ciudad. Creo que no si medimos los costos de movilidad que ha provocado, así como los de infraestructuras no consideradas en su origen. Lo que sí está claro, es que los desarrolladores de doscientos de torres ahí construidas, vendieron y se fueron a invertir a otro lado, y sí, ellos sí incrementaron sus competitividad económica.

Puedo afirmar, a partir de los estudios que hicimos en “Metrópoli 2025” hace cuatro años, que la competitividad de la ciudad de México a nivel mundial ha ido cayendo y no precisamente debido a los temas comunes como la inseguridad, sino que se la asocia con la reducción de sus “capacidades generales”, comparándola con las ciudades globales e incluso con otras megaciudades. Estas condiciones están por encima de grandes proyectos como la Torre Mayor, los corredores empresariales o Santa Fe. Es necesario considerar este punto porque sigue prevaleciendo, en el discurso gubernamental y empresarial, el concepto de competitividad asociado a la empresa y nunca se refieren a la competitividad de las ciudades. No puede ser que estas sean solo la “arena” para la acumulación de las empresas y que estas y, en general, las actividades económicas, no retribuyan a la ciudad lo que les ha ofrecido. El riesgo ya es claro, cuando menos en las grandes aglomeraciones de América Latina: o renuevan sus condiciones generales para el desarrollo o difícilmente contaremos con ciudades competitivas, complementarias y solidarias. **h**