

Pablo Ciccolella\* e Iliana Mignaqui\*\*

## **CAPITALISMO GLOBAL Y TRANSFORMACIONES METROPOLITANAS: ENFOQUES E INSTRUMENTOS PARA REPENSAR EL DESARROLLO URBANO**

### **DINÁMICAS METROPOLITANAS EN LOS AÑOS NOVENTA**

Los cambios en el régimen de acumulación capitalista comienzan a insinuarse a partir de los años setenta y dan origen a una nueva etapa que alternativamente ha sido definida como capitalismo global, flexible, posfordista o informacional, por distintos autores, en convergencia con la universalización del neoliberalismo y del paradigma sociocultural posmoderno. Estas transformaciones estructurales, a su vez, parecen estar en la base explicativa de una Transición del Proceso de Urbanización (TPU), que está generando nuevas formaciones territoriales, particularmente en las regiones metropolitanas. Pero en la TPU también deben considerarse las nuevas pautas de percepción y valoración del espacio que la sociedad ha ido construyendo en sus imaginarios, como producto de la alteración del modelo político-ideológico, de los modelos e instrumentos de gestión territorial y de las prácticas sociales y culturales (Ciccolella, 2003).

\* Doctor en Geografía, Ordenamiento Territorial y Urbanismo. Director del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires.

\*\* Magíster en Urbanismo. Directora del Programa Urbanismo y Ciudad de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

El resultado de estas transformaciones, sobre una estructura socioeconómica y territorial históricamente desigual –particularmente para las ciudades de América Latina–, es la agudización de la pobreza y de la polarización social. Diversos autores vienen trabajando algunos conceptos que intentan dar cuenta de este proceso de expansión física y funcional de la ciudad y particularmente de las grandes metrópolis, utilizando términos tales como *metápolis* (Ascher, 1995), *ciudad difusa* (Dematteis, 1998) o *ciudad sin confines* (Nello, 1998).

La estructura y morfología metropolitanas tienden a ser regeneradas, luego de un proceso dialéctico de desestructuración-reestructuración a partir del nuevo régimen de acumulación y particularmente de su nuevo modelo de producción-circulación-consumo y de la transformación de su base económica.

El mayor o menor grado de desarrollo de los servicios avanzados constituye una clave de esta tendencia. Como sea, con las particularidades y complejidades de cada caso, el contexto político dominante de estos procesos está permitiendo, no sólo mayor fluidez del capital, sino mayor libertad de acción al mismo como ordenador territorial, poniendo en crisis la relación entre espacio público y espacio privado. El ocaso de las rigideces entre ambos permite el avance del capital sin mayores mediaciones en los procesos de decisión y ejecución de las políticas territoriales (Vainer, 2000).

La profundización del régimen de acumulación flexible ha dado lugar a la competencia interurbana y, por lo tanto, a la necesidad de desarrollo de atributos para dotarse en esa lucha, en el marco de una economía de tendencias marcadamente globalizadoras. La expresión de estas tendencias a nivel de instrumentos y planes urbanísticos está constituida por la planificación estratégica y el *marketing urbano*.

La constitución de nuevos tipos de tejido socioproductivos, tales como los sistemas productivos locales o distritos industriales (Boscherini y Poma, 2000), revaloriza también en el campo de la producción física de bienes una nueva concepción de la *proximidad* (Gilly y Torre, 2000) y lo que podríamos denominar la *aglomeración inteligente* o *economías de retificación* como factor de localización y competitividad territorial o urbana, generando un nuevo tipo de externalidades.

Lo que para algunos autores resulta un proceso de remetropolización en forma de concentración expandida (De Mattos, 1997), ampliada o derramada (Ciccolella, 1999), para Castells (1985) constituiría una tendencia de características más complejas y resultaría de una dialéctica entre centralización y descentralización, en la cual el rol clave lo juegan los servicios y la información. Resulta evidente que en los últimos treinta años estamos asistiendo a un período de transición económica, social, política y territorial. Esta etapa del capitalismo global nos está

enseñando que ninguna estructura política, social y territorial vino para quedarse una *onda larga* en toda su extensión. No parece haber formas duraderas, y más bien estos sistemas parecen ir de reestructuración en reestructuración. Es por ello que proponemos el concepto de TPU, totalizador e integrador.

A diferencia de los procesos que Sassen (1999) estudió tomando los casos de Nueva York, Londres y Tokio, donde el eje del dinamismo se desarrolló en torno a los denominados *servicios avanzados*, vinculados a la producción, en el caso de las megaciudades latinoamericanas –y entre ellas Buenos Aires– la reestructuración económica, social y territorial parece estar más relacionada a lo que podríamos denominar *servicios banales*, básicamente vinculados al consumo. Esto se ha verificado sin perjuicio de la expansión paralela y también notable de la actividad financiera, los servicios a la producción y la proliferación de compañías aseguradoras, administradoras de fondos de inversión y pensión, informática, bienes raíces, etc., pero no existe suficiente evidencia empírica de que estas actividades lideren la TPU en la mayoría de las metrópolis periféricas.

A continuación, presentamos una síntesis de las principales tendencias territoriales en los años noventa.

- Reanudación del crecimiento en torno a los grandes espacios urbanos.
- Retorno de las desigualdades regionales.
- Territorios-red y archipiélagos territoriales versus territorios-zona.
- Selectividad territorial del capital.
- Creciente autonomización y desterritorialización del capital.
- Desenganche de las periferias.
- El desarrollo territorial pasa por la densidad y calidad de las interrelaciones y contenidos territoriales.
- Las claves: la información y el conocimiento.
- Doble velocidad en el desarrollo urbano: atraso/modernidad.
- Desconcentración y nuevos patrones de concentración expandida.
- Especialización/complejización de funciones para el centro y subcentros.
- Destrucción de solidaridades territoriales.

- Construcción de nuevas solidaridades entre territorios competitivos.
- Avance del espacio privado y nuevas formas del espacio público.
- Servicios avanzados/servicios banales.

### **SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS EN LA METROPOLIZACIÓN IBEROAMERICANA: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA Y MORFOLOGÍA**

Para elaborar esta síntesis se han analizado cerca de veinticuatro trabajos sobre diferentes metrópolis que pueden consultarse en distintas revistas *EURE* y actas de seminarios internacionales citados en la sección Bibliografía. En todas o en la mayoría de las ciudades analizadas se verifican los siguientes fenómenos.

- Crecimiento de la mancha urbana.
- Policentrismo o, al menos, tendencias al mismo.
- Tendencias a la ciudad-región y al crecimiento reticular.
- Expansión de la base económica, especialmente basada en el sector servicios.
- Difusión o proliferación de nuevos objetos urbanos o *artefactos de la globalización*.
- Suburbanización difusa, tanto de elites como de sectores pobres o populares.
- Incremento de la polarización social.
- Incremento o consolidación de la segregación residencial.
- Aparición de nuevos distritos de negocios o formación de redes de distritos de comando.
- Reestructuración neoliberal (desregulación-privatizaciones) como factor explicativo de estos procesos territoriales.

Asimismo, en varias de las ciudades consideradas (en general, las más complejas), también se han verificado otros procesos coincidentes, menos acusados en el resto de la muestra:

- Localización de actividades globalizadas (Buenos Aires, Lisboa, Madrid, México, Santiago de Chile, San Pablo).

- Capital inmobiliario como factor preponderante de la expansión metropolitana (Buenos Aires, Lima, Río de Janeiro, Santiago de Chile, San Pablo).
- *Gentrification* (Buenos Aires, Lisboa, Santiago de Chile).
- Suburbanización americana (Buenos Aires, Caracas, San Pablo, Santiago de Chile).
- Dualización (Buenos Aires, Lima, Río de Janeiro, San Pablo).
- Morigeración de la polarización social (Lisboa, Madrid, Santiago de Chile).

### **LOS CAMBIOS EN LA RELACIÓN ECONOMÍA-TERRITORIO Y LA NUEVA NATURALEZA DE LA CIUDAD**

Uno de los resultados del creciente protagonismo de la economía, y particularmente del capital transnacional, ha sido la generación de nuevas realidades territoriales de escala –realidades territoriales sumamente lábiles, mutantes–. En definitiva, podríamos calificar a esta nueva condición geográfica como *escenarios o territorios inestables*. La velocidad de los cambios y la aceleración de las transformaciones están en la base explicativa de dicha inestabilidad de los territorios, se trate de territorios políticamente construidos (Estados-nación, por ejemplo) o económicamente construidos (mercados comunes, uniones aduaneras, regiones económicas, etcétera.). Pero básicamente, las fluctuaciones económicas y políticas y las situaciones de conflicto, incluso bélico, han hecho que en los últimos años los mapas variaran notablemente, a la par que se tornaron inviables o anacrónicos ciertos fetiches geográficos y buena parte de la previsibilidad del sistema político y económico mundial. Nos referimos a ciertas imágenes generadas por la solvencia de la economía japonesa en los años setenta y ochenta, o actualmente la pujanza de la economía china.

En los últimos años una expresión ha ganado público académico: la idea de que existen *regiones ganadoras y perdedoras*. Las regiones que ganaron en los ochenta perdieron en los noventa, y viceversa. Si se siguen de cerca los *rankings* de ciudades construidos por prestigiosas publicaciones económicas o consultoras, se puede observar cómo varía, año a año, la suerte de las grandes metrópolis.

Estos territorios inestables presentan una complejidad cada vez mayor para entenderlos y actuar sobre ellos a través de la planificación y el ordenamiento territorial. Se plantea una dificultad creciente para trazar los rasgos esenciales de los nuevos escenarios, que se tornan *evanescentes*. Caen entonces buena parte de las categorías conceptuales

y las herramientas metodológicas; los datos pierden el valor inercial al que nos tenían acostumbrados; y las posibilidades de experimentar la prospección o cualquier forma de proyección a largo plazo se hacen casi imposibles, poniendo en crisis a todas las formas de planificación.

El retroceso de la capacidad de articulación, en términos territoriales, que los Estados-nación cumplieron durante buena parte del siglo pasado no tiene solamente relación, como podría suponerse *a priori*, con el proceso de globalización económico-financiera y con el avance del poder de las empresas transnacionales, sino que las grandes economías urbano-metropolitanas aparecen como las más fuertes competidoras de las economías de base territorial nacional. Son las ciudades las que compiten por la localización de inversiones y generación de empleo y no tanto los países como un todo. El capitalismo vuelve a sus orígenes, la base económica concentrada en algunas ciudades o comunas florecientes, como las del norte de Italia o las ciudades-puerto de la Liga Hanseática.

En la década del noventa, entonces, las nuevas tendencias territoriales marcan un proceso de expansión de las grandes áreas metropolitanas y su evolución hacia una morfología de archipiélago urbano o de metrópolis-red (Veltz, 1999) en un doble sentido de este término: morfología reticular y funcionalidad reticular. La formación de este tipo de espacio parece ser la transposición o forma material de una condición emergente del capitalismo global-neoliberal: la *fluidez*. Las innovaciones tecnológicas que están en la base explicativa de las nuevas formas de organización de la producción y de la manera en que el capitalismo como un todo –o cada firma como una unidad productiva constitutiva del sistema capitalista– están resolviendo sus problemas de rentabilidad han dado lugar a una reformulación de los flujos. Estos se han intensificado notablemente y han incrementado la velocidad de rotación y acumulación del capital en todas sus formas. La fluidez parece, junto a la flexibilidad, uno de los pilares del nuevo esquema productivo y económico. Los procesos de privatización y desregulación de la economía en general van en esa dirección, y expresan jurídicamente la necesidad de mayor fluidez (menos obstáculos) que tiene el capital. Aumentan los flujos y aumenta la velocidad de los mismos, como condición *sine qua non* de la eficiencia, la productividad, la flexibilidad y el éxito empresarial y del propio sistema económico.

Así, la fluidez y su expresión espacial (los *flujos*) avanzan sobre la geografía de las estructuras fijas y contiguas. Se va insinuando cada vez con mayor claridad que se evoluciona hacia una *geografía de los flujos*. Sin embargo, los lugares, a su vez, ganan en importancia, espesor y especificidad, en un paradójico enriquecimiento de las condiciones locales.

Las innovaciones tecnológicas tienen un peso estructurador, particularmente en la producción, la circulación y, más aún, en el desarrollo de la telemática (telecomunicaciones e informática). Se trata de una geografía de la producción que tiene como actores-estructuradores a las redes de empresas y a las empresas-red (Méndez, 1997). Por un lado, se produce una colaboración cada vez más estrecha entre firmas y, por otro, la estructuración de la propia empresa como un sistema reticular de nodos, arcos y enlaces entre nodos.

Una consecuencia importante de estos procesos es el divorcio creciente entre el espacio de las empresas y el de la vida cotidiana: se van insinuando dos circuitos bien diferenciados de circulación de bienes y personas y la forma en que las empresas y las sociedades locales construyen segregadamente sus realidades espaciales.

Los flujos, por su parte, tienden a concentrarse en las ciudades, con tendencias territoriales aparentemente contradictorias pero funcionales entre sí: ampliación del espacio de la producción –en rigor, una concentración ampliada o expandida, según Carlos De Mattos– y fuerte centralización del control global. Los flujos de inversión se dirigen preferente y mayoritariamente hacia los países centrales, y dentro de ellos hacia los grandes espacios urbanos (De Mattos, 1997).

Las redes representarían el orden global, así como los sistemas productivos locales o distritos representarían lo local. No se trata necesariamente de dos sistemas inconexos o alternativos, sino integrados.

Los centros que actúan como nodos de la red ya no se comportan, como en la anterior estructura territorial, acumulando funciones y constituyéndose en el único referente para una vasta zona para todo tipo de servicios de cierta complejidad, sino que tienden a especializarse en una gama relativamente estrecha de servicios y de generación de bienes, excepto las *megaciudades* o *ciudades mundiales* o *globales* (Sassen, 1998). Surge de este modo una verdadera división territorial del trabajo entre grandes metrópolis, conformando un sistema solidario de *lugares centrales* de comando de la economía mundial.

## **EL APOGEO DE LA CIUDAD CORPORATIVA**

Los segmentos más concentrados del capital, es decir, aquellos identificados con las grandes empresas transnacionales y grupos económicos nacionales, se caracterizan por su despliegue territorial multilocalizado y por una territorialidad que ignora las fronteras nacionales, incluye vastas extensiones del planeta y se manifiesta de manera multiescalar, formando redes con nodos principales y secundarios. Ninguna otra estructura territorial es más propicia que la gran metrópoli a los requerimientos de infraestructura y factores de competitividad territorial de las grandes corporaciones. La capacidad de control que estas tienen

sobre vastos territorios las constituye en plataformas privilegiadas del poder económico a escalas que trascienden a los estados nacionales, e incluso a los bloques económicos.

Las nuevas tecnologías teleinformáticas han potenciado ese rol de la gran ciudad, constituyéndolas en lugares privilegiados para la realización de plusvalías, ya que, en función de la velocidad de circulación de la información, “lucran más los que toman decisiones en menor tiempo” (Khon Cordeiro, 1993).

### **LA REVALORIZACIÓN DEL CENTRO**

Las constantes innovaciones en materia de sistematización y difusión de la información potenciaron la importancia estratégica de los procesos de toma de decisiones y, paradójicamente, se tornaron el principal factor del proceso de reconcentración territorial del poder económico. Según Khon Cordeiro (1993), “a pesar de la telemática, los momentos de toma de decisiones, las discusiones sobre investigaciones científicas y el intercambio de asuntos confidenciales de negocios se realizan cara a cara”. Tanto Sassen como Veltz arriban a conclusiones similares al intentar explicar cuáles son los factores del resurgimiento reciente de los centros de las grandes metrópolis o de la creación de nodos alternativos, dentro de la estructura territorial metropolitana. En ese proceso se crean equipamientos compatibles con la expansión de la *ciudad corporativa* (Ciccolella, 1999).

Entre la multiplicidad de funciones que cumplen las áreas centrales de las grandes metrópolis, o ciudad corporativa, está la de alojar las casas centrales de las principales entidades bancarias locales y globales. Estas cumplen un papel destacado en el proceso de circulación del capital, contribuyendo a incrementar el carácter de nodo de gestión económica y del poder económico de las ciudades donde se aglomeran, y en particular de los espacios centrales de las mismas.

La problemática de la centralidad respecto de las metrópolis implica un análisis a doble escala (Alessandri Carlos, 2001). La escala de la propia región metropolitana como centro o nodo de un sistema de ciudades y territorios a los que se conecta (o que a veces comanda) y la escala del núcleo central de la aglomeración donde se observa la mayor cantidad y densidad de funciones de comando (sedes empresariales, sedes financieras, servicios avanzados, hotelería internacional, centros políticos y culturales, etcétera). Paralelamente, la centralidad hoy debe ser estudiada en una doble dimensión: la clásica, donde predomina el elemento físico, la contigüidad espacial, la aglomeración física de objetos emblemáticos del poder económico (bancos, sedes empresariales, edificios inteligentes); y la reticular, donde los vínculos predominantes son inmateriales (por medio de las tecnologías de comunicación e infor-



mática) y pertenecen al campo de las múltiples relaciones interempresariales, las solidaridades entre grandes corporaciones, en definitiva, la pertenencia a un mismo *espacio relacional*, más allá de todo hiato o discontinuidad territorial intrametropolitano o intermetropolitano.

En este sentido, revisar la cuestión de la centralidad no es en absoluto ocioso, porque se han verificado transformaciones arquitectónicas, urbanísticas y territoriales que denuncian un nuevo tipo de organización territorial del poder económico. Sólo que no basta la dimensión territorial zonal para definir la nueva naturaleza de la centralidad; y de hecho, aun en un plano en el que se puede rescatar la dimensión física, aquella se ha vuelto polinuclear, a la manera parisina, londinense, santiaguina o paulista. Operaciones urbanísticas colosales han desplazado considerablemente la centralidad clásica, en términos físicos, o bien tienden a una polinuclearidad tenue que no afecta la hegemonía y expansión de la centralidad clásica. Otras veces, como sucede en Buenos Aires, la centralidad clásica se expande en un corredor corporativo.

## **LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS URBANAS**

La reestructuración económica mundial trajo aparejada una serie de transformaciones en los Estados nacionales y las formas de organización territorial. Tanto en Estados Unidos como en los países europeos, la desaceleración del crecimiento, el aumento de la deuda externa, la desregulación económica, el debilitamiento de las fronteras nacionales frente a la organización de los países en bloques económicos, entre otras variables, van a repercutir en los modelos de desarrollo y en las políticas territoriales vigentes hasta entonces. La actividad industrial tal como se la conocía ya no será el motor de desarrollo de las economías nacionales, sino las actividades financieras y de servicios avanzados (Mignaqui, 2002). Las jerarquías urbanas forjadas en la etapa del capitalismo fordista y del Estado de Bienestar cederán lugar a nuevas centralidades y al protagonismo de las grandes metrópolis. El retroceso del Estado y el peso y sesgo de las inversiones directas en esta economía mundializada redefinirán las reglas de juego entre los actores públicos y privados. Es en este marco de transformaciones políticas, económicas, sociales, culturales y tecnológicas que la planificación regional y urbana jerárquica y a largo a plazo será puesta en cuestión y con ella todos sus instrumentos. Con particularidades según los países y tradiciones en materia de planificación, se iniciará una etapa de debate en torno a la validez de los planes urbanos (directores, de desarrollo, reguladores) y el conjunto de instrumentos reglamentarios utilizados para orientar el desarrollo económico-territorial.

## EL DEBATE EN TORNO AL PROYECTO URBANO

Tanto Italia, con la experiencia del *plan de recupero* de Bologna hacia fines de los años sesenta, como Francia, luego de la aprobación en 1982 de la ley de descentralización que transfiere competencias territoriales a las más de 30 mil comunas francesas, pueden tomarse como los primeros antecedentes de la noción de *proyecto urbano* entendido como proceso de reflexión global sobre la ciudad. Más tarde, la experiencia de Barcelona mostrará que la ciudad en tanto territorio socioeconómico, espacio construido y estructura institucional puede organizarse en un único *proyecto urbano global* o *plan estratégico*.

La denominada *planificación estratégica* pondrá el acento en los procesos de concertación y negociación institucional y no en los procedimientos jurídicos. De la mano de esta metodología de planificación, el proyecto urbano se convierte en el instrumento urbanístico operacional más significativo del último cuarto del siglo XX (Mignaqui, 2004).

Esta sustitución del plan tradicional por el *proyecto* se va a instrumentar bajo distintas formas de cooperación entre actores públicos y privados, como por ejemplo corporaciones o empresas de desarrollo urbano. La reconversión de áreas portuarias e industriales –como Baltimore en EE.UU., Docklands en Inglaterra o Puerto Madero en Buenos Aires– fue desarrollada bajo esta modalidad (Mignaqui, 2002). La negociación y los procedimientos contractuales, más próximos al mundo empresarial, reemplazaron en buena medida a los procedimientos jurídicos implementados por el Estado.

A la luz de las transformaciones urbanas y de los grandes emprendimientos urbanísticos realizados en el último cuarto del siglo XX, podríamos afirmar que el proyecto urbano ya no es más una prerrogativa de los arquitectos. La palabra *proyecto* hoy adquiere una connotación más amplia y otras dimensiones: viene asociada a los conceptos de proyecto político, educativo, social. Luego de casi veinte años, esta noción ha adquirido un sentido vasto y marca una etapa en el pensamiento urbano y en las formas de intervenir sobre las ciudades y sus territorios. El Estado como promotor o socio de acciones de renovación, rehabilitación y recuperación urbanas ha sido determinante en la evolución del debate *plan* vs. *proyecto urbano* y también responsable de los resultados de algunos proyectos urbanos llevados adelante bajo su órbita (Mignaqui, 2004).

## EL URBANISMO FRAGMENTARIO

Ciertamente, en las últimas décadas, el urbanismo y la planificación urbana ingresaron en una crisis y un debate que aún no parecen haber concluido ni desembocado en un paradigma urbanístico comparable a los desarrollados entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, en las

ciudades redesarrolladas por Ildefonso Cerdá o el Barón de Hausmann, o en los intentos de los urbanistas del movimiento moderno y organicista que tuvieron como referentes a Le Corbusier, Garnier o Wright.

Los tópicos urbanísticos se volvieron fragmentarios en el último cuarto del siglo XX y transcurrieron en torno de la protección y puesta en valor del patrimonio urbano, la protección del ambiente, la recuperación y el reciclaje de áreas e infraestructuras obsoletas, la monumentalidad arquitectónica y la planificación participativa y estratégica. No obstante, hasta ahora, estas visiones del urbanismo no parecen estar delineando una nueva concepción integral de la ciudad, ni construyendo una nueva realidad urbanística.

En fin, ni utopías urbanas al estilo Le Corbusier, ni concreciones urbanas como *l'eixample* barcelonés de Cerdá, ni una ciudad de *boulevards* como París, ni siquiera Brasilia. Quizá lo más parecido a una revolución urbanística en los últimos treinta años sea la difusión universal de un único tipo (o un tipo hegemónico) de suburbanización: el modelo americano, expandiendo el suelo urbano en antiguas ciudades europeas o relativamente jóvenes ciudades de América del Norte y América del Sur, al estilo de la ciudad de Los Ángeles. Los grandes urbanistas antes mencionados se caracterizaron por comprender y percibir las transformaciones y dinámicas que se desarrollarían en la ciudad en las décadas futuras, y proyectaron ciudades que pudieran adaptarse a esas nuevas realidades.

Como apunta Dupuy, las nuevas tecnologías de la información no han significado el fin de la ciudad, ni la posibilidad de dominarla a través del urbanismo o la planificación. Las relaciones que se redefinen en el espacio urbano, a partir de nuevas temporalidades, ritmos y flujos, son ilustradas adecuadamente por el concepto de *red*; y este concepto ha sido ignorado mayoritariamente por los urbanistas y los planificadores (Dupuy, 1998).

Esta sería una de las explicaciones, según Dupuy, de las dificultades actuales del urbanismo para comprender el funcionamiento de las ciudades, y especialmente de los espacios urbanos complejos y de escala; la incapacidad de entender a la ciudad no ya como un mero sistema, sino como un conjunto articulado, rejerarquizado de estructuras fijas y de flujos de diversa escala (local, regional, nacional, global, etcétera). Paralelamente, la disminución del compromiso y protagonismo del Estado nacional, y su contracara, el avance de los agentes privados, produjeron un vacío en el desarrollo de las políticas e intervenciones territoriales explícitas en general y del urbanismo en particular. La forma territorial emergente del espacio en el marco de la globalización es su articulación en forma de red, en forma de

espacio insular, en base a unidades territoriales de alta densidad y complejidad fuertemente interconectadas.

### **LAS NUEVAS FORMAS DE INTERVENCIÓN**

La globalización económica como los procesos de integración regionales (NAFTA, UE, MERCOSUR) están acompañados por la creación de normas supranacionales que no se limitan sólo a las leyes de intercambio comercial sino también a las de ordenamiento territorial, desarrollo económico-territorial y modelos de gestión sociourbana funcionales al nuevo orden mundial. En este marco se hace imprescindible considerar las siguientes cuestiones.

- *Repensar la estructura del Estado.* Rever los aparatos burocráticos y marcos normativos y regulatorios de los estados nacionales para hacer frente a la nueva *burocracia global*. Avanzar hacia una *descentralización* real para fortalecer los gobiernos locales, asignando recursos proporcionales a las competencias delegadas.
- *Rediscutir los modelos de desarrollo.* Considerar al territorio como un recurso estratégico: la identidad local como clave de la especificidad competitiva. Valorizar el territorio y buscar formas de captación de plusvalías urbanas desde el Estado para que puedan ser redistribuidas en proyectos sociales. Implementar políticas de reconversión y reordenamiento territorial persiguiendo objetivos de competitividad pero también de equidad socioterritorial.
- *Las grandes economías urbano-metropolitanas aparecen como competidoras de las economías de base territorial nacional.* Es imprescindible modernizar y reorganizar al Estado en este nuevo contexto. Recurrir a la planificación urbana como instrumento público para generar nuevas solidaridades interterritoriales y nuevas formas de complementariedad económico-territorial que articulen *competitividad territorial con equidad social*.

Las principales transformaciones metropolitanas están vinculadas a la Inversión Extranjera Directa (IED) y a la economía global. Pero su contracara es la *dualización* y la *polarización social*, resultado de la selectividad territorial de las inversiones. Estas estructuras metropolitanas plantean problemas de gobernabilidad y de fiscalidad a los gobiernos locales y nacionales.

Hoy son las ciudades en lugar de los países quienes compiten por la localización de las inversiones y la generación de empleos.

Es necesario construir ciudadanía, ampliando la base de información y participación pública en las decisiones de gobierno. Experiencias como el Presupuesto Participativo o las Conferencias de Ciudades

que se llevan adelante en Brasil podrían ser uno de los caminos alternativos al pensamiento único.

La complejización de las estructuras y de los contenidos territoriales parece ser la clave de estos procesos de transformación metropolitana. El desarrollo territorial pasa por la densidad y calidad de las interrelaciones y de los contenidos territoriales, donde la información, las innovaciones y el conocimiento juegan un papel protagónico.

De manera sintética y a modo de ejemplo se enunciarán algunas acciones que podrían emprenderse.

- Búsqueda de un perfil productivo con ventajas competitivas.
- Recreación del tejido productivo local, trabajo con actores y agentes económicos locales y del entorno.
- Capacitación de emprendedores.
- Facilitación y apoyo a la gestión de la PyME y la Microempresa (por ejemplo, exportación, incorporación de innovaciones, etcétera).
- Líneas de créditos blandos a tasas subsidiadas.
- Búsqueda de financiamiento externo.
- Obtención de marca o denominación de origen local.
- “Compre local”.
- Facilitar la disposición de predios e inmuebles para emprendimientos y polos productivos.
- Promover políticas de rehabilitación integral urbana en áreas centrales degradadas.
- Creación de corporaciones de desarrollo urbano públicas.
- Creación de procedimientos urbanísticos de concertación.
- Promover formas de gestión urbana asociada (gobiernos locales, ONG, cooperativas barriales, entre otros actores).
- Apertura de oficinas de desarrollo económico-territorial (DET) en ciudades claves (San Pablo, Porto Alegre, Valparaíso, Montevideo, Asunción, etc.) que promuevan los productos regionales.

A modo de conclusión, será necesario tener en cuenta las siguientes cuestiones.

- Reflexionar sobre el impacto de la globalización y de las políticas de ajuste sobre la estructura social de las metrópolis. Identificar casos de segregación socioterritorial y *ghettos* urbanos dentro de las áreas metropolitanas apoyándose en información estadística actualizada.
- Indagar acerca de experiencias de inclusión social a partir de prácticas participativas.
- Analizar la distribución territorial de la inversión pública y privada a escala metropolitana, las políticas de regularización domi- nial y las de vivienda de interés social e identificar las demandas insatisfechas.
- La planificación y gestión urbana hoy deben enfrentar un doble desafío: el de la competitividad territorial y el de la inclusión social. ¿Qué papel juega el territorio en una economía abierta y global? ¿Qué rol tiene el tejido productivo local? ¿Qué rol debería tener el Estado?
- ¿Cuales serían las principales características y las temáticas de la nueva agenda pública en materia de desarrollo urbano para morigerar los efectos de la creciente polarización social?

## BIBLIOGRAFÍA

- Alessandri Carlos, Ana Fani 2001 *Espaço-tempo na metropole* (San Pablo: Contexto).
- Alessandri Carlos, Ana Fani y Bertonecello, Rodolfo (comps.) 2003 *Procesos territoriales en Argentina y Brasil* (Buenos Aires: Instituto de Geografía-FFyL-UBA).
- Ascher, François 1995 *Metapolis ou l'avenir des villes* (París: Odile Jacob).
- Boscherini, Fabio y Poma, Lucio 2000 “Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global” en Boscherini, Fabio y Poma, Lucio (comps.) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas* (Buenos Aires/Madrid: Miño y Dávila).
- Castells, Manuel 1985 “Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio” (Santiago de Chile: ILPES).

- Ciccolella, Pablo 1999 "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa" en *EURE* (Santiago de Chile) N° 76.
- Ciccolella, Pablo 2003 "La metrópolis postsocial: Buenos Aires rehén de la economía global" en *Actas del Seminario Internacional El Desafío de las Áreas Metropolitanas en un Mundo Globalizado. Una mirada a Europa y América Latina* (Barcelona: Institut Català de Cooperació Iberoamericana/Institut d'Estudis Territorials/Pontificia Universidad Católica de Chile).
- De Mattos, Carlos 1997 "Globalización, movimientos del capital, mercado de trabajo y concentración territorial expandida" en Castello, I. et al. (orgs.) *Fronteiras na America Latina* (Porto Alegre: FEE-Editora da Universidade/Universidade Federal de Rio Grande do Sul).
- Dematteis, Giuseppe 1998 "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas" en Monclús, Francisco (ed.) *La ciudad dispersa* (Barcelona: Centre de Cultura Contemporània).
- Dupuy, Gabriel 1998 *El urbanismo de las redes. Teorías y métodos* (Barcelona: Oikos/Tau).
- Gilly, Jean Pierre y Torre, André 2000 "Proximidad y dinámicas territoriales" en Boscherini, Fabio y Poma, Lucio (comps.) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas* (Buenos Aires/Madrid: Miño y Dávila).
- Khon Cordeiro, Helena 1993 "A cidade mundial de São Paulo e o complexo corporativo de seu centro metropolitano" en Santos, Milton et al. (eds.) *Fim de seculo e globalização* (San Pablo: Hucitec/ANPUR).
- Méndez, Ricardo 1997 *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global* (Barcelona: Ariel).
- Mignaqui, Iliana 2002 "Políticas de recuperación urbana" en *Revista de Arquitectura SCA* (Buenos Aires) N° 205.
- Mignaqui, Iliana 2004 "Buenos Aires Modelo XXI: una ciudad sin proyecto urbano", Congreso Geografías das Metrópolis, San Pablo, 12 al 15 de septiembre.
- Mignaqui, Iliana y Szajnberg, Daniela 2003 "Tendencias en la organización del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los '90" en Alessandri Carlos, Ana Fani y Bertonecello, Rodolfo

(comps.) *Procesos territoriales en Argentina y Brasil* (Buenos Aires: Instituto de Geografía-FFyL-UBA).

Nello, Oriol 1998 "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos de la ciudad difusa" en Monclús, Francisco (ed.) *La ciudad dispersa* (Barcelona: Centre de Cultura Contemporània).

Sassen, Saskia 1998 "Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos" en *EURE* (Santiago de Chile) N° 71.

Sassen, Saskia 1999 *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokyo* (Buenos Aires: EUDEBA).

Vainer, Carlos 2000 "Patria, empresa en mercadería. Notas sobre estrategia discursiva do planejamento estratégico urbano" en Arantes, Otilia; Vainer, Carlos y Maricato, Erminia *A cidade do pensamento unico. Desmanchando consensos* (Petrópolis: RJ/Vozes).

Veltz, Pierre 1999 *Mundialización, ciudades y territorios* (Barcelona: Ariel).