

PRIMER CURSO INTERNACIONAL
**POLITICAS PUBLICAS
PARA EL DESARROLLO
SOSTENIBLE**

SANTIAGO DE CHILE, 3 DE NOVIEMBRE AL 1 DE DICIEMBRE DE 2000

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL



**Movimientos del Capital y Expansión Metropolitana
en las Economías Emergentes Latinoamericanas**

Taller No. 4. "Desarrollo Territorial"

Profesores: Luis Lira y Ricardo Jordán



Banco Mundial



Banco Interamericano
de Desarrollo
BID



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Desarrollo humano sostenible



PNUMA

- **TITULO:** Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas
- **AUTOR:** Carlos A. de Mattos (Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile)
- **DESCRIPTORES:** globalización, reestructuración económica, ciudad-región, urbanización, metropolización, suburbanización, gestión metropolitana
- **SUMARIO:** Contradiendo ciertas predicciones hechas cuando comenzaron a aplicarse las políticas de liberalización económica y de desregulación, los últimos años han mostrado una generalizada reactivación del crecimiento y expansión de las grandes aglomeraciones metropolitanas. Para buscar una explicación a esta tendencia, especialmente para el caso de las economías emergentes latinoamericanas, este trabajo analiza los cambios en la distribución territorial de las actividades productivas y de la población a la luz del comportamiento de los movimientos del capital, tanto a nivel internacional como nacional. Con este propósito, se intenta dar respuesta a diversas interrogantes básicas: ¿cual ha sido la orientación y las preferencias predominantes de los flujos de capital a nivel nacional, sectorial y territorial?; ¿cuáles han sido los efectos que ello ha tenido en la acumulación de capital a escala nacional, regional y/o local?; ¿cuales son los factores que más inciden en las decisiones sobre localización de las actividades productivas más modernas y dinámicas? ¿cómo se asocian estos factores con las condiciones que ofrecen las grandes aglomeraciones metropolitanas?; ¿cómo ha influido esta situación en la recuperación del crecimiento metropolitano?; y, finalmente, ¿cómo se expresa territorial y morfológicamente todo ello en la expansión productivo-demográfica metropolitana?.

A. INTRODUCCION

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

Desde que estas transformaciones comenzaron a esbozarse, numerosos estudios vaticinaron que con ellas se habría iniciado el camino hacia una mayor dispersión territorial de los focos de acumulación y de crecimiento y hacia una mayor convergencia de los ingresos per cápita, tanto a nivel internacional como inter-regional. Al mismo tiempo, también se difundieron predicciones sobre la inevitable declinación de las grandes aglomeraciones urbanas y, consecuentemente, sobre una efectiva reversión de la

polarización. Estos vaticinios se originaron y desarrollaron respaldados básicamente por las previsiones emanadas de los modelos de crecimiento económico de la corriente neoclásica más ortodoxa, que en ese momento había ganado amplio predicamento político.

Sin duda, la influencia de los modelos neoclásicos en boga especialmente en el momento en que comenzaron a aplicarse las políticas de liberalización económica y de desregulación, llevaron a aceptar la previsión de que una mayor libertad en el juego de las fuerzas del mercado propiciaría una evolución hacia la convergencia internacional e inter-regional. Pero, además, la confianza en esas predicciones fue reforzada por los resultados de algunos estudios empíricos realizados en países donde al inicio de los procesos de reestructuración, efectivamente se observó —y, en algunos casos todavía se observa— el estancamiento y, aún, la declinación de las principales aglomeraciones metropolitanas. Lo que prematuramente llevó a concluir que este tipo de comportamiento podía considerarse como un rasgo inherente a la nueva dinámica económica, esto es, que lo comprobable para un momento de transición entre dos fases de desarrollo capitalista, podía ser interpretado como una tendencia permanente.

El que cierta dispersión territorial haya seguido manifestándose al interior de algunos países de la periferia capitalista que todavía se encuentran a medio camino en sus procesos de reestructuración e inserción competitiva en la economía-mundo, ha dado pie para que se continúe insistiendo en que se estaría en camino hacia una mayor convergencia internacional e inter-regional. Sin embargo, las tendencias observables en los países que han mostrado mayores avances en su reestructuración y globalización no avalan tales conclusiones. En efecto, a medida que los rendimientos crecientes y la competencia oligopólica han ido afirmando con más fuerza su presencia en el nuevo régimen de acumulación, la divergencia en los ritmos de crecimiento entre países y entre regiones parece haber retomado su carácter de rasgo congénito a la propia dinámica capitalista. De hecho, un conjunto de regularidades empíricamente comprobadas por diversas investigaciones realizadas para distintos países desarrollados y emergentes, han suministrado sólidos elementos de juicio para cuestionar las predicciones de convergencia¹.

Desde esta perspectiva, también comenzaron a ponerse en tela de juicio los augurios sobre caída del crecimiento económico metropolitano y declinación de las grandes ciudades. Los aportes en esta dirección son abundantes. Desde la publicación de su libro sobre las ciudades globales, Sassen (1991) ha puesto en evidencia como las nuevas modalidades del desarrollo capitalista requieren de nuevas centralidades, con lo cual ciertas ciudades principales han reforzado su importancia en la economía globalizada. Por su parte, Veltz (1996:22) luego de analizar la situación en diversos países desarrollados, afirma enfáticamente que "[...] la 'metropolización' de la economía se afirma como la tendencia principal del decenio". Por otro lado, Chinitz y Moran (1996: 1), al revisar la evolución urbana en el período 1980-1990 en

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

los Estados Unidos, concluyen que “dentro de todas las regiones, la tendencia ha sido siempre hacia las mayores aglomeraciones metropolitanas”.

Pero también en el terreno de los estudios prospectivos se llega a la misma conclusión. Así, por ejemplo, Lipietz y Leborgne (1989: 132), luego de analizar tres posibles escenarios futuros de organización del trabajo, concluyen que todos “[...] tienen en común una tendencia a privilegiar las aglomeraciones urbanas, lo que es resultado del reforzamiento del carácter mercantil en las relaciones entre empresas, a través de la cuasi integración vertical”. Estos antecedentes llevan a coincidir con Krugman (1992: 11), en que seguramente la respuesta más breve a la pregunta sobre cuál sería la característica más prominente de la distribución geográfica de la actividad económica, sería que es su *concentración*. De esta manera, luego de algunos años de relativo optimismo, en los que se difundió la creencia de que las nuevas modalidades de organización y distribución de la producción llevarían al estancamiento de la expansión metropolitana y a una mejor distribución territorial productivo-demográfica, la realidad observable se ha encargado de demostrar que la concentración en grandes aglomeraciones urbanas permanece como rasgo destacado del nuevo escenario.

Frente a esta situación, este trabajo se propone analizar las tendencias dominantes en cuanto al crecimiento y la expansión metropolitana, con particular referencia al caso de los países latinoamericanos que más han avanzado en su reestructuración y globalización. A estos efectos, se ubica a los movimientos del capital como hilo conductor del análisis, tanto a nivel internacional como nacional, observando en primer lugar su orientación predominante a medida que se han ido intensificando los procesos de modernización capitalista asociados a la globalización; y, en segundo lugar, su materialización sectorial y territorial, teniendo presente especialmente sus efectos en materia de acumulación nacional, regional y/o local de capital físico, capital humano y capital técnico. A partir de allí, se busca identificar los factores que inciden con más fuerza en las decisiones sobre localización de las actividades productivas, especialmente las más modernas y dinámicas, mostrando la vinculación de estos factores con las condiciones ofrecidas por las grandes aglomeraciones metropolitanas. En este contexto, se estudia como esto ha influido en la recuperación del crecimiento metropolitano y en la formación y expansión de los correspondientes mercados de trabajo. Finalmente, con estos antecedentes, se plantea la discusión sobre los efectos de estos procesos en las transformaciones territoriales y morfológicas que se observan en estas grandes aglomeraciones.

B. GLOBALIZACION, DESREGULACION Y MOVIMIENTOS DEL CAPITAL

Los caminos que los distintos países y empresas escogieron para salir de la crisis económica que se había agudizado hacia mediados de la década de los años 70, estuvieron fuertemente condicionados por los efectos simultáneos e interrelacionados de la afirmación de un nuevo paradigma científico-técnico y del incontenible avance de la globalización de la economía. A medida que el nuevo escenario modelado por estas fuerzas se fue afirmando en el mundo entero, tanto a nivel de las naciones como de las empresas, se impuso la convicción de que las perspectivas de acumulación y crecimiento en el ámbito de la dinámica económica globalizada estaba acotada básicamente por los aumentos de competitividad que unas y otras fuesen capaces de alcanzar.

Al imponerse la convicción de que aumentar la competitividad constituía una exigencia ineludible para sobrevivir en el nuevo escenario, un número cada día mayor de gobiernos nacionales optó por impulsar cambios radicales en la orientación de sus estrategias y políticas macroeconómicas, en el entendido de que las condiciones generales para avanzar en esa dirección debían ser establecidas *ab initio* en el ámbito nacional². En este sentido, la mayoría de los gobiernos, explícita o implícitamente, parecen haber compartido la conclusión de Porter, de que “las diferencias a escala nacional en estructuras económicas, valores, culturas, instituciones e historias contribuyen profundamente al éxito competitivo. El papel de la nación parece ser tan fuerte como antes o incluso más fuerte que nunca” (Porter, 1990: 45).

El discurso teórico-ideológico que se adoptó como fundamento de las estrategias de “ajuste estructural” que entonces comenzaron a aplicarse, postulaba que solamente liberando a las fuerzas del mercado —que por varias décadas, durante el auge de las ideas keynesianas, habían estado fuertemente constreñidas— podrían restablecerse condiciones propicias para mejorar la valorización privada del capital, que era entendida como condición necesaria para elevar las correspondientes tasas de acumulación y crecimiento. Complementariamente, habida cuenta de la creciente incertidumbre y riesgo que se derivaba de la propia globalización, numerosas empresas también se vieron compelidas a modificar las bases estructurales de su competitividad, mediante cambios substanciales en la organización de sus procesos productivos.

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

a) *la creciente autonomización del capital*, que surge como resultado natural del despliegue de las nuevas tecnologías de la información y de las condiciones generales establecidas por la desregulación³ y que se manifiesta especialmente en tres formas. En primer lugar, autonomización con respecto a las indicaciones públicas, que se manifiesta en una progresiva pérdida de capacidad regulatoria por parte de los Estados nacionales sobre los movimientos del capital; en esta situación, los capitales tienden a sobrepasar las políticas y las fronteras nacionales cada día con mayor fuerza, en pos de los destinos sectoriales o

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

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

territoriales percibidos como más rentables y seguros. En segundo lugar, con respecto a lo material, consecuencia de que el mercado del dinero se ha ido divorciando paulatinamente del de las mercancías, de manera que el flujo de capitales ha ido perdiendo relación con el volumen del comercio internacional, en una secuencia de progresiva autonomización del componente financiero (Menzel, 1995: 8-12). Finalmente, la desterritorialización del capital (de Mattos, 1989), esto es, su autonomización con respecto a sus raíces territoriales, que se produce como lógica consecuencia de la formación, consolidación y expansión de estructuras empresariales multinacionales y multi-regionales, cuya presencia en la cúpula de los procesos decisivos internacionales y nacionales de acumulación, es la que establece la dirección y el destino de sus inversiones, respondiendo a criterios que priorizan la rentabilidad sectorial o territorial del capital, en detrimento de sus orígenes o vinculaciones nacionales, regionales o locales.

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

c) *la paulatina transformación de la morfología organizacional de las empresas*, derivada de la necesidad de aumentar su competitividad en el escenario globalizado, que las obliga a procesar cambios en su organización a fin de lograr una mayor flexibilidad para enfrentar las continuas mutaciones que afectan a los mercados. En una situación en la que se ha ido imponiendo una transición desde una competencia vía costos hacia una competencia a través de la diferenciación de las mercancías (Veltz, 1996), la organización en red se presentó como un tipo de respuesta habitual. Al destacar que la empresa-red constituye la forma más reciente de la internacionalización, Lafay (1996: 49) precisa que "en lugar de crear filiales estrictamente controladas en el seno de un sistema fuertemente estructurado y jerarquizado, se hace de más en más rentable establecer relaciones contractuales con las contrapartes que emergen en los países en que se implantan, especialmente en los países en despegue industrial". Con ello, se ha generalizado la desintegración vertical de un número creciente de grandes empresas, donde se hacen cada día más frecuente la externalización de sub-procesos y de actividades. Su posterior reconstitución a través de formas de "cuasi integración vertical" (Lipietz y Leborgne, 1988), ha llevado a establecer respuestas originales mediante alianzas estratégicas, a veces de carácter transitorio, capaces de asegurar mayor flexibilidad, capacidad innovadora y competitividad en la producción de algún tipo de mercancía como es el caso, por ejemplo, del tipo de organización conocida como corporación virtual (Davidow y Malone, 1992).

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

Desde el momento en que estas transformaciones comenzaron a ser internalizadas por parte de distintas economías periféricas, un número creciente de componentes de sus respectivos aparatos productivos se vio obligado a encarar radicales procesos de reestructuración, en el entendido de que este era el camino aconsejado para poder mejorar su inserción competitiva en la economía-mundo. Estos cambios en las estrategias empresariales provocaron fundamentales mutaciones en las estructuras internas de estas economías, que significaron su progresiva integración, así como la de muchas de sus empresas, a la dinámica económica globalizada. Desde esta perspectiva, la calificación de emergente puede aplicarse a aquellas economías de la periferia capitalista que, en función del avance de sus esfuerzos de reestructuración, han logrado establecer las condiciones necesarias para su inserción en la dinámica globalizada y extraer beneficios de ello.

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

Cuadro 1

C. MOVIMIENTOS DEL CAPITAL Y ATRACTIVIDAD TERRITORIAL

Para identificar los principales impactos territoriales de la nueva dinámica económica globalizada, ante todo es necesario establecer hacia que lugares se dirigen en forma preferente esos capitales que ahora se mueven con mínimas restricciones y, en seguida, cuales son los atributos que explican por qué se

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

orientan en tal dirección y se materializan en mayor grado en determinados lugares y no en otros. En lo que respecta al destino territorial de esos capitales crecientemente autonomizados, conglomerados y desarraigados, la evidencia empírica disponible muestra que sus preferencias no son por los lugares más desregulados y con salarios más bajos, sino por los que son percibidos como menos riesgosos y más rentables, o sea, que poseen una mayor *fertilidad relativa* (Kampetter, 1995), independientemente de si aquí los salarios son más altos y las regulaciones más estrictas que en aquellos.

En efecto, según cifras del *World Investment Report* de las Naciones Unidas, en 1998 el 71.5% del total de los flujos de inversión directa extranjera (IED) se dirigió hacia los países desarrollados (35.7% a la Unión Europea, 30.0% a los Estados Unidos, y 5.8% a otros países desarrollados), el 12.1% a Asia del Sudeste, el 11.1% a América Latina, en tanto que el resto, que incluye a los países africanos, a los otros países subdesarrollados asiáticos y a Europa central y oriental, solamente le correspondió el 5.3% del total (Fremeaux, 2000). Estas proporciones no implican alteraciones significativas con respecto a las tendencias que se vienen observando desde mediados de la década de los ochenta (Chesnais, 1994), aún cuando desde entonces el volumen total de la IED pasó desde 50 mil millones de dólares a 650 mil millones en 1998. Vale decir, al amparo de las condiciones establecidas por las políticas de liberalización y desregulación, el capital se dirige preferentemente hacia los lugares que le resultan más atractivos, en función de las posibilidades que encuentran en ellos para germinar más rápida y vigorosamente.

¿De qué depende la *atractividad* de un territorio?. En lo esencial, podría decirse que esta condición depende de la presencia (o ausencia) de un conjunto de atributos preexistentes y/o configurados a lo largo de su específica historia productiva. Desde la perspectiva de las empresas multinacionales, “en una visión amplia, la atractividad tiende a englobar todas las fortalezas y debilidades del país receptor, comprendiendo las ventajas comparativas, el clima de inversión, el riesgo-país y la calidad de las empresas locales recomprables por las multinacionales” (Andreff, 1996: 32). Marconnet y Fremeaux (1996: 70), por su parte, destacan que en la atractividad inciden factores tales como costo y calidad de la mano de obra, calidad del tejido industrial local para la subcontratación, calidad de las infraestructuras de transportes y comunicaciones, apertura del mercado de capitales y existencia de ayudas políticas a la inversión. Desde otro punto de vista, a partir de las explicaciones provistas por las nuevas teorías del crecimiento endógeno (Romer, Lucas, Barro, etc.), es posible inferir que los lugares con mayor *potencial endógeno* serían los que cuentan con una superior acumulación de capital físico, de capital humano y de capital técnico y conocimientos (Guellec y Ralle, 1995).

Sin duda, el hecho de que atributos de esta naturaleza sean considerados habitualmente para elaborar las calificaciones de riesgo-país y de competitividad, es un claro indicador de la importancia que los propietarios del capital efectivamente les otorgan cuando adoptan sus decisiones acerca del destino de sus inversiones⁵. Vale decir, tanto a escala internacional como nacional, la mayor o menor presencia de estos atributos influye decisivamente en las decisiones de los propietarios del capital sobre donde y como localizar

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

o deslocalizar sus inversiones. Es, por tanto, la atraktividad inicial de cada territorio lo que condiciona sus perspectivas de acumulación y de crecimiento en el nuevo escenario globalizado.

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

Es así que la desigualdad en la dotación de los atributos que caracterizan la atraktividad de cada lugar, configura la base sobre la que se reproducen estructuras territoriales jerarquizadas, que tienden a dibujar un mapa (internacional, inter-regional e intrarregional) signado por el crecimiento divergente, donde la concentración y la desigualdad se ubican como rasgos congénitos. En efecto, dadas las externalidades positivas de los *stocks* acumulados de capital físico, de capital humano y de conocimientos, lo habitual es que se desencadenen procesos de retroalimentación de carácter acumulativo, donde los territorios dotados de una mayor acumulación inicial de este tipo de factores, se constituyen en focos de atracción para nuevas inversiones, que les permiten seguir aumentando sus niveles de acumulación de período en período. Allí donde esta dinámica de retroalimentación comienza a operar, las tendencias a la concentración y a la divergencia no deberían mostrar síntomas relevantes de reversión.

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

D. PREFERENCIAS LOCACIONALES Y REACTIVACIÓN DEL CRECIMIENTO METROPOLITANO

¿Hacia que tipo de actividades se dirigen predominantemente los flujos de inversión? Allí donde han habido avances significativos en la reestructuración y la globalización de las economías nacionales y de las empresas, los flujos internacionales de capital se han orientado preferentemente hacia los servicios⁶ y, en

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

segundo plano, hacia la industria (Chesnais, 1994). La información disponible muestra que la inversión nacional –en particular la que realizan las empresas más integradas a la dinámica globalizada- sigue patrones de localización análogos a los de la IED, tendencia que se observa tanto en los países desarrollados como en las economías emergentes.

Para poder explicar por qué los flujos de capital se orientan hacia un determinado destino territorial es necesario establecer cuales son los factores que tienen mayor incidencia en las decisiones relativas a la elección del lugar de implantación de las distintas actividades directa o indirectamente relacionadas con los servicios y la industria. A este respecto, conviene realizar el análisis considerando tres tipos de actividades: las funciones de comando de las empresas globalizadas, las productoras de servicios y las del sector manufacturero.

1. Localización del comando del nuevo poder económico

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

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

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

2. Localización de los servicios

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

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

- a) mano de obra calificada, debido a que numerosos servicios dependen de la competencia de sus empleados y de la calidad de las relaciones interpersonales;
- b) proximidad de creadores de conocimientos, de información y de técnicas, en especial por cuanto los servicios a la producción deben desarrollar vínculos estrechos con otros productores de servicios que les son complementarios;
- c) proximidad del mercado y, en particular, proximidad directa de las sedes sociales y las oficinas nacionales de las empresas, dado que es en éstas donde se adoptan la mayor parte de las decisiones de compras (Bailly y Coffey, 1994).

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

3. Localización de la nueva industria

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

En un escenario donde la competitividad de cada empresa y de cada producto se constituye en un requisito fundamental para su supervivencia, la elección de una localización adecuada constituye un crucial aspecto adicional para una gestión que tiene como uno de sus objetivos básicos minimizar la incertidumbre y los riesgos, para lo cual las estrategias respectivas contemplan la búsqueda de flexibilidad y de seguridades. En este sentido, Veltz (1996: 238) destaca que "[...] la dimensión metropolitana ofrece sobre todo una garantía frente a lo imprevisto y a lo imprevisible que parece muy superior a aquella de otros tipos de territorio".

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

Teniendo en cuenta el comportamiento locacional que han asumido los comandos del nuevo poder económico, los servicios y una parte relevante de la industria bajo los avances de la modernización capitalista impuesta por la globalización, es posible concluir que nuevamente se ha fortalecido la propensión al crecimiento y a la concentración metropolitana. Y ha sido hacia estas grandes aglomeraciones que ha confluído la parte más importante de los flujos de capital, orientándose especialmente hacia aquellas que han logrado ubicarse en una posición estratégica en la red mundial de ciudades en globalización. En una situación en la que la desruralización y la urbanización de la economía y del empleo se imponen como rasgos fundamentales de la nueva geografía, se observa que más que a base de regiones tradicionales, ella está vertebrada en torno a un conjunto de ciudades-región, en las que están localizados los nodos principales de la red de flujos de capital y conocimientos.

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

E. INSERCIÓN GLOBAL Y EXPANSIÓN METROPOLITANA

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

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

En cualquier caso, estos procesos de modernización por los que algunas grandes metrópolis latinoamericanas han podido mejorar su posición en dicha red mundial, estuvieron condicionados ante todo por los avances que sus propios entornos nacionales o regionales lograron en su inserción competitiva en la economía global; en última instancia, fueron fundamentalmente los aumentos de productividad y de competitividad logrados por el entorno nacional al que pertenecen, lo que les permitió mejorar su atraktividad vis-a-vis las empresas globales organizadas en red y los flujos internacionales de capital y, por consiguiente, mejorar su articulación en la red de ciudades. Como afirma Friedmann, cada

una de las ciudades que se integra a la red, "[...] ocupa una posición que refleja su importancia relativa en la articulación espacial de actividades económicas y financieras" (Friedmann, 1997: 40). Esto es, dicha posición está condicionada por su poder económico relativo, donde "[...] el poder económico de una ciudad global está en directa relación con la productividad de la región con la cual se articula" (*idem*: 43).

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

Por otra parte, cuando se analizan los avances en la globalización de las grandes metrópolis latinoamericanas, es necesario tener presente que los procesos de reestructuración y modernización productiva, así como los de terciarización y urbanización, aún se encuentran en una fase intermedia en la mayoría de los países más industrializados de la región. Así, por ejemplo, la correspondiente estructura sectorial del empleo (Cuadro 1) indica que muchos de ellos todavía cuentan con una proporción excesivamente elevada de su fuerza de trabajo ocupada en el sector agrícola y con una relativamente baja ocupación en el sector terciario donde, además, seguramente una parte importante corresponde a servicios tradicionales de baja productividad, básicamente en el sector informal. En este sentido, sin duda el propio proceso de globalización y modernización capitalista habrá de llevar inexorablemente a una mayor desruralización, urbanización y terciarización del trabajo. Al respecto, algunos indicadores sobre el nivel de desarrollo alcanzado (como Índice de Desarrollo Humano, PIB real per cápita corregido, grado de urbanización, etc.), así como sobre el nivel de inserción de estos países en la economía globalizada (como, por ejemplo, ubicación en las clasificaciones internacionales de competitividad, calificaciones de riesgo-país, proporción de IED con relación al PIB, número de empresas en los rankings de empresas emergentes, acciones transadas en bolsas globales, etc.), también indican grandes diferencias estructurales entre estos países (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2

Pese a esta situación, y más allá de las particularidades de cada caso, ya se han comprobado importantes avances en la globalización, reactivación del crecimiento y expansión de algunas de las aglomeraciones principales en varias economías emergentes latinoamericanas. Aún cuando en algunos de estos países -especialmente en Brasil, México y Colombia- la concentración de funciones globalizadas

involucra a más de un área metropolitana, por lo general es en una donde se ubica la mayor parte de las cúpulas empresariales y financieras enlazadas en la dinámica global.

Desde perspectivas diferentes, diversos estudios realizados en los últimos años consignan una importante reactivación del crecimiento y expansión para el caso de ciudades como Buenos Aires (Ciccolella, 1997 y 1999), Bogotá (Cuervo y González, 1997; Urrea Giraldo, 1997), Santiago de Chile (de Mattos, 1996 y 1999), Ciudad de México (Delgado, 1992; Hiernaux, 1996 y 1999), entre otras⁷. A la luz de las conclusiones de estos estudios, resulta lógico prever una evolución en la misma dirección para las áreas metropolitanas principales que sean capaces de fortalecer su posición como “entrecruzamientos de redes múltiples”, a partir de la profundización de la modernización e inserción global de sus respectivos países. Si se tiene en cuenta que la mayoría de las economías emergentes latinoamericanas no disponen de una pluralidad de lugares dotados de los atributos requeridos para acoger a las actividades de enlace y comando del aparato productivo globalizado, no hay duda que serán las más importantes de ellas las que podrán hacerlo.

Al evolucionar en esta dirección, deberán consolidarse como sedes principales de un conjunto de funciones y actividades que, a su escala, corresponden a las que han sido consideradas como propias de una ciudad global (Sassen, 1991) y que, en el caso de estos países, cuando menos deberían estar referidas a: i) las funciones de dirección, gestión, coordinación y control de las principales estructuras empresariales (conglomerados económicos y financieros, empresas multinacionales, grandes empresas) que comandan la dinámica de acumulación, así como la articulación con la economía global; ii) las actividades básicas del terciario avanzado como servicios financieros (donde pueden destacarse las bolsas de valores⁸), servicios a la producción, servicios especializados educacionales y de salud, servicios vinculados a los productos y actividades globales, actividades culturales de mayor nivel, etc.; iii) las actividades más dinámicas e innovadoras de la nueva industria, y iv) el mercado principal para la parte más relevante de los productos globales. Es la concentración de la mayor parte de estas actividades, así como el aumento de su capacidad para asumir funciones globales, lo que permite potenciar su articulación en la red mundial de ciudades

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

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

globalizadas y, con ello, mejorar la posición de la respectiva economía nacional en la nueva dinámica globalizada.

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

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

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

¿Cuáles podrían ser los principales efectos de este cuadro sobre los movimientos de población?. Dado que en el escenario posfordista la amenaza de la desocupación ha cobrado una presencia más aterrorizante, puede preverse que la fuerza de trabajo (en especial, la de mayor calificación) siga mostrando preferencia por los mercados de trabajo más amplios, consolidados y dinámicos, donde la posibilidad de

obtener empleo aparecerá como más promisoría. De tal forma, es muy probable que las áreas metropolitanas principales continúen siendo uno de los destinos preferidos de los movimientos de población. Así, de igual forma a como en el plano internacional los movimientos de población se orientan principalmente hacia los países desarrollados, en el plano nacional tenderán a hacerlo desde los mercados regionales o locales estancados o deprimidos hacia los que muestran mayor crecimiento y dinamismo y, en particular, hacia los más grandes y diversificados. En este contexto, lo más probable es que estas metrópolis continúen ejerciendo una fuerte atracción sobre los habitantes de sus áreas periféricas.

F. LIBERALIZACIÓN, DESREGULACIÓN, SUBURBANIZACIÓN Y METROPOLIZACIÓN EXPANDIDA

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

En cualquier caso, esta modalidad de expansión urbana no puede considerarse como un fenómeno enteramente nuevo, sino como la acentuación -y, hasta cierto punto, como la lógica y previsible culminación- de una forma de urbanización capitalista, que ya había comenzado a perfilarse en el período de auge de la industrialización sustitutiva. Lo que aparece como específico de este período es que la concentración productiva y demográfica cristaliza en una *metropolización expandida*, en la medida que un importante conjunto de actividades productivas, en especial las más tradicionales, así como también la población, ya no requiere concentrarse en un área compacta de alta densidad demográfica; sin embargo, un número significativo de dichas actividades requieren de una razonable proximidad entre sí y, al mismo tiempo, con el lugar donde se generan las mayores economías de aglomeración¹⁰, todo lo cual augura la continuidad del crecimiento y la expansión de estos lugares.

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

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

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

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

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

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

Las empresas inmobiliarias privadas al utilizar el espacio metropolitano para el desarrollo de un tipo específico de actividad productiva urbana vinculada a la construcción civil, establecen sus estrategias de inversión buscando la utilización más rentable de cada fracción de suelo urbano, dentro de lo que las atenuadas regulaciones vigentes permiten. Al comprobar que estas metrópolis en expansión eran las receptoras de la parte más moderna y dinámica del aparato productivo de cada ámbito nacional, los inversores privados consideraron que su continuada expansión abría ilimitadas oportunidades para el crecimiento de los negocios inmobiliarios, con lo que este ámbito territorial pasó a ser percibido como *un medio privilegiado e insustituible para la valorización privada de sus capitales*. De tal forma, en función de la renta esperada de la tierra, este tipo de empresa se volcó a la creación, por una parte, de áreas de concentración de actividades empresariales, con el consecuente aumento de la verticalización de ciertas zonas de la ciudad y, por otra parte, de nuevas áreas residenciales para dar respuesta a las demandas de las familias, con fuertes efectos en la expansión de los límites de la ciudad y en la disminución de la densidad urbana promedio.

Por su parte las familias, al poder desplegar con más libertad sus estrategias individuales o familiares, generalmente concebidas en función de sus preferencias por la vivienda unifamiliar aislada, lograron eludir con mayor frecuencia las debilitadas disposiciones todavía existentes para regular los límites urbanos. Así, las estrategias habitacionales de los sectores más solventes que, en buena parte de los casos, responden al deseo de alejarse de diversos problemas que se han agudizado en los barrios centrales tradicionales de estas metrópolis (contaminación, congestión, delincuencia, etc.), tendieron a buscar refugio en sitios privilegiados de su periferia¹¹. Con ello, sin embargo, contribuyeron a intensificar la suburbanización y, de esta forma, a estimular la continuidad del fenómeno urbano-territorial del que querían escapar. Por otro lado, los sectores desposeídos, en lucha permanente por mejorar su situación habitacional, volcaron buena parte de sus estrategias a la ocupación de tierras marginales, muchas veces en forma ilegal, donde generalmente se produjo una proliferación de viviendas precarias y sin servicios, con lo que también contribuyeron a empujar la frontera urbana, aún cuando con otra calidad y en otras direcciones.

Complementariamente, como consecuencia del progresivo aumento de los ingresos medios de las familias, en la mayor parte de los países emergentes de la región se incrementó significativamente la utilización del transporte automotor y, en especial, del automóvil. Existe amplia evidencia empírica que muestra un vertiginoso aumento de la tasa de motorización en casi todos estos países, la cual presenta su máxima expresión en sus aglomeraciones metropolitanas (Figueroa y Reyes, 1996). A su vez, el aumento de los respectivos parques automotores ha provocado una demanda creciente por la infraestructura necesaria para una adecuada utilización de los mismos, con lo que las vías y carreteras y, en especial, las autopistas de acceso metropolitano, se constituyeron en los ejes que han guiado los procesos de suburbanización, según una morfología metropolitana de tipo tentacular.

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

Puede concluirse entonces que los negocios inmobiliarios, con la complicidad activa de las familias residentes en estas ciudades, están jugando un papel importante en el fortalecimiento de la expansión metropolitana y, en particular, de la suburbanización. De hecho, estos factores no han hecho más que profundizar y consolidar algunas tendencias que ya se habían manifestado en el período anterior y que ahora logran su máxima expresión. En definitiva, la confluencia de las estrategias que aquí hemos considerado, tiene como resultado una metrópoli-región que se construye y reconstruye, que se configura y reconfigura

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

cotidiana y caóticamente, por lo que "lejos de ser un proyecto diseñado y controlado por el hombre, se ha convertido en una realidad que escapa a su control" (Naredo, 1994:234).

G. CONTINUIDAD Y CAMBIO

Las tendencias observadas en esta nueva fase del desarrollo capitalista, avalan la conclusión de que en la mayor parte de las economías emergentes latinoamericanas se está produciendo una reactivación del crecimiento y la expansión de sus principales aglomeraciones metropolitanas bajo los efectos combinados de la reestructuración y de la globalización. Con esta reactivación, se observa una transformación de la base económica metropolitana, por la que adquieren un papel protagónico diversas actividades de organización y/o cobertura global y por la que estas ciudades pasa a operar como nodos de una vasta red mundial de ciudades en globalización. Como parte de esta transformación, a la localización de estas actividades y funciones de enlace se suma la de la parte más moderna y dinámica de los respectivos aparatos productivos, donde los servicios aparecen como el componente predominante; a ello, todavía se agrega un complejo y diversificado conjunto de negocios orientados a satisfacer a un sofisticado mercado interno en continuo crecimiento y diversificación.

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

En el paisaje emergente de esta nueva fase de crecimiento metropolitano, al mismo tiempo que aparecieron hechos nuevos (como, por ejemplo, algunos de los nuevos artefactos urbanos de la globalización), que representan cambios en la estructura y el funcionamiento de las ciudades, también se observa la consolidación y acentuación de algunos rasgos congénitos a la urbanización capitalista que ya se habían manifestado con claridad en la fase anterior. En especial, esto concierne a la tendencia a una incontrolable expansión metropolitana y a la forma en que ella se despliega, agudizadas cuando se aceleró la urbanización de la economía bajo el impulso de la industrialización sustitutiva de importaciones, que pueden ser consideradas como expresión del hecho de que, como afirma Topalov (1979: 20), "la urbanización capitalista es, ante todo, una multitud de procesos privados de apropiación de espacio".

Desde esta perspectiva, no hay dudas de que el complejo aparato regulatorio con el que hace algunas décadas se trató de impulsar una suerte ingeniería social mediante el ejercicio de la planificación normativa urbana, no fue más que un escasamente efectivo intento de obstaculizar dichos procesos de apropiación del espacio. Por lo contrario, las políticas de liberalización económica y de desregulación, al proponerse desmontar o neutralizar tales obstáculos y restablecer condiciones más favorables para el mejor despliegue de esa multitud de procesos privados, resultan perfectamente funcionales a la dinámica sustantiva de la urbanización capitalista. Por lo tanto, ahora, lo estrictamente nuevo puede entenderse

como el resultado de cambios necesarios para asegurar la continuidad de una lógica estrictamente capitalista en la producción y la reproducción metropolitana.

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

Revisión: Santiago de Chile, agosto 2000

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDREFF, Wladimir (1996) – **Les multinationales globales**. Paris, La Decouverte.
- ASCHER, François (1995a) – **Métapolis, ou l'avenir des villes**. Paris, Editions Odile Jacob.
- ASCHER, François (1995b) - "Dynamiques métropolitaines et enjeux socio-politiques". **Futur Antérieur**, Paris, núm. 29.
- BAILLY, Antoine (1994) – "Evolution des systèmes de production et des localisations des activités de service. 25 ans au service des services". En Joël BONAMY y Nicole MAY (Orgs.), **Services et mutations urbaines. Questionnements et perspectives**, Paris, Economica.
- BAILLY, Antoine S. y William J. COFFEY (1994) - "Localisation des services à la production et restructurations économiques". **L'Espace Géographique**, Paris, núm. 1.
- CARAVACA, Inmaculada y Ricardo MENDEZ (1992) - "Crisis y crecimiento de la industria metropolitana". **Revista EURE**, Santiago de Chile, vol. XVIII, num. 55, octubre.
- CEPAL (1995) - **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CHESNAIS, François (1994) – **La mondialisation du capital**. Paris, Syros.
- CICCOLELLA, Pablo (1999) – "Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". **Revista EURE**, Santiago de Chile, num. 76, diciembre.
- CICCOLELLA, Pablo (1996) – "Reestructuración global, transformaciones económicas en la Argentina y reterritorialización de la región metropolitana de Buenos Aires. Hacia una ciudad competitiva, globalizada y excluyente". **Revista de Estudios Regionales**, Málaga, núm. 43, setiembre-diciembre.
- CHINITZ, Benjamín y Thomas MORAN (1996) - "Communications Technology and Settlement Patterns", **Landlines** (Lincoln Institute of Land Policy), vol. 8, núm. 5, september.
- CORIAT, Benjamín (1997) - **Los desafíos de la competitividad**. Buenos Aires, Asociación Trabajo y Sociedad/Oficina de Publicaciones del CBC-Universidad de Buenos Aires.
- CUERVO, Luis Mauricio y Josefina GONZALEZ (1997) – **Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial**. Bogotá, TM Editores.
- DAVIDOW, William H. y Michael S. MALONE (1992) - **The Virtual Corporation. Structuring and Revitalizing the Corporation for the 21st Century**. New York, Harper Business.
- DELGADO, Javier (1992) - "Tendencias megalopolitanas en la Ciudad de México". En CONSEJO NACIONAL DE POBLACION, **La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: situación actual y perspectivas demográficas y urbanas**. México, CONAPO, diciembre.
- DE MATTOS, Carlos A. (1999) – "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo". **Revista EURE**, Santiago de Chile, num. 76, diciembre.
- DE MATTOS, Carlos A. (1989) – "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur". **Revista EURE**, Santiago de Chile, num. 47, diciembre.

- DE MATTOS, Carlos A. (1996) - "Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995". **Revista EURE**, Santiago de Chile, vol. XXII, núm. 65.
- DOLLFUS, Olivier (1994) - **L'espace monde**. Paris. Ed. Económica.
- DOSI, Giovanni (1991) - "Una reconsideración de las condiciones y modelos del desarrollo. Una perspectiva 'evolucionista' de la innovación, el comercio y el crecimiento". **Pensamiento Iberoamericano**, Madrid, núm. 20, julio-diciembre.
- FIGUEROA, Oscar y Sonia REYES (1996) – "Transporte y calidad de vida en las ciudades latinoamericanas"- **Revista EURE**, Santiago de Chile, vol. XXII, núm. 67, diciembre.
- FREMEAUX, Philippe (2000) – "Des entreprises multinationales pour un marché mondial?". **Alternatives Economiques**, Paris, núm. 44 (Hors série), 2º trimestre.
- FRIEDMANN, John (1997) – "Futuros de la ciudad global. El rol de las políticas urbanas y regionales en la región Asia-Pacífico". **Revista EURE**, Santiago de Chile, num. 70, diciembre.
- GUELLEC, Dominique y Pierre RALLE (1995) - **Les nouvelles théories de la croissance**. Paris, La Decouverte.
- HALL, Peter (1996) - "La ville planétaire". **Revue Internationale des Sciences Sociales**, Paris, núm. 147, marzo.
- HIERNAUX NICOLAS, Daniel (1999) – "Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México". **Revista EURE**, Santiago de Chile, num. 76, diciembre.
- HIERNAUX NICOLAS, Daniel (1996) - "Desigualdades sociales y exclusión en la reestructuración económica y territorial de México". **III Seminario Internacional "Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración"**, La Rábida, España, setiembre.
- KAMPETTER, Werner (1995) - "Fertilidad nacional, Estado-nación y sistema económico mundial". **Nueva Sociedad**, Caracas, núm. 137, mayo-junio.
- KRUGMAN, Paul (1992) - **Geografía y comercio**. Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- LAFAY, Gérard (1996) - **Comprendre la mondialisation**. Paris, Económica.
- LIPIETZ, Alain y Danielle LEBORGNE (1988) - "L'après fordisme et son espace". **Le Temps Modernes**, Paris, num. 43, abril.
- MARCONNET, Isabelle y Philippe FREMEAUX (1996) - "La nouvelle géographie de l'investissement internationale". **Alternatives Economiques**, num. 133, enero.
- MARCUSE, Peter y Ronald VAN KEMPEN, Eds., (2000) – **Globalizing Cities. A New Spatial Order?** Oxford, UK, Blackwell Publishers
- MENZEL, Ulrich (1995) - "La revolución post industrial. Terciarización y desmaterialización de la economía". **D+C Desarrollo y Cooperación**, Francfort, núm. 5
- NAREDO, José Manuel (1994) - "El funcionamiento de las ciudades y su incidencia en el territorio". **Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales**. Madrid, Vol. II, núms. 100-101, verano-otoño.
- OHMAE, Kenichi (1995) - **The End of the Nation State**. The Free Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999) – **Informe sobre Desarrollo Humano 1999**. Madrid, Ediciones Mundi Prensa.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1996)– **Informe sobre Desarrollo Humano 1997**. Madrid, Ediciones Mundi Prensa.

PORTER, Michael E. (1990) - **La ventaja competitiva de las naciones**. Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1991.

REICH, Robert (1991) - **The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism**. Vintage Books, New York, 1992.

SASSEN, Saskia (1997) "Les villes jouent un rôle central dans la mondialisation". **Alternatives Economiques**, Paris, núm. 150, julio-agosto.

SASSEN, Saskia (1991) - **The Global City. New York, London, Tokio**. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

TOPALOV, Christian (1979) – **La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis**. México, Editora Edicol.

URREA GIRALDO, Fernando (1997) – "Urbanización y formas de movilidad espacial en Colombia en las décadas de los 80 y 90". Original dactilografiado.

VELTZ, Pierre (1966) - **Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel**. Paris, Presses Universitaires de France.

① Retardación. El tema sigue siendo el que hecer y cual es el número de políticas de desarrollo urbano en el marco del crecimiento de desecorantes

② Los gobiernos urbanos