

CRISIS DEL CAPITALISMO E HIBRIDACIÓN TERRITORIAL EN LAS METRÓPOLIS LATINOAMERICANAS

Pablo Ciccolella*

Universidad de Buenos Aires

Tema 1 - Nuevas modalidades de la urbanización en el contexto de globalización y crisis

Introducción

Las transformaciones y crisis del capitalismo actual, impactaron decisivamente sobre las metrópolis latinoamericanas definiendo tendencias y configuraciones homogéneas de reestructuración territorial: aparición de nuevos distritos de negocios, densificación de áreas centrales, formación de corredores de servicios, expansión discontinua de periferias, producción de nuevas formas de suburbanización residencial, y expansión-densificación del hábitat de la pobreza, entre otros procesos. Frente a estas dinámicas de carácter genérico, también se observan singularidades y complejidades de los actuales procesos de producción de la metrópolis capitalista latinoamericana. Se han estudiado poco los procesos de hibridación territorial que dieron lugar a lo que denominamos “ciudad mestiza”, como resultado de la superposición y convivencia de proyectos de crecimiento económico (agroexportador, desarrollista, neoliberal) siendo que nuestras metrópolis conservan rasgos marcados de cada etapa en su configuración y en su “capital territorial”. En los últimos años, la crisis global iniciada en 2008, la toxicidad creciente de la financiarización de la economía, los ensayos neodesarrollistas de algunos gobiernos latinoamericanos; parecen (o parecían hasta hace poco) profundizar escenarios metropolitanos complejos, contradictorios y

* Profesor Titular del Departamento de Geografía de la Universidad de Buenos Aires. Director del Programa de Estudios sobre Desarrollo territorial y Estudios Metropolitanos del Instituto de

singulares. El comportamiento del sistema capitalista parece mostrar actualmente con más fuerza, su dependencia respecto del territorio metropolitano como forma de superar su actual e indefinida crisis en base a la hipervalorización y producción desmesurada del espacio urbano.

En otras palabras, si bien es cierto que existe un proceso general que caracteriza a las transformaciones urbanas recientes en América latina y en todo el mundo, también podemos verificar que pueden observarse complejidades y diferencialidades de los procesos de transformación de las metrópolis

Resulta así necesario incorporar con más vigor al debate sobre los actuales procesos urbano-metropolitanos, un análisis más pormenorizado y matizado sobre las tensiones entre ciudad compacta y ciudad dispersa en lo formal, ciudad desarrollista y ciudad neoliberal, desde el análisis económico-territorial, o ciudad globalizada y excluyente vs. ciudad inclusiva e innovadora en cuanto a lo social, cultural y político. No se trata de reemplazos de unos modelos de ciudad por otros, sino precisamente de analizar las particularidades de la convivencia, superposición y articulación entre dichos modelos y otros emergentes de un período de transformaciones recientes en algunos países de la región, que podríamos denominar *neoestructuralistas* o *neodesarrollistas*,

El contexto de esta discusión sería no solamente el capitalismo neoliberal, globalizado y financiarizado, sino su extensa y profunda crisis, de un lado, y los escasos márgenes de maniobra de los poderes locales frente a esta realidad y su potencia inductora en el diseño territorial.

Estas condiciones tienden a garantizar no sólo mayor fluidez del *capital*, sino también mayor libertad de acción al mismo como *ordenador territorial*, poniendo en crisis la relación entre la esfera de lo público y la esfera de lo privado.

Asimismo estas nuevas condiciones permiten un mayor espacio de actuación del capital inmobiliario y financiero según sus necesidades de renta urbana, llevando adelante de manera quizá más acentuada que en otras etapas del capitalismo, lo que podríamos denominar un *proyecto hegemónico de ciudad*, transformándose así en el factor de desarrollo urbano más decisivo o de mayor poder transformador.

Frente a estos procesos y dinámicas de transformación, de un lado, se ubican los problemas de comprensión de la naturaleza de los cambios en las formas y la estructura urbana; y de otro lado, los problemas referentes a los mecanismos más adecuados para intervenir y gestionar los sistemas socio-territoriales metropolitanos heredados de sucesivos procesos recientes de reestructuración.

1. Crisis del capitalismo global: redefiniendo territorios

Los cambios en el sistema capitalista, registrados desde principios de los años setenta (nuevos paradigmas tecnológicos-productivos, hegemonía de políticas neoliberales, proceso de globalización, etc.), han impactado de manera notable en las transformaciones sociales y territoriales de los grandes espacios urbanos. Dichos cambios han generado, a su vez, nuevas tensiones en ese tipo de territorios. Entre ellas, podemos mencionar: las dificultades de los gobiernos locales para comprender y metabolizar las transformaciones metropolitanas recientes y desarrollar formas eficaces de intervención sobre el territorio; el avance de un proyecto de ciudad

hegemónico comandado por el capital financiero e inmobiliario nacional y global, y el agravamiento de una estructura socioeconómica y territorial históricamente desigual (Ciccolella, 2009).

Mientras el poder político parece perplejo y desorientado por dichas transformaciones, el poder económico tiende a desmontar las metrópolis en fragmentos urbanos, con una lógica cada vez más selectiva y acelerada, destruyendo viejos órdenes y construyendo otros, sobre cuyas claves no existe suficiente información; en tanto, el discurso académico parece haberse estancado en torno a los relatos de la globalización (Ciccolella, 2012). El resultado de este cuadro de situación parece ser una creciente pérdida de *governabilidad* debido a la atomización del poder y las competencias político-jurisdiccionales y a la ausencia frecuente de gobiernos metropolitanos (Pérez y Labanca, 2009), poniendo en evidencia la necesidad de acciones y niveles de gobierno más enérgicas y de mayor envergadura (Estado nacional, Autoridades interjurisdiccionales, por ejemplo) sobre el problema metropolitano, así como de un reescalamiento del marco de actuación de Estado (Brenner, 2003).

Desde los años noventa, la reestructuración de las grandes metrópolis latinoamericanas, constituye un proceso donde los factores externos a la región y al país en que éstas se asientan, tienden a avanzar sobre los factores internos, pudiendo ocasionar una considerable pérdida de control sobre los procesos económicos, sociales y territoriales. Algunos trabajos relativamente recientes, preocupados por la vinculación entre dinámicas económicas y estructura territorial, nos enseñan cómo los procesos de “informacionalización” y globalización de la economía han repercutido en las metrópolis latinoamericanas más dinámicas, dando lugar a la aparición de nuevos distritos de negocios, densificación de áreas centrales y subcentros metropolitanos,

expansión de periferias más o menos compactas, y difusión de nuevos formatos de suburbanización residencial privada de baja densidad (Aguilar, 2002; De Mattos, 2010)

Quizá los aspectos formales (estructura, morfología, centralidades, suburbios, bordes, etc.) y sus causalidades, hayan sido los aspectos más estudiados y discutidos, Quizá convenga ahora, por lo tanto, concentrar el esfuerzo en la discusión acerca de las complejidades y singularidades, en la relación entre economía y territorio, pero sobre todo en la problemática social y en la ingeniería ideológico-política e institucional para enfrentar los desafíos hacia la construcción y producción de una ciudad latinoamericana más justa en el contexto de la crisis actual del capitalismo.

Uno de los rasgos coincidentes, destacado por la literatura especializada internacional en relación a las transformaciones territoriales recientes en las regiones metropolitanas más dinámicas, es la tendencia a las estructuras policéntricas y los flujos pluridireccionales, en contraposición a los anteriores esquemas monocéntricos y las marcadas relaciones centro-periferia.

La tensión emerge claramente: *territorios-zona* que resisten, apegados a estructuras productivas, sociales y políticas tradicionales, con fuerte dependencia del aparato estatal como soporte de la armazón socioterritorial; frente a *territorios-red* (Ascher, 1995) y formas discontinuas, dispersas o difusas de suburbanización (Indovina, 1990 y Dematteis, 1998) que emergen como resultado de la formación de lo que Milton Santos llamaba *medio técnico-científico-informacional* (Santos, 1996), impulsados por la acción del mercado, cada vez con menos mediaciones o con normativas cada vez más flexibles.

Así, tiende a desarrollarse un nuevo patrón general de urbanización que Carlos de Mattos denomina "*lo urbano generalizado*" (de Mattos, 2010), donde las jerarquías se

vuelven multiescalares, trazando en el espacio mallas sumamente complejas y superpuestas.

Las políticas de privatizaciones y concesiones viarias puestas en marcha en la década de los '90 promovieron procesos de expansión y urbanización metropolitana que con distintas velocidades y sesgos en la inversión inmobiliaria, han tenido continuidad hasta hoy. Es el Estado quien a través de distintas acciones (explícitas o implícitas) participa en la producción de suelo urbano y en su valorización (Topalov, 1984; Jaramillo, 2009). Mediante los cambios en las normas urbanísticas modifica la rentabilidad del suelo (renta diferencial) y a través de obras públicas y vialidades, infraestructura de servicios especialmente) contribuye a asegurar las *condiciones generales de la producción*, que en esta etapa del capitalismo mundial requiere montos de inversión mayores a los de la etapa fordista , muchos de ellos afrontados bajo forma de asociación pública – privada (partenariado) o bajo distintas modalidades de concesiones. La provisión de redes de fibra óptica y distintos canales de transmisión de información forman parte de las nuevas infraestructuras, indispensables para el desarrollo urbano y regional actuales.

En este marco, el crecimiento de distintas tipologías de urbanizaciones cerradas (UC), nuevos centros de ocio y comerciales, centros empresariales y y parques industriales y logísticos han confluído en la configuración de un nuevo suburbio alimentado por estas acciones estatales que generaron las condiciones jurídicas, fiscales, urbanísticas y económicas para la realización de distintos nichos de negocio desarrollados a través de capital privado, ya sea nacional o extranjero.

Con la misma lógica de armado de negocio que las urbanizaciones cerradas (disponibilidad de suelo barato y con buena accesibilidad) los desarrolladores vienen impulsando en los últimos años un nuevo producto inmobiliario: los parques industriales y centros logísticos. En cuanto a las estrategias de venta, son similares a

las utilizadas para el submercado residencial de UC, la seguridad y el contacto con “la naturaleza” forman parte del *slogan de marketing*, a las que se han agregado las de “producción limpia” y “desarrollo sustentable”.

2. Hacia una revisión de la perspectiva crítica de la urbanización latinoamericana

La identificación inmediata y acrítica entre los cambios recientes y acelerados del sistema capitalista y su supuesto carácter inexorable e irremplazable y las transformaciones territoriales recientes, a veces contribuye a generar posicionamientos algo rígidos e incluso paralizantes:

En primer lugar, dicho razonamiento suele conducir a la afirmación de que nada se puede cambiar si no se cambia todo y ello implica unos plazos de espera inciertos y como mínimo de largísimo plazo. Hay problemas urgentes y de carácter humanitario que se deben resolver en nuestras ciudades. El capitalismo y su forma actual están en crisis, pero está probado que esta crisis puede durar décadas y aún si esta se resolviese es de esperar que no se resolverán los problemas que el capitalismo genera (desigualdad, pobreza, exclusión social y territorial, etc.). No podemos quedarnos esperando a que la crisis pase, ni mucho menos a que el capitalismo como sistema económico sea superado y reemplazado por otro modo de producción.

En segundo lugar, también corresponde rechazar la idea de que sólo existen márgenes de maniobra para realizar operaciones de marketing urbano, desarrollo de competitividad o atractividad urbana para resolver los problemas estructurales de la ciudad (pobreza, acceso al suelo, a la vivienda, al trabajo a la movilidad, etc.). Ya sabemos que este tipo de operaciones reproducen la desigualdad e incluso la

incrementan, fracturando al territorio y a la sociedad cada vez más, al hacerlas competir. La competencia entre territorios y comunidades no mejora la situación. Es erróneo y enérgicamente ideológico el supuesto de que el territorio y las sociedades que los habitan pueden comportarse como empresas (Vainer, 2000).

En tercer lugar, tampoco podemos ceder al difuso e involuntario encantamiento y conformidad con el orden y estado de cosas imperantes. A veces parecemos fascinados por el proceso en sí, por la potencia inductora de los procesos en sí, y de pronto perdemos la capacidad de conservar una perspectiva crítica sobre estos procesos y no naturalizarlos.

Proponemos en lugar de estos posicionamientos, análisis más profundos sobre los procesos de hibridación o mestizaje territorial resultante de la superposición de distintos *layers* o capas que históricamente se han ido acumulando en el proceso de producción de nuestras ciudades y su consiguiente periodización, para comprender la lógica histórica de la construcción de nuestras metrópolis. Estas capas históricas podrían estar representadas, como se verá inmediatamente por modelos de ciudad que podríamos denominar: ciudad desarrollista, ciudad neoliberal, y actualmente, ciertas tendencias a un tipo de urbanismo que podríamos denominar neodesarrollista, dando lugar a lo que caracterizaremos como *ciudad mestiza* (Ciccolella, 2010).

Estas denominaciones y periodizaciones estarían referenciadas a la identificación de vínculos posibles entre la producción de la ciudad y las políticas macroeconómicas representativas de diferentes modelos de desarrollo. El análisis podría ser especialmente rico teniendo en cuenta que actualmente en varios países de América del Sur, se ensayan caminos alternativos posibles a las políticas económicas dominantes o hegemónicas, aunque quizá en el largo plazo algunas gestiones que se presentaron como progresistas pueden fortalecer las tendencias genéricas que

dominaron en el período neoliberal. Así, desde inicios de la década de los dos mil, se observa una riqueza de opciones y vías de desarrollo (Ecuador, Venezuela, Bolivia, Brasil, Argentina, Uruguay, etc.) que amerita poner foco en su evolución y complejidad, aunque se trate de experiencias contradictorias, restringidas, pero que muestran los límites del proceso de urbanización neoliberal generalizada, aún con la declinación o desnaturalización reciente de algunas de esas experiencias, como es el caso de Brasil, Argentina o Venezuela.

En cualquier caso, resulta necesario reconstruir una visión procesual y una periodización de la evolución de nuestras ciudades latinoamericanas, definida por los acontecimientos políticos y de cambios de rumbo en la gestión económica y territorial de las sociedades de la región. Esto es, volver a entender el proceso de urbanización latinoamericana desde su historicidad y su complejidad; como resultado de un espacio geográfico entendido como un híbrido, como un sistema inseparable de objetos y de acciones (Santos, 1996)

La trayectoria de los espacios industriales tradicionales (industria manufacturera) en las tres últimas décadas, ha venido atravesando ciclos de retracción, desmantelamiento, modernización y reconversión selectiva según los casos, y si bien desde las políticas urbanísticas y de planificación se han intentado estrategias de recuperación, rehabilitación o reconversión urbana más o menos exitosas, no siempre se han desarrollado tradiciones industriales alternativas que vuelvan a dar dinamismo económico a las ciudades donde la industria fue motor del desarrollo local (Hall, 1996). La industria, tal como la conocíamos hasta mediados de los años '70 y como motor del desarrollo, ha ido cediendo paso a los servicios avanzados, y a una *nueva economía* cuyo principal rasgo es la importancia otorgada al conocimiento y a la información como base de producción, de *productividad* y de *competitividad*, tanto para países, regiones y ciudades. El segundo rasgo de esta economía, es que las actividades

económicas dominantes están articuladas globalmente a través de los mercados financieros (interconectados gracias a las tecnologías informáticas) y a la organización planetaria de la producción de bienes y servicios y de la gestión de los mismos. El tercer rasgo es que funciona en redes, ya sea inter empresarias o intra empresarias (Castells, 2001).

Esta economía apoyada en la información y el conocimiento ha desestabilizado las antiguas estructuras productivas y puesto en crisis buena parte de los supuestos sobre los que se apoyaba la teoría urbana y la planificación física de nuestra ciudades, tales como distancia, proximidad, centralidad, etc. (Gilly y Torre, 2000). Los cambios en las pautas de localización de las empresas, en las formas de organización espacial de las distintas ramas de actividad facilitadas por el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, así como la dinámica del empleo, han transformado la morfología metropolitana.

También han cobrado protagonismo un conjunto de actividades vinculadas al talento y la creatividad, conceptualizadas como *industrias creativas* (*diseño, software, producción audiovisual, artística, etc.*) que en algunas metrópolis empiezan a reemplazar paulatinamente el lugar y la participación económica que antes ocupaba la industria manufacturera tradicional. Las *industrias creativas* han sido uno de los sectores más dinámicos en el comercio internacional en los últimos años, creciendo a un promedio anual de 8,7% entre 2000 y 2005. Este es el caso de las ciudades de México, Sao Paulo, Río de Janeiro y Buenos Aires, que vienen teniendo un desarrollo sostenido en la última década.

Paralelamente, la irrupción del paradigma ambiental y con él, el cuestionamiento a los patrones de industrialización consolidados en la etapa *fordista*, se ha sumado un nuevo componente al debate en torno de los modelos de desarrollo posibles, que

según cada país, región o ciudad, implica reconocer los particulares procesos de urbanización y consolidación de sus matrices productivas en las distintas fases de modernización.

Ya sea en respuesta a las nuevas demandas de la *competitividad* global, al cumplimiento de normas urbanísticas y ambientales más estrictas o al impacto del costo del suelo, buena parte de la industria manufacturera localizada en las grandes ciudades se ha relocalizado en áreas periféricas o más alejadas de las áreas centrales, dejando grandes superficies e inmuebles sujetos a procesos de reconversión y rehabilitación urbana, sobre las cuales presiona el capital inmobiliario.

Una de las características de esta etapa del capitalismo global, es el retroceso del Estado en materia de políticas territoriales y el creciente protagonismo del capital inmobiliario en la reconfiguración del territorio. En realidad, este retroceso, para algunos debilidad del Estado, no es un efecto secundario o perverso de la mundialización de la economía, sino el resultado de un proceso político que intenta conferir al Estado otro tipo de fuerza, una fuerza mas sutilmente ajustada a las exigencias políticas del capitalismo global (De Souza Santos,2006). O como sostiene Sassen, se trata de la desestabilización de las viejas jerarquías escalares centradas en el Estado – Nación y en la creciente desnacionalización de las políticas, tarea que asume el Estado para incorporarse al proceso de globalización, disminuyendo su propia intervención en la regulación de las transacciones económicas en su territorio y fronteras (Sassen, 2007: 53). En el mismo sentido, Brenner apunta que los estados nacionales se han ido reestructurando a si mismos y mudando los marcos normativos e institucionales para adecuar la competitividad global de ciudades y regiones (Brenner, 2003).

3. La metrópolis latinoamericana como “ciudad mestiza”

Entendemos por *ciudad desarrollista* aquella que fue modelada por el proceso de industrialización sustitutiva o desarrollismo, en la que la fábrica producía y se insertaba en el tejido urbano compacto formando una unidad y un continuo urbano entre los espacios de producción y los de reproducción: fábricas y barrios obreros. Donde los suburbios que comenzaban a insinuarse a mediados de siglo fueron también impulsados por este tipo de tejido y convergencia entre fábrica y barrios o suburbios obreros. Se trataba de una ciudad también estructurada por el transporte y los espacios públicos. Una ciudad con un centro, barrios y suburbios como elementos de la estructura y de la forma urbana. Una ciudad-escenario de tensiones y luchas populares con un fuerte protagonismo de las masas en la calle y en los lugares emblemáticos del poder político. Una ciudad compacta, ampliada, con un salto de escala, convertida en metrópolis por el proceso de industrialización desarrollista entre las décadas de los años treinta y setenta del siglo pasado. En fin, una ciudad preferentemente estructurada por la calle, las plazas, el comercio de proximidad, la fábrica, el barrio y el transporte público.

Esta forma de producción de ciudad es alterada por las nuevas tendencias hacia la producción de las *ciudad neoliberal-posmoderna* que si bien comienza a insinuarse en algunas sociedades desde mediados de los años setenta, alcanza su apogeo en la década de los años noventa. Una ciudad estructurada por autopistas, fragmentada y caótica, de crecimiento vertiginoso y descontrolado, con una redefinición de los usos del suelo, donde las actividades económicas se relocalizan en espacios especializados (centros comerciales, parques industriales, parques empresariales, parques logísticos. Con una mezcla de espacios abiertos y espacios privados. Más que una mezcla, una

confusión, en la que los habitantes (pocas veces en ejercicio de ciudadanía plena) identifican al consumo con la participación y a la seguridad como nueva y dudosa carta de ciudadanía. Una ciudad difusa, dispersa, policéntrica, con expansión tanto horizontal como vertical, con zonas de altísima densidad en el centro y en los subcentros, y bajísima densidad en los bordes, en forma de archipiélago, de red, de ciudad-región. A diferencia de la ciudad desarrollista, este modelo de ciudad es una ciudad estructurada por los centros comerciales, las urbanizaciones cerradas, los asentamientos precarios y las autopistas. Una ciudad con un *zoning* de alta gama o un urbanismo de grano grueso. En fin, una ciudad con un nuevo salto de escala: de la metrópolis a la megalópolis o a la megarregión urbana.

El resultado del ensamblaje, la hibridación y la convivencia de estos dos modelos de ciudad formaría lo que denominamos "*la ciudad mestiza*", que a nuestro juicio representaría la condición de la ciudad latinoamericana actual. Esta sería el resultado de la superposición de rasgos preibéricos, coloniales, agroexportadores, pero sobre todo industrialistas, neoliberales y neodesarrollistas, que se observan en buena parte de América latina. Es cierto que cada ciudad, según su tamaño y especialización, conserva rasgos más o menos fuertes de cada una de estas etapas. Pero lo cierto es que en nuestras ciudades se observan aún con fuerza los rasgos de por lo menos tres o cuatro etapas identificadas con modelos de desarrollo o etapas de maduración política y económica de las ciudades y de los países en que se asientan las mismas.

La *ciudad mestiza* sería entonces así el resultado de la exacerbación de las contradicciones, contrastes y tensiones entre los diferentes "momentos" políticos y económicos que ha atravesado. En Buenos Aires, por ejemplo, ciudad que no conserva rasgos preibéricos, ni coloniales, se pueden "leer" en el paisaje urbano las distintas etapas del desarrollo de la ciudad, e incluso se pueden "leer" las crisis económicas argentinas en la incompletitud del tejido y de una forma determinada de

lenguaje arquitectónico predominante. La *ciudad mestiza*, es entonces el resultado sobre todo de la herencia del modelo agroexportador, de la impronta desarrollista, de la potencia arrasadora del capitalismo inmobiliario neoliberal y de algunos ensayos débiles y vacilantes de progresismo y neodesarrollismo; pero que indican al menos un punto de inflexión, un cambio en las tendencias de estructuración territorial. Se trata de una ciudad que refleja el agravamiento de las desigualdades sociales, económicas y territoriales gestadas en los años noventa; las tendencias contradictorias de los años dos mil, y una mayor y más densa fragmentación a causa de la selectividad territorial creciente del capital, de las inversiones inmobiliarias y productivas. Y, por supuesto, se trata además de una ciudad que refleja un mayor proceso de hibridación y mestizaje social y cultural.

En este contexto de procesos contradictorios, de tensiones, de no linealidad del proceso de globalización, corresponde valorizar y estudiar la creciente relevancia de los movimientos, actores, organizaciones sociales y manifestaciones de rebeldía (Santiago, México, Atenas, Madrid, Río, Bogotá, Buenos Aires, etc.) contra el orden global, las políticas neoliberales y la especulación inmobiliario-financiera. Si bien esta es una realidad inorgánica, que no llega a constituir un movimiento con poder, está sin embargo “allí” emergiendo y creciendo (Harvey, 2013).

También corresponde prestar más atención al espacio que ocupan más y más las llamadas economías alternativas en varios puntos del continente. Pueden ser de momento poco relevantes, pero se van multiplicando y muestran la viabilidad en el largo plazo de otro tipo de organización económica que derivará seguramente en cambios en las tendencias de estructuración del espacio urbano y metropolitano en América latina (Guerra, 2010).

Conviene dimensionar también, en el mismo sentido algunas experiencias de innovación institucional, tales como corporaciones de desarrollo focalizado, autoridades de cuenca, asociatividad territorial, autoridades metropolitanas, inversión pública masiva en barrios populares, etc.

En este sentido, lo que podemos observar es que si bien el proceso de globalización neoliberal y financiarizado es hegemónico, poderoso y penetrante; tiene límites cada vez más precisos, dada la resistencia que está generando, como veíamos más arriba, y dada la crisis permanente en que ha entrado el capitalismo en los países centrales, la explosión de las burbujas que muestran el desacomodo o desproporción entre desarrollo urbano y economía real, generando hipertrofia urbana sin sustento productivo concreto, como muestran los casos de Santiago de Chile, Panamá y los paraísos fiscales.

Resulta necesario entonces, poner foco en la identificación de la historicidad y de las complejidades y procesos diferenciados temporal y territorialmente, vinculados a los cambios en las políticas macroeconómicas, sociales y de inversión pública, que se han ido convirtiendo más y más en un tópico emergente y relevante en varios países de la región. Resulta así pertinente prestarle atención al nuevo vínculo entre inversión pública y la forma en que la ciudad se va construyendo aunque aún se trate de experiencias de impacto focalizado e incipiente.

4. Buenos Aires: un caso singular o la punta del iceberg?

Durante los años noventa, se generó en la Argentina un escenario institucional, jurídico y macroeconómico que privilegió la desregulación, las privatizaciones y la inversión extranjera directa, así como la reducción de políticas sociales, afirmando la

supremacía del mercado sobre el Estado.

En los últimos años se perfila un modelo de desarrollo económico que retoma algunos rasgos del *desarrollismo*, basado en un papel central del Estado en el contexto de una continuidad democrática que cumple ya tres décadas, desdibujando *-a priori-*, la hegemonía del modelo *neoliberal*. Más y mejor Estado, expansión de las políticas sociales, mercadointernismo, reestatizaciones selectivas de algunas empresas que fueron privatizadas en los noventa (fundamentalmente en servicios urbanos, transporte y energía) y algunas cuotas de pragmatismo de mercado, parecen ser los ejes distintivos de esta nueva etapa, que se reproduce en otros países de América Latina con diversos grados de profundidad.

Neodesarrollismo y neoliberalismo aparecen así como las opciones “posibles”, aunque ninguna logra solucionar los problemas crónicos de la economía y la sociedad argentinas (Ciccolella, 2014). Este debate opaca el análisis de la funcionalidad que existe entre ambos modelos de desarrollo, al menos en su versión actual y globalizada. Al no discutir las ganancias y privilegios de las firmas globales (ya sean transnacionales con sede fuera o dentro del país) y de las burocracias gubernamental, judicial y sindical; ninguna distribución del ingreso puede ser progresiva y duradera. En este contexto el neodesarrollismo no conduce a una experiencia realmente transformadora, pero, sin embargo, ha cambiado algunas tendencias en lo económico, lo social y lo territorial que merecen nuestra atención.

En el caso de Buenos Aires, se revelan indicios de un proceso complejo de reestructuración metropolitana, que se inicia en los noventa, transformando y redefiniendo los subcentros de la segunda y tercera corona de la región, los patrones de movilidad, las opciones residenciales, las condiciones de localización del sector comercial y de servicios, y las tendencias en la distribución territorial y nuevos formatos de las actividades productivas (Ciccolella y Vecslir, 2012).

Otras metrópolis latinoamericanas han experimentado, por ejemplo, un virtual deterioro e incluso vaciamiento de su área central histórica, y el traslado bastante radical de funciones de comando (sedes empresariales, bancarias, centros de negocios, etc.) hacia la periferia o emplazamientos pericentrales. En este sentido, los casos de Ciudad de México, Santiago de Chile, São Paulo o Lima, resultan paradigmáticos. En México DF se ha creado una poderosa ciudad de negocios en el distrito de Santa Fe, distante cerca del 20 km del Zócalo o del Paseo de la Reforma. En São Paulo, se ha trasladado una y otra vez el área central de negocios, hacia la Av. Paulista en los años 60 y 70, hacia el Centro Berrini en los años 90, y hacia la Av. Faría Lima y la Marginal Pinheiros en los años 90 y 2000. La comuna de Santiago de Chile ha expulsado buena parte de las funciones del terciario avanzado hacia Providencia y Las Condes, e incluso se ha creado una potente Ciudad Empresarial en la comuna de Huechuraba. La ciudad de Lima, por su parte, en el área central histórica, casi no posee siquiera filiales bancarias, y los servicios avanzados e internacionales se han retirado desde los años 80 hacia San Isidro y Miraflores. Del mismo modo, estas ciudades y otras de América Latina, han sufrido un proceso de desindustrialización y desconcentración productiva industrial hacia la periferia extrema o hacia otras regiones.

Frente a estos hechos, Buenos Aires parece mostrar tendencias algo diferentes. La monocentralidad y la vitalidad de su área central tradicional resisten, e incluso no han sufrido procesos de deterioro avanzado, tal como puede observarse en la mayoría de los espacios centrales históricos de las grandes metrópolis latinoamericanas. Tampoco podría decirse que Buenos Aires ha entrado en un proceso de desindustrialización. Ha habido sí una dispersión y relocalización de la actividad industrial hacia la segunda y particularmente hacia la tercera corona metropolitana, pero sin afectar el proceso general de localización de inversiones y desarrollo industrial de la región. Ciertamente, como también se verá, los patrones residenciales alternativos y la revitalización de

subcentralidades también parecen mostrar una cierta singularidad de Buenos Aires, luego de dos décadas donde la ciudad dispersa y la suburbanización americanizante parecían las únicas alternativas de crecimiento metropolitano (Ciccolella y Vecslir, 2012).

Buenos Aires presenta también otras excepcionalidades sugerentes: la resistencia del llamado *comercio a cielo abierto* frente a la difusión, bastante potente, de *shopping centers* y cadenas de hipermercados, y la ausencia o debilidad de políticas habitacionales y en general del espacio residencial vinculado a los sectores medios, especialmente en una ciudad que hasta los años setenta había sido paradigmática en ese sentido (desarrollo residencial de sectores medios) en América latina.

Los contrastes y contradicciones aparentes, parecen alimentar el debate entre ciudad compacta y ciudad dispersa, donde, sobre todo a partir de mediados de los años dos mil, han comenzado a insinuarse con vigor algunos casos de revitalización, densificación y verticalización de viejas subcentralidades (por ejemplo Lomas de Zamora, Lanús o Quilmes), coincidentes con cabeceras municipales suburbanas de Buenos Aires, que luego de un fuerte dinamismo en los años sesenta y setenta, entraron en una fase de estancamiento y deterioro en los años ochenta y noventa.

Ello contrasta con las tendencias genéricas a la suburbanización de élites en base a tejido suburbano discontinuo, de baja densidad, bajo la forma de urbanizaciones cerradas y privadas, predominantes y casi excluyentes como forma de expansión residencial metropolitana de sectores de ingresos medios-altos y altos, desde inicios de los años noventa.

La población que desde 2003 en adelante ha optado por habitar en los antiguos centros suburbanos revitalizados y redensificados, es por lo menos equivalente a la

población que desde inicios de los años noventa ha ido a vivir en barrios cerrados. Estos procesos de recompactación, está marcando cambios de tendencia y complejidad de los procesos metropolitanos actuales. Ello nos estaría mostrando que, en todo caso, no hay necesariamente una forma dominante de producción del suburbio en la ciudad latinoamericana. Y esto ha sucedido por la vía del mercado, sin mayores políticas territoriales activas de los municipios involucrados.

Las propias urbanizaciones cerradas están sufriendo un cambio y diversificación en su oferta, con un cierto sesgo hacia la tematización (ciudades navegables, recreación simbólica de viejos cascos urbanos europeos históricos, recreación de la ciudad en el nuevo suburbio disperso, reproducción de la densidad y los hitos y objetos urbanos en medio de los barrios de baja densidad, etc.) En cualquier caso, esto implica un límite a la expansión descontrolada de los suburbios verdes y semirrurales y la recuperación de tendencias a la ciudad compacta y estilos de vida y sociabilidad urbanos.

Otro rasgo de densificación-compactación de la ciudad se observa en el hábitat popular, donde las villas y asentamientos se han ido verticalizando y en algunos casos “urbanizando” o formalizando su integración funcional al resto de la ciudad modificando las condiciones de vida (Cravino, 2008). La ciudad informal parece ir así integrándose a la ciudad formal (comercio, pequeña industria, servicios personales), incorporando y formalizando los servicios básicos (saneamiento, agua, energía, telecomunicaciones, educación, salud, etc.) y aún los más modernos (telefonía celular, internet, televisión por cable o satélite, etc.)

Inclusive, comienzan a aparecer en las *villas* y asentamientos, algunas operaciones de espacio público, seguridad y mejoras en la circulación interna del habitat informal y hasta filiales bancarias. Sin embargo, esta forma de “integración” no desnaturaliza ni el paisaje urbano de estos barrios populares, ni cambia las formas de sociabilidad o los

rasgos idiosincráticos y culturales ni las prácticas sociales y productivas de esas comunidades.

De esto modo, en síntesis, la estructura metropolitana va sufriendo un cuádruple proceso de metamorfosis, bastante contradictoria con generalizaciones homogeneizantes:

1. Se expanden, densifican, recualifican o rehabilitan las centralidades históricas o desarrollistas. Ello parece acontecer por ejemplo en Buenos Aires, Quito, Lima, Río, México, etc.
2. Se revitalizan viejas subcentralidades (Lomas de Zamora, Quilmes, en Buenos Aires; Chapinero-Usaquén, en Bogotá; Botafogo-Flamengo- Cateté, en Río; Buceo-Malvín-Carrasco, en Montevideo, etc.)
3. Se construyen nuevos suburbios con centralidades complejas (nuevos formatos residenciales, nuevas densidades, nuevas formas de aglomeración productiva, comercial y logística.
4. Se densifica y consolida el hábitat precario y los asentamientos informales.

La idea central de lo hasta aquí desarrollado es mostrar que el proceso de metamorfosis metropolitana muestra en el caso de Buenos Aires (pero probablemente también en buena parte de las grandes ciudades latinoamericanas), diversidad y complejidad según las escalas territoriales y temporales que se analicen.

5. Hacia otra gestión y gobenanza metropolitana

Los cambios y contradicciones señaladas más arriba representan asimismo un fuerte condicionamiento, complejidad y desafío para la intervención sobre el territorio y para el diseño de políticas de ordenamiento territorial y para la gobernanza metropolitana. Durante los últimos años, se insinúan nuevas institucionalidades e instrumentos de desarrollo territorial en varios países de la región (planes estratégicos en los niveles nacionales, regionales y locales, inversión pública masiva en infraestructura y vivienda, corporaciones de desarrollo focalizado, autoridades de cuenca, asociatividad territorial, autoridades metropolitanas, inversión pública masiva en barrios populares, urbanización de villas y asentamientos, etc.)

El resultado de la revalorización del papel del Estado como inversor directo y como productor de políticas territoriales explícitas, se perfila entonces, como un tópico central y necesario para producir conocimiento sobre los cambios de tendencia en la producción del espacio metropolitano en América latina.

Por lo tanto habrá que potenciar los estudios sobre la problemática de la valorización, regulación, producción, asignación y apropiación del suelo urbano; explorar las propuestas y estudios acerca de la reforma urbana y los movimientos sociales asociados a ella; retomar estudios sobre la capacidad de acción del Estado nacional sobre el territorio, así como las dinámicas hiper-locales y supranacionales, y explorar las experiencias de construcción de planes y autoridades metropolitanas, como por ejemplo en los casos del Valle de Aburrá (Medellín) o de Quito o de Rosario.

Pero sobre todo habrá que plantearse el desafío de una gestión territorial metropolitana que rescate la dimensión integral de la ciudad y la metrópolis (Baer y Duarte, 2013), ya que en las últimas décadas, la planificación urbana ha sido cooptada por visiones fragmentarias de la ciudad que llevaron a confundir la dinámica “exitosa” de algunos barrios con la de la ciudad como un todo. Los procesos de gentrificación y

desarrollo inmobiliario que acontecen en algunos puntos del territorio metropolitano no son habitualmente representativos de lo que acontece en el resto de la ciudad. Así la imagen “moderna, competitiva y globalizada” de algunos barrios parece desplazar a la imagen de la ciudad como un todo. Que Palermo o Puerto Madero en Buenos Aires, Las Condes y Providencia en Santiago, Miraflores y San Isidro en Lima, la Avenida Faría Lima en Sao Paulo, Santa Fé en México DF o El Poblado en Medellín hayan tenido en los últimos años una fuerte dinámica inmobiliaria y comercial no significa que las metrópolis a las que pertenecen estos distritos sean realmente ciudades “exitosas”. Esto representa una de las falacias y mistificaciones más potentes y frecuentes de los nuevos análisis urbanos.

En otras palabras, las visiones hegemónicas de la ciudad, tanto en la esfera política como en la de la planificación o en el propio discurso académico y mediático privilegian el fragmento y no la totalidad. Es necesario por tanto, recuperar la visión de la ciudad como totalidad, a partir de una visión integral de la ciudad-metrópolis como ciudad-región (Carrión y Benalcazar, 2009).

Los análisis urbanos y metropolitanos deberán por lo tanto indagar más profundamente en los conflictos, fracturas y tensiones que el avance de estas nuevas formas de urbanismo están produciendo en nuestras ciudades y proponer nuevas institucionalidades, nuevos procesos de construcción de poder y rearticulación de actores, construcción de nuevos pactos territoriales y bloques de poder.

Conclusión

La globalización, la financiarización y el neoliberalismo constituyen una realidad y un duro límite para políticas de producción de la ciudad en otros términos, es decir para

una ciudad deseable, pero productiva, innovadora e inclusiva. Sin embargo ello no debe ser un argumento inmovilizador para nuevas utopías urbanas y para pensar en nuevas formas de gestión y construcción de poder alternativos mientras la crisis total del capitalismo o la rearticulación de las fuerzas políticas y productivas se redefinan.

En ese sentido, aprender de las singularidades de algunas metrópolis puede señalar caminos interesantes y practicables en materia de otra gobernanza y otra gestión urbana posibles dentro del actual contexto que es además sin duda, un contexto de inestabilidad, incertidumbre y crisis de todas las formas probadas de gestión, ya sea a nivel de políticas sectoriales, como de políticas sociales y territoriales.

El cambio radical demorará, quizá décadas y en el mientras tanto tenemos la responsabilidad de diseñar otros cursos de acción para superar contrastes y desigualdades de nuestras metrópolis. Mientras el sistema capitalista global se va haciendo más frágil y tóxico, la protesta, el descontento, los movimientos sociales y las economías alternativas van fortaleciéndose y creciendo en todo el mundo.

No podemos esperar a tocar fondo, a una catástrofe ambiental, al barrido de nuestro patrimonio urbano o a que se realice una olimpiada o copa del mundo en nuestras ciudades para pensar en cómo hacer ciudades mejores, más justas y ambientalmente sostenibles.

Será necesario promover la complementariedad, la cooperación y la solidaridad entre municipios y ciudades, antes que la competencia entre ellas como si se tratase de empresas. En esta perspectiva el papel de las redes sociales, los nuevos movimientos sociales y políticos, tienen una importancia creciente que viabiliza la posibilidad de cambio.

En algún sentido las complejidades y diferencialidades muestran que el capitalismo metropolitano no es monolítico, unidireccional, ni actúa de una sola manera, ni siquiera de una manera necesariamente predominante en todas las formaciones sociales. La experiencia actual de varios países de América latina muestra que el sistema capitalista puede ser dominante, pero no necesariamente rige todos los órdenes de la vida económica, social y política de nuestras ciudades y pueblos.

Pensar la ciudad, la organización de la economía y la distribución del ingreso desde otra lógica, desde otro lugar no significa en modo alguno construir castillos en el aire o manejarnos con supuestos idílicos o ingenuos. Si significa en cambio algo muy concreto, útil y pragmático que es no aceptar ni naturalizar un determinado estado de cosas por sólido o predominante que parezca. Si hay algo que muestra fragilidad e incertidumbre en los últimos años, es precisamente el futuro del sistema capitalista global y financiarizado.

Bibliografía:

AGUILAR, Adrián G. "Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México" [versión electrónica]. *EURE, Revista latinoamericana de estudios urbano regionales* n°28 (85). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 121-149, 2002.

ASCHER, François. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Editions Odile Jacob, 1995.

BAER, L. DUARTE, J. et. Al (2013) "Hacia una política integral de suelo y vivienda". *Realidad Económica*, N° 277, Buenos Aires.

BRENNER, Neil (2003) "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa occidental Post-Fordista", en *EURE* N° 86, Santiago de Chile.

CARRION, F. y BENALCAZAR, G. ed. (2009) *Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: servicios urbanos e inclusión*, OLACCHI, Quito

CASTELLS, M. (2001). "La ciudad de la nueva economía". En *Papeles de Población*, enero – marzo N° 27, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

CICCOLELLA, Pablo (2009) "Aportes para una Geografía crítica de la ciudad latinoamericana", en Mârcio Piñol Oliveira et. al. (organizadores) *O Brasil, a América Latina e o Mundo: Espacialidades contemporâneas* Tomo II, ANPEGE-CLACSO-FAPERJ-Lamparina, Río de Janeiro, Brasil. Pags. 94-104.

CICCOLELLA, Pablo. "La ciudad mestiza: metrópolis latinoamericanas atrapadas entre la globalización y la inclusión social". *Revista Tamoios*, julho/desembro - Ano VI, nº 2, 2010.

CICCOLELLA, Pablo (2012) "Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la Globalización", *Revista Iberoamericana de Urbanismo – RIURB*, Nro. 8, Buenos Aires, procesos metropolitanos. Editores Editores: Lorena Vecslir y Pablo Ciccolella, Barcelona, España, http://www.riurb.com/n8/08_01_Ciccolella.pdf, (ISSN 2013-6242), 2012. Referato: Si

CICCOLELLA, pablo (2014) "La economía argentina: del ensayo neodesarrollista al mito de Chronos" en Noticias en desarrollo, CIDER, UNIANDES. http://cider.uniandes.edu.co/Noticias/2014_10/Laeconomia_Argentina_Chronos_28032014.asp

CICCOLELLA, Pablo y MIGNAQUI, Iliana (2011); "Conflictos Ambientales, Desarrollo Urbano y Gobernabilidad: El caso de la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo en la Región Metropolitana de Buenos Aires", en Adrian G. Aguilar, Irma Escamilla (Coordinadores) Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades, CONACyT Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Geografía, Miguel Angel Porrúa, editor, México.

CICCOLELLA Pablo, y VECSLIR Lorena (2012) "Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires", p.23-41, *Revista Iberoamericana de Urbanismo – RIURB*, Nro. 8, Buenos Aires, procesos metropolitanos Editores: Lorena Vecslir y Pablo Ciccolella, Barcelona, España, http://www.riurb.com/n8/08_02_Ciccolella%20Vecslir.pdf, (ISSN 2013-6242), 2012, Referato: Si

CRAVINO, María Cristina (coord). *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.

DEMATTEIS, Giuseppe (1998) Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En Monclús, F.J. (ed.), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, CCCB, Barcelona, 1998.

de MATTOS, Carlos (2010) "Globalización y metamorfosis metropolitana en América latina. De la ciudad a lo urbano generalizado", en *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 47, Santiago de Chile

de MATTOS, Carlos (2010) "Reestructuración económica, nuevas estrategias empresariales y mutaciones territoriales en América latina", en de Mattos, C. *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*, OLACCHI, Quito

DE SOUZA SANTOS, B. (2006); "Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social". En *Encuentros en Buenos Aires*, CLACSO, Buenos Aires.

GILLY, J.P. y TORRE, A. (2000). "Proximidad y dinámicas territoriales". En Fabio Boscherini y Lucio Poma Editores, *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Madrid, Miño y Dávila editores.

GUERRA, Pablo (2010) "La economía solidaria en Latinoamérica", en Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, N° 110.

HALL, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del Urbanismo en el siglo XX*, Colección La Estrella polar, Ediciones del Serbal, Barcelona.

HARVEY, David (2013) *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Ed. Akal, Madrid

INDOVINA, Francesco (1990) *La città diffusa*, Venezia: DAEST-IUAV, Editor.

JARAMILLO GONZALEZ, S. (2009). Hacia una teoría de la renta urbana, Bogotá, Universidad de Los Andes.

PÍREZ, P. y F. Labanca (2009): "La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno" en *Revista de Ciencias Sociales –Segunda época-* Año 1, No. 16.

SANTOS, Milton (1996) *A natureza do espaço. Técnica e tempo racao e emocao*, HUCITEC, Sao Paulo, Cap. 11.

SASSEN, S. (2007) "El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza". En *Revista EURE Vol. XXXIII, N° 100*.

TOPALOV, CH. (1984). *Le Profit, la rente et la ville. Eléments de théorie*, París, Ed. Economica.

VAINER, Carlos (2000) "Patria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estrategia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano", en Arantes, Vainer y Maricato, *A Cidade Do Pensamento Único. Desmanchando consensos*, Editora Vozes, Petrópolis (RJ).