

Lo urbano en
su complejidad:
una lectura desde
América Latina

Marco Córdova Montúfar, coordinador

**Lo urbano en
su complejidad:
una lectura desde
América Latina**



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio, 2008

Índice

| | |
|---|-----|
| Presentación | 9 |
| Introducción | |
| El sentido de lo urbano en América Latina | 11 |
| <i>Marco Córdova Montúfar</i> | |
| I. TRANSFORMACIONES SOCIO-TERRITORIALES EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN | |
| Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano | 37 |
| <i>Carlos A. de Mattos</i> | |
| Estado, instituciones y desarrollo urbano | 65 |
| <i>Ricardo Carlos Gaspar</i> | |
| O Estado-Nação e as cidades –a redefinição do papel do Estado e a emergência das cidades no cenário internacional– uma questão paradigmática | 83 |
| <i>Chyara Sales Pereira</i> | |
| Lima Metropolitana y la globalización: plataforma de integración subordinada o espacio de autodeterminación en América Latina | 101 |
| <i>Roberto Arroyo y Antonio Romero</i> | |

II. DESAFÍOS DE LA GESTIÓN URBANA

Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática 123
Rodrigo Carmona

Ciudadanos y vecinos: la crisis de la institucionalidad democrática de los Centros Vecinales de la ciudad de Córdoba frente a la complejización del espacio público local 147
Corina Echavarría

As políticas urbanas e o exercício de uma nova esfera pública na gestão das cidades 163
Márcia Helena Batista Costa

Gestão democrática das cidades e a participação dos movimentos sociais urbanos no Brasil 183
Evaniza Rodrigues

PRESENTACIÓN DE CASOS

Gestión comunitaria de los servicios públicos: las mesas técnicas de agua como herramienta para el desarrollo comunitario 205
Maria Gabriela Matos, Unaldo Coquies y Rosa Núñez

Gestión pública e integración urbana: una mirada al programa Bicentenario en Concepción, Chile 221
Alfredo Palacios Barra

Análise da implantação do “Boa-Noite Teresina” como política de prevenção à criminalidade 233
Katherine Lages Contasti Bandeira

III. LO URBANO COMO PROCESO DE COMUNICACIÓN Y APRENDIZAJE

| | |
|--|-----|
| Crónica urbana, la experiencia de vivir en la ciudad | |
| <i>Brenda U. Iglesias Sánchez</i> | 245 |
| Ciudad, espacio público y comunicación: | |
| Una reflexión en torno al discurso | |
| pedagógico de y sobre la ciudad | 259 |
| <i>Alexander Buendía Astudillo</i> | |
| Mediaciones pedagógicas para construir ciudad | 269 |
| <i>Nobora Aydee Ramírez y Yolanda Hernández</i> | |
| La Facultad de Arquitectura de La Habana en la ciudad | 289 |
| <i>Eliana Cárdenas</i> | |

IV. CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LO URBANO

| | |
|---|-----|
| Velhas fazendas cafeeiras: patrimônio | |
| e turismo em espaços esvaziados | 311 |
| <i>Mateus Rosada y Maria Ângela P. C. S. Bortolucci</i> | |
| Popayán, entre el tiempo colonial y el tiempo moderno | 327 |
| <i>Jose Enrique Urreste Campo</i> | |
| Sociología, ciudad y política: Cali en los últimos veinte años | 321 |
| <i>Francisco Javier Ocampo Cepeda</i> | |
| Motivaciones para pensar la exclusión territorial urbana | 359 |
| <i>María Clara Echeverría R.</i> | |

Estado, instituciones y desarrollo urbano

Ricardo Carlos Gaspar*

Resumen

La urbanización acelerada y los cambios tecnológicos verificados en las últimas décadas están produciendo una nueva geografía de poder en el mundo, con centros metropolitanos y regiones asumiendo creciente importancia en la economía y política globales. El presente análisis aborda esas transformaciones, postulando que el énfasis en los gobiernos locales y en los espacios urbanos no significa que el Estado-nación haya perdido su centralidad, pues es él aún la instancia de poder decisiva para dar soporte, sostenibilidad y coherencia a las estrategias regionales y locales de desarrollo, en un marco de crecientes y complejas interacciones entre distintas escalas geográficas.

Palabras clave: Estado nacional, urbanización, ciudades globales, economía regional, metrópolis, escalas geográficas, instituciones, gestión territorial.

* Doctor en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP), Profesor del Departamento de Economía de la misma institución desde 1985 y Coordinador del Curso de Especialización (post-grado "latu-sensu") Economía Urbana y Gestión Pública (COGEAE/PUC-SP).

Introducción

Las nuevas tecnologías y la transnacionalización creciente de los circuitos del capital acarrear profundos cambios en la relación entre las diversas escalas de articulación geográfica, así como sensible alteración en el funcionamiento del aparato de Estado, en todas las esferas del poder.

El presente texto aborda esas cuestiones, iniciando con el rol del Estado-nación en la construcción del sistema mundial moderno, avanzando con la nueva geografía del poder global en la contemporaneidad, la inserción de grandes ciudades en ese circuito político planetario, y finalizando con la discusión de los desafíos institucionales que la múltiple interacción de las escalas geopolíticas (del local al global, con las mediaciones regionales y nacionales) imponen.

Estados en la economía global

Empezamos este pequeño ensayo con un principio general, de índole axiomática: el de que procesos tales como la urbanización contemporánea sólo se pueden comprender cabalmente a través de sus articulaciones con amplias corrientes de la economía-mundo, las cuales rompen barreras espaciales y limitaciones temporales, más allá de influenciar relaciones sociales en diferentes niveles.

Desde los albores de la modernidad, la economía-mundo capitalista manifestó su vocación mundial, abaracando todo el planeta. El impulso al cambio progresivo de las condiciones materiales de producción y el carácter destructivo-creativo han sido su marca genética. El objetivo supremo de expandir los espacios de valorización del capital ha implicado siempre la búsqueda constante por nuevas fuentes de insumos productivos y nuevos mercados; así como también la concurrencia intercapitalista, intensificada por el desarrollo tecnológico, sucesivamente ha incorporado diferentes regiones del planeta en los circuitos de reproducción sistémica. La producción y control del espacio son su lógica intrínseca. En esa base, el sentido global es inherente a la propia constitución embrionaria del capitalismo, partiendo de las ciudades-estado italianas de los siglos XIII e

XIV, ateniendo, en el período de formación del capitalismo monopolista de estado, a finales del siglo XIX, y de la expansión financiera de fines de la década de 1960 hasta los días actuales, sus momentos culminantes.

En el tiempo histórico, el modo de producción capitalista se desarrolló simultáneamente en el plan territorial, al identificarse con el sistema de Estados-nación y en el plan no territorial, mediante la construcción de organizaciones empresariales que abarcaban el mundo entero, trascendiendo la esfera de los Estados particulares.

La peculiaridad del sistema mundial moderno es que una economía-mundo haya sobrevivido más de quinientos años, forjando su propia geografía histórica, sin que se halla transformado en un imperio mundial. Esa singularidad —el secreto de su fortaleza— explicada por el aspecto político de la forma de organización económica llamada capitalismo, “capaz de florecer precisamente porque la economía-mundo contenía dentro de sus límites no uno, sino múltiples sistemas políticos” (Wallerstein, 1979: 491).

El no-reconocimiento de la importancia de los sistemas de poder interestatal y de los padrones monetarios internacionales para los desarrollos económicos nacionales fue el “primer gran error de previsión de la economía política clásica” (‘un tema clásico de los mercantilistas y abjurado por liberales y marxistas’) —o sea, la suposición del crecimiento y difusión universales de la riqueza capitalista y su corolario, la disminución del poder y de la competencia entre los Estados territoriales—, “que deberían ser sustituidos por los mercados o (...) por una grande y única confederación mundial” (Fiori, 1999: 16-7). Ello no ocurrió absolutamente: Estados y monedas continuaron cumpliendo un creciente protagonismo en el escenario mundial.

En otros términos, e introduciendo la especificidad de las ciudades como incubadoras de la era moderna y de generación de riqueza privada, “la particularidad del Occidente fue la formación simultánea del Estado absolutista y de la propiedad privada plena, de la centralización del poder volcado a la acción económica y la autonomía de las ciudades” (Medeiros, 2001: 92). Para Tilly, “por detrás de los cambios geográficos de las ciudades y Estados actuaba la dinámica del capital (cuyo campo preferido eran las ciudades) y de la coerción (que se cristalizaba sobretudo en los estados)” (Tilly, 1996: 50).

Al finalizar la II Guerra Mundial, las políticas macroeconómicas de sustentación de la demanda efectiva, promovidas por el Estado, demarcaran los términos de la radical reforma del sistema de mercado, verificada en aquel período.

El propio fortalecimiento de los Estados nacionales tuvo en la Guerra Fría un poderoso estímulo, pues la capacidad de controlar sus sociedades atenuaba significativamente la amenaza de invasión enemiga. El debilitamiento de la gobernabilidad de los Estados nacionales, en particular después de los acontecimientos de 1989 en el este europeo, resalta la especificidad del cambio ocurrido: “Lo que ha terminado, en 1989, fue una estructura específica de conflicto entre grupos aliados de Estados-nación (...) [la Guerra Fría] ha reforzado la necesidad del Estado-nación, de su capacidad militar y de sus formas de regulación económica y social, en el nivel nacional, necesarias a su sustentación” (Hirst y Thompson, 1998: 270-1).

A la fuerte crisis económica de los años 1970 se agregó el cuestionamiento directo de la supremacía americana en todo el mundo de la época, expresado en acontecimientos de carácter político, económico, cultural y militar.

Sin embargo, los EEUU reaccionaron fuertemente al debilitamiento y a los desafíos a su soberanía: a partir de 1979, la política del dólar fuerte y la escalada política, militar e ideológica universal cambiaron rápidamente el juego a su favor. El colapso del poder supranacional soviético y del bloque socialista, a fines de la década de 1980, ha consolidado la primacía de la hegemonía norte-americana global.

Apertura, desreglamentación y privatización se tornan los nuevos paradigmas de eficiencia macroeconómica. Políticas monetarias austeras, realineamiento del cambio y equilibrio fiscal, son las herramientas de intervención recomendadas.

La presente fase de internacionalización de los circuitos comerciales, productivos y financieros, asociada a los significativos avances en las tecnologías de información y comunicación, se evidencia con claridad a partir del último tercio del siglo XX. Sin embargo, “la finanza es global, los intereses en juego no” (Jeffers, 2005: 173). El sistema interestatal continúa, en el horizonte temporal previsible, el núcleo primario del poder mundial, pero dividiendo sus jurisdicciones con otros actores que surgie-

ron o se fortalecieron en el pasado reciente—entre ellos, las ciudades-regiones globales—.

El nuevo papel del Estado como emprendedor posee dos componentes: “primeramente, su posición como agente central lo implica en el rol crucial de proveer una visión para el futuro en un período de transformación. En segundo lugar, su papel como constructor de instituciones le permite dar realidad institucional a esa visión, así como a la emergente estructura de coordinación” (Chang, 2003: 69). Esa insustituible función de la instancia pública en nuestra era histórica es válida para todas las esferas de poder, del local al global.

Luego, la dimensión nacional permanece como un inevitable marco de referencia, pues su:

“Enorme complejidad y larga captura de la sociedad y de la geopolítica lo torna [el Estado nacional] un sitio estratégico para la transformación – esta no puede simplemente advenir de afuera. Lo que esa categoría [la desnacionalización] no acarrea es la suposición de que la nación-estado como una forma dominante irá a desaparecer, pero sí que, adicionalmente al hecho de ser el centro de alteraciones clave, ella será, en sí misma, una entidad profundamente diferenciada” (Sassen, 2006: 423).

Naciones y regiones en la nueva geografía del poder

Así, contrariamente al que propaga el *mainstream* económico, el Estado sigue jugando un rol protagónico en la escena global, aunque sus funciones y estructura hayan cambiado significativamente en las últimas décadas. Si eso es cierto en la arena nacional y mundial, no es menos seguro en los niveles subnacional y local.

Los nuevos dictámenes productivos y tecnológicos, las innovaciones financieras, la apertura comercial de los países y el rápido avance de los mecanismos de conectividad global propician la emergencia de diferentes actores en la escena mundial. La geopolítica del planeta asume hoy una apariencia plural, heterogénea.

En el interior de la actual reflexión sobre el rol de las administraciones locales y el tema de la gobernabilidad, es importante intentar establecer

mediaciones precisas entre las esferas local, regional, nacional y global del desarrollo socioeconómico, contemporáneamente demarcadas. En ese mosaico, se destacan las grandes metrópolis globales y el recorte regional, desde la escala micro, involucrando áreas geográficas subnacionales, hasta los bloques económicos macro-regionales, de grandes dimensiones espaciales, incluyendo muchos países.

Los espacios virtuales abrigan fuertes vínculos con sus contrapartidas materiales y precisan ser también producidos. Las ciudades constituyen locales estratégicos para la instalación del complejo de servicios a las empresas que las actividades de punta requieren. La esencia del excedente está crecientemente vinculada a tales sectores económicos. Las ciudades ofrecen las economías de aglomeración y los ambientes altamente innovadores que dichas actividades exigen (Sassen, 1995: 67).

Uno de los rasgos característicos del capitalismo contemporáneo es ubicarse precisamente en su componente especulativo, enmarcado en la absoluta mercantilización del espacio urbano, siendo que la inversión inmobiliaria conlleva plenamente tal atributo. Esto se debe al rol del capital financiero, predominantemente abstracto, que asume la posición hegemónica en el orden económico global (Jameson, 2001: 163-4).

La presente importancia de los grandes centros urbanos no se relaciona solamente con los costos de transacción, los retornos crecientes y las economías de escala a ellas asociadas, en faz de una estructura de mercado caracterizada por la competitividad imperfecta (Krugman, 2001), pero también por su carácter de nodos de redes interactivas y por la dimensión simbólica de tales espacios polarizadores (Camagni, 2001: 96).

Fuerzas centrípetas atraen empresas y recursos para las ciudades (los encadenamientos productivos, los mercados y los desbordamientos tecnológicos), mientras fuerzas centrífugas los rechazan (entre ellas, la inmovilidad de factores, los costos de la tierra, el tráfico y la degradación ambiental) (Fujita *et. al.*, 2001: 345-6). Desde ese equilibrio inestable las grandes ciudades aplican sus políticas y estrategias de crecimiento.

La autonomía de éstas para implementar políticas económicas propias refleja, de una parte, aspectos positivos, pues las necesidades de la población, cuya mayoría vive en los núcleos urbanos del planeta, fueron no obstante, despreciadas en las décadas desarrollistas de la pos-guerra.

A su turno, la misma importancia oculta, por detrás de la retórica innovadora, el otro lado de la globalización. Sus promotores, visando crear las condiciones ideales al libre flujo de capitales en el mundo, se valen de la crisis de los Estados nacionales –victimados por la ineficiencia de sus burocracias, por las políticas neoliberales y por las nuevas tecnologías de información–, así como la innegable necesidad de reformarlos a fondo, para amplificar la presumible falencia de los proyectos nacionales de desarrollo, corolario del discurso del fin del Estado.

Cierto es que los mismos núcleos urbanos concentran también los rasgos perversos de la globalización, como la desigualdad y el trabajo precario, multiplicando contingentes de “humanidad excedente”: “La ‘superurbanización’ (...) es impulsada por la reproducción de la pobreza, no por la oferta de empleos” (Davis, 2006: 26).

De acuerdo con las proyecciones de la ONU, la mayor parte del crecimiento demográfico en los próximos treinta años debe ocurrir en las áreas urbanas de los países menos desarrollados (UN-HABITAT, 2004: 34), agravando el cuadro de pobreza e informalidad en el planeta.

En verdad, la agenda que se descortina para las ciudades, partiendo de un enfoque más amplio de la nueva dinámica regional, impone un real desafío: encontrar la relación óptima que ellas deben establecer, bajo el prisma de la democracia y la eficiencia socioeconómica, con las esferas regionales, nacionales e internacionales de poder. En los diversos espacios políticos y económicos, el Estado nacional sigue relevante, mientras articulador de las acciones que dan sustancia a las políticas de corte local y regional, frente a los fenómenos de naturaleza mundial.

Una distinta territorialidad geopolítica se dibuja en el mundo, de líneas aún imperfectas, pero integrada por sitios estratégicos (las ciudades globales) que emergen como una nueva geografía de centralidad (Sassen, 1998). Los territorios no son pasivos objetos locacionales y sí importantes operadores económicos, cumpliendo “las tareas cruciales de reforzar la eficiencia estática y dinámica de las firmas locales” (Camagni, 2001: 101-2).

Fortalecer el poder público en todos los planes asume, así, importancia decisiva. En los niveles locales y regionales no es diferente: la presencia activa del Estado es fundamental (Pochmann, 2004: 275). Nunca es demasiado recordar que fenómenos, como el explosivo incremento pobla-

cional de las periferias urbanas, sólo serán eficazmente resueltos mediante programas de desenvolvimiento integral coordinados por el centro político nacional.

Tal constatación sostiene, en paralelo –a pesar de significativas alteraciones en las condiciones de operación–, el postulado del relieve de estrategias nacionales de desarrollo, teniendo en cuenta específicamente sus condicionantes sistémicas, cuyos requisitos inciden directa o indirectamente sobre la creación de ventajas competitivas locales y su diseminación en otros planes geográficos. Si eso es cierto, “el futuro diseño regional irá depender en mucho de las posibilidades del Estado nacional de patrocinar políticas estructurantes (...) que también continúan siendo imprescindibles, aún más cuando parte de las condiciones de competitividad asume una dimensión sistémica y pasa a depender de esas ‘externidades construidas’” (Pacheco, 1998: 246-7).

La decisiva importancia del fenómeno regional en la actual globalización se revela también por medio del análisis de las tendencias del desarrollo espacial metropolitano en el mundo. En esa perspectiva más amplia (imprescindible para superar las limitaciones del “localismo”), la dinámica urbano-regional se revela cada vez más preeminente; significativas alteraciones están ocurriendo, de las formas centradas en las ciudades para formas regionales de urbanización (UN-HABITAT, 2004: 65).

Contrario a la idea convencional, “la globalización hace más imperiosa la necesidad de generar esquemas de planificación y gestión del desarrollo, teniendo en cuenta la dimensión regional-territorial” (Wong-González, 2002: 128). Resaltamos, una vez más, que la vocación de las esferas subnacionales en asumir papeles de sujetos del desarrollo, que privilegie el enfoque territorial integrado y sostenible, presupone la articulación con sus respectivos Estados nacionales –hasta el presente– los más importantes actores políticos de la escena global.

El desafío del marco institucional

Crecientemente, las ciudades presentan una red de intercambios que ultrapasa sus fronteras. La Agenda Habitat resalta los intensos vínculos de

las ciudades con sus contextos regionales y, sobre todo, nacional (la dimensión más importante, registramos enfáticamente) e internacional:

“Los problemas de los asentamientos humanos son de naturaleza multidimensional. Se sabe que la vivienda adecuada para todos y el desarrollo de asentamientos humanos sustentables no están aislados del desarrollo económico y social más amplio de los países, y que ellos no pueden ser separados de la necesidad de políticas nacionales e internacionales favorables para el desarrollo económico y social y para la protección ambiental, componentes indispensables y de fortalecimiento del desarrollo sostenible” (UNCHS, 1997 Cap. I: 19).

Semejantes reflexiones suscitan relevantes implicaciones prácticas y la construcción de nuevos mecanismos de gobernabilidad.

Las ciudades-regiones mundiales están, así, “confrontadas entre la opción de someterse pasivamente a esas presiones [transfronterizas], o involucrarse activamente en la construcción institucional y en la gestión política, en un esfuerzo de tornar la globalización, tanto cuanto posible, un proceso más ventajoso para ellas” (Scott *et al.*, 2001: 13). Pero, ¿cómo hacerlo? ¿cuáles son los instrumentos, o los mecanismos políticos, a disposición de las grandes ciudades, que les propicien efectividad en la implementación de acciones de envergadura, alternativas a las constricciones del capital transnacionalizado?

La respuesta a esas cuestiones pasa, una vez más, por el Estado: constituye su atribución inalienable el ordenamiento territorial y urbano, ya que la operación y el funcionamiento de las ciudades requieren bienes públicos, la fijación de límites a los efectos indeseables a terceros, y la garantía de condiciones mínimas de bien-estar y calidad de vida a los grupos mayoritarios, funciones que sólo pueden ser llevadas a cabo mediante la acción colectiva, con la decisiva participación del poder público (Cenecorta, 2000: 33).

Sin embargo, no existe Estado neutral:

“(...) El Estado es un espacio de condensación compleja y de mediación de fuerzas sociales. En verdad, la visión neutral es una manera de argumentar en favor de un tipo de Estado que, por medio de sus políticas y,

ciertamente, de sus omisiones, es un activo reproductor de desigualdad y un gran obstáculo a la expansión de derechos civiles y sociales” (PNUD 2004: 66).

Los intereses hegemónicos del capital suelen comprender la importancia de tener el Estado jugando a su favor. Tanto es así que el manejo, por tales grupos, del aparato estatal pos-keynesiano reestructurado está volcado, sobre todo, a proveer las precondiciones territoriales y bienes colectivos esenciales para la consolidación empresarial en otras escalas (supra o subnacionales); esto es, los factores de producción inmóviles destinados a generar las externalidades asociadas al momento de fijación territorial del capital en el interior de grandes ciudades-regiones (Brenner, 2006: 263-4). Por su turno –prosigue el documento del PNUD–, “una condición necesaria para un Estado capaz de construir democracia y equidad social es que alcance niveles razonables de eficacia, efectividad y credibilidad”. Un Estado con capacidad de acción que le permita conducir políticas públicas consecuentes y construir consensos no requiere “un Estado grande o pesado. Debe ser un Estado fuerte, capaz de procesar los impactos de la globalización, adaptándose selectivamente a los más irresistibles y asimilando y reorientando otros” (PNUD, 2004: 66).

La dinámica local-global, en la óptica del interés público, necesita de las esferas regionales y nacionales de regulación; la ciudad precisa de la región y de la nación para alcanzar el desarrollo sustentable, y todos requieren visión y práctica universales para asegurar tales objetivos.

Una perspectiva nueva de construcción institucional se abre, traducida en el desafío de la creación de estructuras de gobernanza regional, involucrando las ciudades-regiones globales (y, agregamos, la interacción de todas escalas de poder territorial) capaces de sostener el desarrollo económico, instigar el sentido da identidad regional cooperativa y promover direcciones innovadoras para conquistar la democracia social y la justicia distributiva.

La democracia es inseparable de un Estado capaz de garantizar y promover universalmente la ciudadanía – sin olvidar (como vimos) los límites de la representación y la acción de un cuerpo político de clase:

“Por detrás de todo derecho existe un Estado que lo garantiza. Y por detrás de todo derecho trunco existe un Estado que no llega a tornarlo efectivo. Esa inoperancia del Estado está relacionada con la cualidad de sus instituciones y, fundamentalmente, con el poder que fluye por medio de ellas y con la consecuente capacidad – o incapacidad – del Estado para attingir sus metas” (PNUD, 2004: 183).

En esa trama compleja, cabe a la dimensión regional la articulación política e institucional de las diversas iniciativas locales, haciéndolas compatibles y viables a la luz de instrumentos de financiamiento existentes o de formas alternativas de cobertura de gastos. Pero –volvemos a enfatizar– en la esfera del Estado-nación se ubica el eje de la reconstrucción institucional postulada.

Cada territorio local, por sí mismo es una realidad parcial, transitoria y vaga, debiendo ser definido en función de la acción propuesta –que trasciende sus límites geográficos estrictos– y no de una lectura estática (Bourdin, 2001: 223).

Ese nuevo balance territorial, más equilibrado en su capacidad de generar recursos y administrar grandes sistemas de infraestructura exige, a su vez, formas de gestión innovadoras. La estructura institucional compatible con los imperativos de la actualidad aún está por ser construida. Ella precisa abarcar, en una unidad superior, diversos núcleos urbanos componentes de espacios metropolitanos (Carbonell y Yaro, 2005).

La ciudad de la globalización, al diseminarse por sus áreas adyacentes o intersticiales, presenta una configuración híbrida de lo rural y lo urbano, no obstante se imponga, por toda parte, los estilos de vida urbanos. Ella “ocupa un territorio que continúa dilatando de forma dispersa y discontinuada, ultrapasando y acabando con los límites y la morfología pre-existentes, lo que lleva a la formación de una estructura policéntrica de fronteras móviles” (Mattos, 2004: 190). En tales espacios, los suburbios con frecuencia asumen la primacía en los procesos de desarrollo de conjunto del área urbana (McDonald, 1997: 457-60).

El estudio clásico de Lewis Mumford, producido originalmente décadas atrás, ya advertía de que “la renovación del núcleo metropolitano

interior es imposible sin una transformación mucho mayor, en una escala regional e inter-regional” (Mumford, 1998: 606).

Liberada a la acción del puro interés privado mercantil, la dinámica espacial lleva a una dispersión exacerbada del territorio urbano (*urban sprawl*), que equivale a una solución parcial y de corto plazo a la congestión de las áreas centrales. Además, ella ocasiona daños irreversibles ambientales y una excesiva dependencia de los coches particulares. Un mecanismo público racionalizador debería fomentar “redes policéntricas de compactas urbanidades”, en la amplitud de la ciudad-región, como “alternativa viable de estructuración espacial para evitar una dramática crisis en la calidad de los territorios metropolitanos” (Camagni, 2001: 115).

En una reciente investigación que llevamos a cabo, al comentar logros e insuficiencias de la gestión de la municipalidad de São Paulo entre 2001 y 2004 se llega a una conclusión apropiada para la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas:

“Los puentes institucionales de conexión intra-regionales en Brasil están obsoletos o simplemente inexisten. Los espacios metropolitanos (cuya propia red de relaciones trasciende las actuales demarcaciones administrativas y exige reconceptualización) son carentes de directrices macro-espaciales que ordenen su crecimiento y eviten el desbordamiento poblacional, tan oneroso para el erario público. Las conquistas en ese campo se traducirán en equidad social, control demográfico en áreas ya saturadas, apertura de nuevos frentes de expansión y aumento de la competitividad del propio país, que tiene en esas centralidades urbanas los motores de su desarrollo” (Gaspar, 2006: 215).

En nuestro entendimiento, la pérdida de eficacia de muchas de las acciones de estímulo a las ciudades y gobiernos locales se explica, en gran medida, por limitaciones de las iniciativas preconizadas, por más justificadas que lo sean, en el sentido de alterar, o de interferir significativamente, en los encadenamientos de procesos macro vinculados a mecanismos de decisión ubicados en instancias nacionales o internacionales, como es el caso de las estrategias de las grandes corporaciones mundiales. Carecen, especialmente en las pequeñas ciudades y en las iniciativas de naturaleza

comunitaria, de proyección direccional o transformadora, no constituyendo la prefiguración de una nueva ordenación social.

No cuesta enfatizar que el mito de la transnacionalización total de mercados sin fronteras, que llevaría a la hiper movilidad del capital, ayer como hoy, simplemente no sería posible en la ausencia de una multiplicidad jerarquizada de jurisdicciones políticas, en la cual los Estados nacionales constituyen actores-llave. Aquí se trata de que la hiper movilidad y los flujos exigen bases materiales, envuelven cuestiones políticas y la presencia del Estado (Sassen, 2001: 350). Pues, “El capitalismo es un sistema global, pero omitese sistemáticamente que su gestión política es interestatal y competitiva” (Fiori, 2001: 50).

Un ambiente institucional pautado por la cooperación entre los agentes económicos y por imaginativas formas colectivas de coordinación, más allá de asumir creciente centralidad en la determinación contemporánea de las condiciones de competitividad en todos los niveles de la realidad, y además, es imprescindible para contener la explosiva naturaleza de los mercados y corregir, aunque parcialmente, su perspectiva de corto plazo.

Más allá de los lineamientos generales aquí planteados, resta mucha indefinición. No hay modelos acabados. El conflicto social seguirá determinante. En otras palabras, el contencioso político demarcará el devenir de las trayectorias humanas posibles, teniendo como escenario la totalidad del planeta. En semejante contexto, “la búsqueda por un nuevo regionalismo basado en la democracia comunitaria permanece como una tarea fundamental” (Keil y Ronneberger, 2006: 295).

Consideraciones finales

Sintetizando, el Estado, como caja de resonancia del interés público, debe condicionar las acciones del sector privado, compatibilizándolas con la defensa de las necesidades básicas de la población, del espacio público, del paisaje urbano y del uso intenso y diversificado, en la óptica social, del territorio de la ciudad. La utilización del suelo urbano como patrimonio real de los ciudadanos permite garantizar la primacía de lo colectivo sobre la lógica exclusivamente mercantil del emprendedor privado.

Sobresale, de las reflexiones anteriores, el espacio de actuación del gobierno local en el sentido de contribuir, con la parte que le toca y como instancia decisiva e inalienable de articulación institucional de los diversos segmentos de la sociedad, con el proceso de desarrollo de la ciudad. El fortalecimiento del potencial de liderazgo político legitimase en una perspectiva democráticamente informada y abierta a las nuevas tendencias del escenario internacional, respetados los derechos e intereses de la población, en especial, de aquellas parcelas históricamente excluidas de los mecanismos de decisión y de los programas de fomento urbano.

El recorte local es, aún, un recurso analítico válido para el entendimiento de especificidades (el funcionamiento del mercado inmobiliario o las características del ambiente construido, por ejemplo). Con todo, la plena congruencia del significado y de la dinámica de los lugares sólo es adquirida cuando se ilumina el carácter relacional de las distintas escalas espaciales del planeta. Si es verdad que los límites de la acción local – siempre con la mirada prioritaria en las grandes ciudades globales– han sido expandidos, actualmente, por las demandas de participación ciudadana, de eficacia y de acceso a los servicios, semejante tarea exige un Estado democrático y apertrechado de instrumentos eficaces de intervención territorial, en las variadas dimensiones geográficas.

Bibliografía

- Bourdin, Alain (2001). *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Brenner, Neil (2006). “Global cities, ‘glocal’ states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe”; en: Brenner, N. y Keil, R., eds.; *The global cities reader*. New York: Routledge.
- Camagni, Roberto (2001). “The economic role and spatial contradictions of global city-regions: the functional, cognitive, and evolutionary context”; en Scott, A., ed.; *Global city-regions: trends, theory, policy*. New York: Oxford University Press.
- Carbonell, Armando y Roberto D. Yaro (2005). “American spatial development and the new megalopolis”. *Land Lines, vol. 17. n. 2*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy.

- Cenecorta, Alfonso (2000). “Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías”; en Cenecorta, A. I. y Smolka, M., coords.; *Los pobres de la ciudad y la tierra*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy.
- Chang, Ha-Joon (2003). *Globalisation, economic development and the role of the State*. London and New York: Zed Books; Penang, Thirld World Network.
- Davis, Mike (2006). *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo.
- Fiori, José Luis (1999). “Introdução: de volta à questão da riqueza de algumas nações”; en Fiori, J. L., org.; *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes.
- _____ (2001). “Sistema mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano”; en Fiori, J. L. e Medeiros, C., orgs.; *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman and Anthony J. Venables (2001). *The spatial economy: cities, regions, and international trade*. Cambridge: MIT Press.
- Gaspar, Ricardo (2006). “Planejamento e política urbana em São Paulo”; en: Gaspar, R., Akerman, M. e Garibe, R., orgs.; *Espaço urbano e inclusão social: a gestão pública na cidade de São Paulo 2001-2004*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Hirst, Paul e Grahame Thompson (1998). *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes.
- Jameson, Fredric (2001). *A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização*. Petrópolis: Vozes.
- Jeffers, Esther (2005). “A posição da Europa na valorização mundial dos capitais”. En Chesnais, F., org.; *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências*. São Paulo: Boitempo.
- Keil, Roger and Kalus Ronneberger (2006). “The globalization of Frankfurt am Main: core, periphery and social conflict”; en: Brenner, Neil and Roger Keil, eds.; *The global cities reader*. New York: Routledge.

- Mattos, Carlos A. de (2004). “Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana”; en: Ribeiro, L. C. de Q., org.; *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Fase.
- McDonald, John F. (1997). *Fundamentals of urban economics*. New Jersey: Prentice Hall.
- Medeiros, Carlos Aguiar de (2001.) “Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico”; en Fiori, J. L. e Medeiros, C., orgs.; *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes.
- Mumford, Lewis (1998). *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes.
- Pacheco, Carlos Américo (1998). *Fragmentação da nação*. Campinas: Unicamp.
- PNUD (2004). *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Santana de Parnaíba: L, M & X.
- Pochmann, Márcio (2004). *Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social*. Petrópolis: Vozes.
- Sassen, Saskia (1995). “On concentration and centrality in the global city”; en Knox, P. L. and Taylor, P. J., eds.; *World cities in a world-system*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____(1998). “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”. *Eure - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* vol. XXIV. Nº 71. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- _____(2001). *The global-city: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____(2006). *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*. New Jersey: Princeton University Press.
- Scott, Allen et al. (2001) “Global city-regions”; en Scott, A., ed.; *Global city-regions: trends, theory, policy*. New York: Oxford University Press.
- Tilly, Charles (1996). *Coerção, capital e estados europeus: 1990-1992*. São Paulo: Edusp.
- UNCHS (1997). *United Nations Conference on Human Settlements: the Istanbul Declaration and the Habitat Agenda*. Nairobi: UN Centre for Human Settlements.

- UN-HABITAT (2004). *The state of the world's cities – 2004/2005: globalization and urban culture*. Nairobi: UN-Habitat; London, Earthscan.
- Wallerstein, Immanuel (1979). *El moderno sistema mundial. I. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. México: Siglo Veintiuno.
- Wong-González, Pablo (2002). “Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales”. En Becker, D. F. e Bandeira, P. S., orgs.; *Desenvolvimento local-regional: respostas regionais aos desafios da globalização vol. 2*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.