

# Ciudad y territorio en América Latina

Bases para una teoría multicéntrica,  
heterodoxa y pluralista

Luis Mauricio Cuervo González



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# **Ciudad y territorio en América Latina**

## **Bases para una teoría multicéntrica, heterodoxa y pluralista**

Luis Mauricio Cuervo González



Este documento fue preparado por Luis Mauricio Cuervo González, Oficial de Asuntos Económicos del Área de Planificación, Prospectiva y Desarrollo Territorial, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2017/57

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00481

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Introducción .....	9
I. Teorías del desarrollo 21.1. Piezas para la reinención del concepto .....	13
Introducción .....	13
A. Filogénesis de la idea de desarrollo.....	14
1. El progreso, una idea que nace con el pensamiento clásico de la ilustración.....	15
2. El desarrollo, la planificación y la invención del Tercer Mundo .....	17
3. Competitividad y globalización o la agonía del desarrollo .....	22
4. Paradigmas sumergidos y las bases para la reconstrucción de la idea de desarrollo .....	24
5. Las Naciones Unidas y la reinención del desarrollo en el siglo XXI .....	27
B. Ética, política y economía como vectores identificados por las teorías del desarrollo.....	29
C. Planificación para el desarrollo: sus pilares, sus desafíos fundamentales.....	32
1. Puntos de partida $\alpha$ : el <i>logos</i> de la planificación para el desarrollo .....	33
2. Puntos de partida $\beta$ : la <i>teleología</i> de la planificación para el desarrollo .....	34
3. Puntos de partida $\gamma$ : los <i>vectores</i> de la planificación para el desarrollo .....	35
II. Fundamentos de economía urbana: heterodoxia, pluralismo, multicentrismo .....	39
Introducción .....	39
A. La ciudad como objeto de conocimiento científico .....	40
1. Los fundamentos epistemológicos .....	41
2. La ciudad como objeto de conocimiento científico.....	43
3. Elementos para la construcción de una epistemología de la economía urbana.....	44
B. La ciudad como hecho colectivo .....	46
1. La ciudad, producto objetivo colectivo e individual .....	46
2. La ciudad, producto inter-subjetivo colectivo .....	50
C. La ciudad como fenómeno socio-espacial .....	53
1. Ciudad y espacio social.....	54
2. Centralidad y concentración.....	55
3. Pluralidad de escalas y ámbitos de construcción de la ciudad y del espacio social .....	61
4. Ciudad, diversidad de temporalidades y ritmos .....	64

D.	Reflexiones finales .....	65
III.	Globalización y territorio en América Latina, 1980-2010 .....	67
	Introducción .....	67
A.	La globalización y sus formas de hegemonía y cohesión.....	68
1.	Puntos de partida teórico conceptuales: la teoría francesa de la regulación y los regímenes internacionales .....	69
2.	Formación y características del régimen económico internacional de la globalización .....	72
3.	Rasgos centrales del proceso de acumulación en el régimen internacional de globalización.....	74
4.	La racionalidad económica básica del régimen internacional de globalización.....	78
5.	Algunas articulaciones entre el espacio global y América Latina .....	82
B.	La globalización y sus territorios .....	83
1.	Las dimensiones geográficas del régimen internacional de globalización: fronteras, asimetrías y mercados .....	83
2.	Rasgos centrales y transformaciones mayores en la estructura socio-espacial latinoamericana .....	85
C.	Síntesis y conclusiones .....	89
IV.	Ciudad y territorio en América Latina 21.0 .....	95
	Introducción .....	95
A.	Economía política de la ciudad y el territorio .....	96
1.	Definiciones básicas.....	96
2.	Fundamento económico del origen de la ciudad y de sus relaciones básicas con el territorio.....	97
3.	De la ciudad a la urbanización: nuevas dimensiones y mediaciones en la relación entre ciudad y territorio .....	98
4.	Emergencia del Estado y del territorio nacional: un nuevo espacio, nuevas condicionantes y dinámicas en la regulación de la relación entre ciudad y territorio.....	98
B.	Teoría económica urbana y disparidades territoriales .....	99
1.	Teoría económica de la talla urbana .....	99
2.	Teoría económica de la concentración urbana .....	102
3.	Teoría económica de las disparidades territoriales.....	104
4.	Por una teoría integrada: expansión urbana y disparidades territoriales. Sus relaciones económicas fundamentales.....	105
5.	Concentración urbana y disparidades territoriales en América Latina 1990-2010: las interrogaciones .....	107
6.	Caracterización de la evolución reciente de las disparidades territoriales en América Latina.....	108
7.	Interrogaciones a ser abordadas por la investigación.....	111
C.	Primer abordaje: niveles de primacía económica y urbana y niveles de disparidades territoriales .....	111
1.	Caracterización de la evolución reciente de la Primacía Urbana en América Latina.....	111
2.	Caracterización de la evolución reciente de la Primacía Económica en América Latina.....	113
3.	Primera conclusión parcial: niveles de primacía económica y de disparidades territoriales .....	115
D.	Segundo abordaje: dinámica comparada de la primacía urbana y de las disparidades económicas territoriales.....	116
E.	Tercer abordaje: procesos territoriales y explicaciones del sentido de las tendencias de largo plazo en la evolución de los CVP .....	119
1.	Argentina, 1993-2005 .....	120

2.	Estado Plurinacional de Bolivia, 1988-2006.....	121
3.	Brasil, 1985-2006 .....	123
4.	Colombia, 1975-2006 .....	125
5.	Chile, 1985-2007 .....	127
6.	México, 1993-2006.....	129
7.	Perú, 1994-2006.....	131
8.	Observaciones generales.....	133
F.	Cuarto abordaje: cambios en la estructura económica metropolitana y su impacto sobre las disparidades territoriales .....	134
G.	Conclusiones y desafíos .....	136
Bibliografía.....		137
Cuadros		
Cuadro 1	Factores explicativos del desarrollo.....	19
Cuadro 2	La década normativa de las Naciones Unidas, 1990-2000 .....	28
Cuadro 3	Vectores ético, político y cognitivo en la evolución de la idea de desarrollo .....	30
Cuadro 4	Peso relativo de las reservas cambiarias por tipo de país entre 1982 y 2010. Reservas de cambio .....	75
Cuadro 5	Del saldo corriente al comercial en la balanza de pagos de los Estados Unidos .....	76
Cuadro 6	Descomposición de la posición externa neta de los Estados Unidos .....	77
Cuadro 7	Gasto Militar por región en dólares constantes, 1988-2013.....	77
Cuadro 8	Indicadores del mercado inmobiliario .....	79
Cuadro 9	Clasificación de los territorios subnacionales latinoamericanos con base en su desempeño económico .....	90
Cuadro 10	Caracterización por país de las disparidades territoriales.....	110
Cuadro 11	América Latina: caracterización por país de la primacía urbana y económica.....	115
Gráficos		
Gráfico 1	Evolución histórica de la distribución de las formas de riqueza en Gran Bretaña, 1700-2010 .....	80
Gráfico 2	Evolución histórica de la distribución de las formas de riqueza en Francia, 1700-2010.....	80
Gráfico 3	Evolución histórica de la distribución de las formas de riqueza en Alemania, 1870-2010.....	81
Gráfico 4	Evolución histórica de la distribución de las formas de riqueza en Estados Unidos, 1770-2010 .....	81
Gráfico 5	Valor del capital privado por país medido en años de ingreso disponible: Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña, Japón Canadá, Francia, Italia, Australia .....	82
Gráfico 6	Peso de la población urbana (distintas agrupaciones) en la nacional por continentes del mundo.....	87
Gráfico 7	Evolución de la primacía urbana en América Latina, 1950-2010. Países seleccionados .....	87
Gráfico 8	Niveles y evolución de la Primacía Económica en América Latina, 1960-2010. Países con primacía alta .....	91
Gráfico 9	Participación de los sectores económicos de la metrópolis primada en el total nacional, 1990.....	91
Gráfico 10	Participación de los sectores económicos de la metrópolis primada en el total nacional, 2000.....	92
Gráfico 11	Participación de los sectores económicos de la metrópolis primada en el total nacional, 2010.....	92

Gráfico 12	América Latina, 1985-2007 (siete países): disparidades territoriales ponderadas .....	109
Gráfico 13	América Latina, 1985-2007 (siete países): evolución de los coeficientes de variación.....	110
Gráfico 14	Peso de la población urbana (distintas agrupaciones) en la nacional por continentes del mundo.....	112
Gráfico 15	Niveles y evolución de la Primacía Urbana en América Latina, 1960-2010. Países con alta primacía .....	112
Gráfico 16	Niveles y evolución de la Primacía Urbana en América Latina, 1960-2010. Países con primacía intermedia .....	113
Gráfico 17	Niveles y evolución de la Primacía Económica en América Latina, 1960-2010. Países con primacía alta .....	114
Gráfico 18	Niveles y evolución de la Primacía Económica en América Latina, 1988-2010. Países con primacía intermedia .....	114
Gráfico 19	Relación simple entre niveles de Primacía Económica (Urbana) y CVP, 2005-2007.....	116
Gráfico 20	Relaciones dinámicas entre primacía económica y disparidades territoriales. Países con asociación fuerte y directa .....	118
Gráfico 21	Relaciones dinámicas entre primacía económica y disparidades territoriales. Países con asociación fuerte y directa .....	118
Gráfico 22	Argentina, 1993-2000. Análisis de convergencia .....	120
Gráfico 23	Argentina, 2000-2005. Análisis de convergencia .....	121
Gráfico 24	Bolivia (Estado Plurinacional de), 1988-1993. Análisis de convergencia.....	122
Gráfico 25	Bolivia (Estado Plurinacional de), 1993-2006. Análisis de convergencia.....	122
Gráfico 26	Brasil, 1985-1992. Análisis de convergencia.....	124
Gráfico 27	Brasil, 1992-1998. Análisis de convergencia.....	124
Gráfico 28	Brasil, 1998-2006. Análisis de convergencia.....	125
Gráfico 29	Colombia, 1975-1985. Análisis de convergencia .....	126
Gráfico 30	Colombia, 1985-1991. Análisis de convergencia .....	126
Gráfico 31	Colombia, 1993-2005. Análisis de convergencia .....	127
Gráfico 32	Chile, 1985-1988. Análisis de convergencia.....	128
Gráfico 33	Chile, 1988-1998. Análisis de convergencia.....	128
Gráfico 34	Chile, 1998-2007. Análisis de convergencia.....	129
Gráfico 35	México, 1993-1996. Análisis de convergencia .....	130
Gráfico 36	México, 1996-2002. Análisis de convergencia .....	130
Gráfico 37	México 2002-2006. Análisis de convergencia .....	131
Gráfico 38	Perú, 1994-1997. Análisis de convergencia .....	132
Gráfico 39	Perú, 1997-2006. Análisis de convergencia .....	132
Gráfico 40	Participación de los sectores económicos de la metrópolis primada en el total nacional, 1990.....	135
Gráfico 41	Participación de los sectores económicos de la metrópolis primada en el total nacional, 2000.....	135
Gráfico 42	Participación de los sectores económicos de la metrópolis primada en el total nacional, 2005.....	136
<b>Recuadros</b>		
Recuadro 1	El concepto de Paradigma según Khun .....	15
Recuadro 2	La revolución industrial, los conceptos de trabajo y felicidad.....	15
Recuadro 3	Las debilidades humanas como causa de la pobreza.....	16
Recuadro 4	El papel de la adversidad y de las instituciones .....	16
Recuadro 5	Tradiciones como obstáculos al progreso .....	17
Recuadro 6	Desarrollo como teoría, instituciones y su profesionalización .....	18
Recuadro 7	El sujeto como protagonista del desarrollo.....	25
Recuadro 8	Desarrollo como expansión de libertades y capacidades .....	25
Recuadro 9	Las formas de construcción de los valores.....	26
Recuadro 10	Derechos, valores y comportamientos .....	26

Recuadro 11	Orígenes del concepto de sustentabilidad.....	27
Recuadro 12	Contrastes.....	109
Recuadro 13	Hallazgos destacables.....	113
Recuadro 14	Trascendencia y proyección de los hallazgos previos .....	115
Diagramas		
Diagrama 1	Concentración y disparidades: un patrón semejante pero no necesariamente sincronizado .....	85
Diagrama 2	América Latina: modelo primacial monocéntrico .....	88
Diagrama 3	América Latina: modelo primacial policéntrico .....	88
Diagrama 4	Cuadrantes de desempeño económico territorial y análisis de convergencia.....	119





## Introducción

Este libro recoge cuatro trabajos inéditos, escritos por el autor a lo largo de esta segunda década del siglo XXI, cada uno de ellos construido como respuesta a desafíos específicos, pero articulados alrededor de preocupaciones comunes, transversales al conjunto. Cada texto hace parte de búsquedas de investigación desplegadas a lo largo de varias décadas de trabajo. Se trata, por tanto, de textos representativos del estado actual de interrogaciones fundamentales y constituyen versiones de síntesis en cada una de las líneas de trabajo en los que ellas se inscriben: la teoría del desarrollo, la epistemología urbana, la geografía económica de la mundialización y la economía política de la ciudad y el territorio en América Latina.

Tal y como lo enseña la filosofía de la ciencia, el conocimiento científico se produce en comunidades y se elabora alrededor de paradigmas. Las comunidades de investigadores latinoamericanas son aún incipientes pero activas, presentes y cada vez más influyentes. De una situación de escasez y desarticulación en los 1980 se ha pasado hoy a un panorama relativamente rico y variado con redes y comunidades con cierta tradición e impacto. Sin la intención de ser exhaustivo y con el elemental criterio de mencionar principalmente aquellas con mayor incidencia para el autor, vale recordar que versiones previas de estos trabajos han sido sometidas al examen de nuestros pares en redes como la ACIUR (Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales de Colombia), la RII (Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio), el GTDU (Grupo de Trabajo en Desarrollo Urbano de CLACSO), la ANPUR (Asociación Nacional de Postgrados Urbano Regionales de Brasil) la RETEC (Red Internacional de Estudios sobre Territorio y Cultura) y más recientemente la RELATEUR (Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana).

Por supuesto, y no está de sobra mencionarlo, el aula de clase, la sala de trabajo, los talleres y las conferencias han sido laboratorios de excelencia para poner a prueba las ideas, la forma de exponerlas, su articulación y tener un sentido más claro de su sensatez, pertinencia y posible elocuencia. Por tanto, el trabajo que se pone a vuestra consideración se ha beneficiado del conocimiento compartido por colegas y grupos de diversos rincones de América Latina, así como de latinoamericanistas de Europa, Asia y EUA. De la misma manera, se trata de textos en interlocución con estos colegas, con el propósito de poner en común preocupaciones y búsquedas de larga duración: la necesidad de hacer investigación comparativa internacional con miradas de largo plazo, la polémica permanente con los dogmas del momento y la exploración de alternativas heterodoxas, la resistencia a la aceptación de cualquier forma de hegemonía teórica y cultural: economicismo, espacialismo, evolucionismo, geo-centrismo.

El orden de exposición obedece al grado de generalidad y abstracción de tratamiento de la problemática de la ciudad y el territorio en América Latina. El libro comienza con el texto sobre las *Teorías del desarrollo* porque este se inspira en la idea elemental pero poderosa de *comprender el conocimiento como un acto humano* que, por consiguiente, trasciende el plano de lo racional y remite igualmente a otros tan esenciales como el de la ética y la moral; el de la política, las organizaciones y la acción colectiva; el de las emociones; así como también el de la teoría y la investigación científica.

*Teorías del desarrollo 21.1. Piezas para la reinención del concepto*, sienta los fundamentos para una relectura contemporánea de las teorías del desarrollo, los esquemas de intervención, las experiencias prácticas, los procesos y concretos. Pone en el centro de atención y debate la comprensión del desarrollo como un proceso y una obra humana, fruto de la acción colectiva de seres humanos, integralmente constituidos como un precipitado de emociones, valores, aprensiones, expectativas, ideas y saberes culturales, racionales, prácticos y normativos.

Durante el siglo XX y lo corrido del XXI, las teorías y las prácticas del desarrollo se han construido a partir de la estrecha idea de constituir un proceso eminentemente, casi exclusivamente racional. De las explicaciones al no desarrollo y de la identificación de los factores desencadenantes del desarrollo deberían, en esa versión, surgir las recomendaciones más eficaces acerca del cómo conseguir los resultados esperados. En esa línea, con el correr del tiempo, las transformaciones en el contexto mundial y la evolución de la tecnología, el comercio, la sociedad y las instituciones, han visto su aparición y puesta en práctica las más diversas fórmulas, alimentando también los más variados conceptos, tales como el de capitales físico, humano, social, institucional y cultural, o conceptos centrales como el de productividad e innovación, en los más variados campos y aplicaciones.

A pesar del arsenal de propuestas de allí surgidas, con resultados de eficacia probada a través de experiencias emblemáticas concretas, el grueso del mundo en desarrollo continúa al margen de estas aplicaciones y de sus resultados. Emerge así una pregunta de diferente orden, ¿por qué a pesar del conocimiento existente y de la probada eficacia de las fórmulas recomendadas, estas siguen sin aplicarse en el amplio mundo de los países atrasados? Esta pregunta sugiere la necesidad de ampliar la mirada inicial, de preocuparse por entender no solamente *el qué* se ha realizado para vencer los obstáculos del subdesarrollo y procurar la comprensión del *cómo* han sido obtenidos, de los complejos procesos desplegados.

Así, al final del siglo XX y comienzos del XXI han tomado fuerza versiones paralelas, no dominantes y por eso por nosotros denominadas como *paradigmas sumergidos*, con énfasis en el ser humano en sus necesidades, sus libertades y capacidades, y su carácter de sujeto y persona. La sección final de este primer capítulo retoma esta naciente tradición y estructura un conjunto de interrogantes y preguntas alrededor de los cuales deberían elaborarse las teorías y las prácticas del desarrollo en el siglo XXI. Se reconoce la importancia de distinguir tres planos complementarios de una tal elaboración, el del *logos* (las explicaciones), la *teleología* (las finalidades) y los *vectores* (la dinámica de los procesos). Estos tres planos coexisten entremezclados e insuficientemente distinguidos por las teorías previas. Parte de la originalidad de lo propuesto en este texto deriva, por tanto, de la clara distinción que se hace de cada uno de estos tres planos, así como de sus principales articulaciones. Al interior de cada uno de ellos se precisan algunos axiomas y sus principales corolarios que no hacen más que expresar en un lenguaje formal y asertivo la presencia de un conjunto estratégico de desafíos de cuyo abordaje y resolución podrían derivar salidas a la hasta ahora *caja negra* de los procesos y prácticas de construcción del desarrollo.

En el segundo capítulo se aborda en detalle una de las dimensiones previamente mencionadas, la epistemológica, la de las reglas de producción de conocimiento científico. *Fundamentos de economía urbana* elabora una propuesta de redefinición de la ciudad como objeto de conocimiento para la teoría económica. Se trata de la cuarta versión de una búsqueda epistemológica iniciada en 1995. A lo largo de estas dos décadas, se fueron elaborando versiones más completas y acabadas de la versión inicial, así como, al mismo tiempo, se avanzaron exploraciones que la alimentaron desde disciplinas tan diversas como la geografía, la sociología, la filosofía y, por supuesto, la economía.

Estas exploraciones arrojaron resultados muy semejantes: cada una de las disciplinas y desde cada uno de los enfoques que cohabitan a su interior, se ha intentado comprender y explicar la ciudad como un reflejo de las leyes y dinámicas propias de cada especialidad. Se elaboran así versiones mutuamente excluyentes de la ciudad, cada una de ellas con pretensiones de integralidad y superioridad explicativa. Para el caso de la economía urbana y regional, en el primer capítulo de *Industria y ciudades en la era de la mundialización, un enfoque socioespacial* (Cuervo y González, 1997) se hace este balance y se sientan las bases para la construcción de una aproximación epistemológica diferente. Se muestran los aportes de cada enfoque económico a la comprensión de la ciudad, así como también se ponen en evidencia sus principales yerros a la hora de pretenderse explicación integral de lo urbano. Se desactivan así las pretensiones hegemónicas de cada una de ellas y se procede a ponerlas juntas.

Esta operación de cirugía reconstructiva, es el preámbulo a una nueva mirada, que ya no surge como la suma de las partes, sino como una visión plural, que da cabida a las diversas aproximaciones en competencia.

La teoría de la complejidad hace posible reconstruir una argumentación científica que admite la coexistencia de las versiones previamente excluyentes, además de agregar nuevas interrogaciones y preguntas. Se postulan la heterodoxia, el pluralismo y el multi-centrismo como pilares de esta construcción teórica. A ninguna de las escuelas económicas se le considera depositaria de alguna verdad absoluta o universal (*heterodoxia*), se les despoja de sus pretensiones hegemónicas y se les pone a jugar en el plano de la existencia de realidades complejas, con yuxtaposición de planos, tiempos y escalas que no solo admiten sino que también exigen la presencia simultánea de teorías, conceptos y categorías previamente considerados como excluyentes.

Tampoco se considera la economía como receptáculo de alguna verdad superior, así que aparte de descifrar y aprovechar las luces que ella como disciplina arroja sobre el conocimiento de la ciudad, se le pone en diálogo con otras disciplinas que aportan preguntas, rutas de exploración, categorías y conocimiento indispensable para componer una economía urbana *plural*, en diálogo e interlocución con otras disciplinas.

Finalmente, toma distancia de aquellos quienes pretenden elevar el conocimiento teórico producido alrededor de las ciudades de los países centrales al rango de verdad absoluta y universal. Ese conocimiento es tan relativo y condicionado a circunstancias de tiempo y lugar como el que puede producirse a partir del estudio de las ciudades del Sur. Unas y otras comparten generalidades y singularidades de cuyo diálogo y comparación podrá surgir una teoría universal de la ciudad (uni-diversal, como se plantea en nuestros textos). Esta teoría se construye, por tanto, a partir del reconocimiento de su naturaleza multi-céntrica.

Los dos capítulos finales del libro abordan temas de investigación característicos de preocupaciones de largo tiempo de la teoría regional urbana latinoamericana. Son dos campos de experimentación, de entre varios, a partir de los cuales han surgido las interrogaciones y aprendizajes recogidos en las dos primeras partes del libro.

Así, en el tercer capítulo del libro, *Globalización y territorio en América Latina 1980-2010*, se reflexiona a escala planetaria, entendido esto como la comprensión de nuestra propia realidad en función de nuestro papel en la economía, la sociedad y la geografía mundiales. Desde tiempo atrás, desde la época de la teoría de la dependencia, la investigación social latinoamericana intenta descifrar su propia realidad en el marco de su papel en el mundo. De esta manera ha identificado algunas de sus singularidades, así como ha contribuido a la construcción de una identidad propia. Con este desafío en la mira, se han tenido que abordar y resolver interrogaciones fundamentales relacionadas con la forma de articular los procesos de cambio globales, con los nacionales y territoriales, así como comprender la compleja interrelación entre cambio económico y transformaciones socio-espaciales.

Este trabajo pone a consideración de los lectores una nueva versión de intentos anteriores en donde se pone en juego la articulación entre cambio económico y transformación socio espacial y se asume el desafío de avanzar un análisis de múltiples escalas que se interrelacionan, pero también se diferencian.

Comprender el espacio económico planetario implica recurrir a categorías de análisis propias, como es el caso de lo propuesto en este trabajo a través de concepto de régimen internacional de acumulación. Se cae recurrentemente en la idea de transferir mecánicamente reflexiones y categorías apropiadas a la comprensión de los espacios económicos nacionales como régimen de acumulación, fordismo o post-fordismo. Se reconoce así la utilidad del concepto de hegemonía para comprender las articulaciones y también las divergencias en las formas de ensamblaje de las reglas mundiales del juego económico.

Se le asigna un papel preponderante al plano de las representaciones para atribuirle así un peso especial a la *globalización como proyecto articulador* del capitalismo contemporáneo, construido alrededor de la intención de liberalizar el movimiento financiero y comercial. Finalmente se enfatiza el análisis en el plano financiero para comprender la manera a través de la cual, la moneda, la inversión, el ahorro y las formas de financiación construyen las bases y también concentran las más agudas contradicciones alrededor de las cuales este proyecto globalizador define sus posibilidades de perduración.

Se comprenden así los rasgos actuales de la anatomía económica planetaria dentro de la cual Latinoamérica se inserta. Se revelan, de esta forma, sus espacios de maniobra, su campo de restricciones y posibilidades y se entiende el peso de fuerzas que trascienden lo nacional. Las reglas del juego económico de la globalización inciden sobre el continente en su conjunto, pero además cambian a lo largo del tiempo. Solo así es posible comprender como a lo largo de la fase contemporánea del capitalismo, los sentidos del cambio económico, el contenido de los proyectos nacionales y los componentes centrales de la actividad productiva han cambiado, modificando también los parámetros a partir de los cuales los territorios nacionales latinoamericanos han construido y reconstruido sus propias geografías desde 1980 hasta hoy.

Esta mirada es incompleta y daría lugar a una errada interpretación de las transformaciones socio-espaciales contemporáneas si no se acompañara, como se propone hacerlo, con un análisis específico de cada espacio y territorio económico nacional. Por esta razón, el libro finaliza con la presentación de un trabajo de economía política de la ciudad y el territorio en América Latina, *Ciudad y Territorio en América Latina 21.0*.

Esta investigación pone el foco en nuestro continente e intenta articular dos cuerpos teóricos hasta ahora independientes y con una casi nula interlocución: el de la teoría económica de las disparidades territoriales, y el de la teoría económica del tamaño y del crecimiento de la ciudad. Las brechas de riqueza entre territorios han sido muy significativas y persistentes y se han acompañado a lo largo del tiempo de procesos de concentración espacial del peso económico en las grandes ciudades. El interés de establecer el diálogo entre la teoría económica de las disparidades y del tamaño de la ciudad reside, justamente, en las sugerencias que de allí pueden derivar para comprender de qué manera la primacía económica (concentración) contribuye a la explicación de la divergencia económica territorial (disparidades) latinoamericana.

Para la construcción de este nuevo espacio teórico se aportan los resultados de cuatro distintos abordajes a partir de los cuales se obtienen resultados parciales que, en su conjunto, permiten una primera aproximación integral de las relaciones entre concentración urbana y brechas territoriales en América Latina. Como parte de los resultados, se deja a consideración del lector y del investigador en estos temas, un procedimiento de análisis de estos problemas, fruto de largos años de ensayo y error, de cuyo posterior uso y consideración deberían abrirse nuevas compuertas en la comprensión de las razones por las cuales América Latina reproduce su indeseable estado de inequidad económica territorial.

A pesar de que cada texto hace parte de un mismo programa de investigación, cada parte puede ser leída sin consideración previa de las anteriores. De la misma manera, el orden podrá ser escogido por cada lector sin que ello intervenga sobre sus posibilidades para sacar el mejor provecho de cada una de las cuatro piezas puestas a su consideración.

# I. Teorías del desarrollo 21.1. Piezas para la reinención del concepto<sup>1</sup>

## Introducción

El propósito principal de este capítulo es *pensar el desarrollo en clave de planificación*. Veamos qué significa esto y ante cuales desafíos nos confronta. Comencemos por el primer componente de esta relación, el desarrollo.

Como punto de partida, vale identificar sus diferentes formas de existencia. Pueden reconocerse tres formas fundamentales: como teoría, como discurso y como práctica. La teoría del desarrollo se interesa por la elaboración de explicaciones científicas que den cuenta del desempeño de países, sociedades o territorios, durante momentos de tiempo claramente delimitados; identifica los elementos y sus relaciones e intenta dar cuenta parcial o integral de procesos de transformación y de cambio. Los discursos se mueven en el plano de las representaciones sociales y se elaboran en distintos códigos de lenguaje que circulan en los planos de la vida social, política y cultural. Las prácticas, aunque codifican sus aprendizajes a través de relatos, memorias y estudios de caso, almacenan la mayor parte de su conocimiento en la experiencia viva de los actores y las organizaciones comprometidas en los procesos.

De otra parte, planificar significa llamar a la promoción organizada del cambio social. Implica, por tanto, desplegar los recursos necesarios para identificar los puntos de llegada, los caminos y sus alternativas, así como los recursos (materiales e inmateriales) necesarios. Comporta la construcción de acuerdos, la resolución de conflictos y la gestión integral y permanente de la comunicación y de las relaciones entre los sujetos (individuales y colectivos) participantes.

Por consiguiente, preguntarse por la planificación para el desarrollo implica interesarse no solamente por la evolución de las ideas, las teorías y los paradigmas, sino también —y principalmente— *adentrarse en los procesos*, en comprender las dinámicas de cambio social para así intentar identificar el papel, las ventajas y las posibles limitaciones, de la planificación en la *construcción del desarrollo*.

---

<sup>1</sup> Un primer documento originalmente escrito por el autor apareció en medio digital en la página del ILPES, CEPAL, en Agosto de 2010. También publicado en la página de EUMED, <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/la/11/lmcg.htm>. Las ideas expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de Naciones Unidas.

Significa, además, no contentarse con obtener las mejores explicaciones de estas dinámicas y procesos, sino atreverse a sugerir claves que, en el futuro, contribuyan a una exitosa conducción de los mismos.

El objetivo principal de este capítulo será proponer una particular manera de mirar el desarrollo que permita descifrar las claves para identificar y comprender los principales vectores<sup>2</sup> presentes en sus dinámicas y en sus procesos de construcción. Pretende además presentar estas claves bajo la forma de síntesis, en su acepción dialógica y socrática, es decir como el conjunto de interrogantes estratégicos, de preguntas vitales alrededor de las cuales gira tanto la *comprensión* como la *construcción* de procesos de desarrollo. Se trata de una síntesis abierta, es decir entendida como un conjunto de preguntas, interrogantes y desafíos abiertos. En ese mismo sentido, las “recomendaciones prácticas” no pueden asumir la forma de listado de buenas prácticas y procedimientos, sino de *conjunto de desafíos* a ser resueltos, según las condiciones específicas de lugar y tiempo, al momento de proponerse la conducción de este tipo de procesos.

El capítulo se presentará en dos partes. En la primera se hará un breve recorrido de los períodos más importantes en la evolución de la idea de desarrollo. Se identificará un primer momento en la época de la Ilustración, marcado por la emergencia de la idea de progreso; uno segundo a mediados del siglo XX, determinado por la aparición propiamente dicha del concepto de desarrollo; un tercero a finales del siglo XX signado por el retroceso de ese concepto y la emergencia de la competitividad como sustituto; finalmente, la primera década del siglo XXI como un período que caracterizaremos como reinención del desarrollo. En la segunda parte se propondrán los pilares para la reinención del concepto. Se identificarán las bases de la reflexión bajo la forma de axiomas o presupuestos básicos, de cuya presencia y aceptación deriva la comprensión del conjunto y de cada una de las partes del argumento que se propondrá a continuación. Posteriormente, se expondrán los desafíos a ser enfrentados en la construcción contemporánea de procesos de desarrollo, organizados en tres grandes vectores: el ético, el político y el cognitivo. Cada uno de ellos será el objeto de una sección. Al final se concluirá con un breve resumen.

## B. Filogénesis de la idea de desarrollo

Como punto de llegada, en este texto se entenderá por desarrollo *las capacidades* de una sociedad determinada para, de un lado, formularse una representación colectiva, una idea socialmente construida de un estado deseado, de un deber ser, una aspiración de bien común; y del otro, desplegar los medios, materiales e inmateriales, para su consecución. En la teoría contemporánea del desarrollo, esta definición no constituye un acuerdo ni un paradigma. Es, por el contrario, parte del debate y juego de contraposiciones y diferencias que hace parte de lo que ha sido la vida y evolución del concepto, cuyos momentos más destacados se reconstruyen en esta parte.

En sentido estricto el término surge con legitimidad y reconocimiento solo a mediados del siglo XX, después de la culminación de la II Guerra Mundial. No obstante, como *idea moderna* del deber ser social emerge en el siglo XVIII, momento que se tomará como punto de partida para la revisión de su posterior evolución.

Por tanto, esta parte comienza analizando el surgimiento de la idea de *progreso* en el siglo de la Ilustración, para continuar con una mirada más detallada de sus dos grandes momentos durante el siglo XX, con la emergencia propiamente dicha del *desarrollo* después de la Segunda Guerra y su posterior reemplazo por el concepto de *competitividad* desde comienzos de los años 1980. Se culminará con un registro de los conceptos y aproximaciones contemporáneas, *paradigmas*

<sup>2</sup> Usado este concepto en un doble sentido: en el de la física mecánica que los define y entiende como el tipo de fuerzas presentes en el movimiento de los objetos, y en el del álgebra lineal, como conjunto —finito o infinito— de variables de una misma familia funcional, es decir, como conjunto de factores intervinientes en la explicación de un determinado resultado o cambio.

*sumergidos* que aunque dispersos, parecen estar adquiriendo más fuerza y resonancia: desarrollo humano, sostenible, cohesión social y alter-(anti-post)-desarrollo. La categoría de *paradigma* proviene de la teoría de las revoluciones científicas de Thomas Kuhn (1962) (ver recuadro 1) quien propone que el conocimiento progresa al interior de comunidades de pensamiento que comparten ideas fundamentales básicas que se imponen durante ciertos períodos como visiones de época. No obstante, como una variación a este concepto fundamental, en este texto se considera indispensable introducir la idea de *paradigma sumergido*, en la medida en que estas visiones hegemónicas no son propias solamente de los períodos de revolución científica sino que coexisten durante las fases de normalidad con miradas alternativas que debaten (a veces viven en la indiferencia) con las predominantes.

### **Recuadro 1** **El concepto de Paradigma según Khun**

Thomas Samuel Kuhn en *La estructura de las revoluciones científicas* (1962) propone que las comunidades científicas transitan por dos momentos evolutivos, el de la ciencia normal y el de la crisis. En período de madurez, todos comparten una misma literatura de referencia especializada, una manera de enseñar una disciplina y criterios comunes de validación del conocimiento, es decir, un *paradigma*. En período de crisis, este se resquebraja, surgen escuelas y diversidad de puntos de referencia, es una fase de revolución.

Fuente: Andler, Fagot-Largeault, Saint-Sernin, 2002: 160-161.

## **1. El progreso, una idea que nace con el pensamiento clásico de la ilustración**

La idea de progreso emerge en un momento de transformación radical en la visión del mundo conocida como siglo de la Ilustración. Se acompaña, del surgimiento de nuevos valores, principios e instituciones<sup>3</sup> —en el sentido contemporáneo de la palabra—; de nuevos comportamientos sociales. Veamos.

Por una parte, se trasforma el papel otorgado a la ciencia y su rol en la definición de las finalidades de la existencia humana y de las relaciones hombre-naturaleza (ver recuadro 2). Además del conocimiento de la naturaleza, se espera del ser humano una acción de dominio sobre ella, asociada a la idea de progreso. Por ejemplo, en Adam Smith se anuncia la "edad de la producción" y la naturaleza aparece como un componente pasivo al cual el hombre aplica su fuerza e ingenio. El hombre debe ordenarla y no simplemente adaptarse a ella (Platteau, 1978: 401-402).

### **Recuadro 2** **La revolución industrial, los conceptos de trabajo y felicidad**

Previamente a la revolución industrial el trabajo era pensado como una obligación vital y una triste realidad, inevitable a menos que el hombre perteneciera a las clases ociosas de la sociedad. La ideología dominante se transformó radicalmente y el trabajo comenzó a verse no solamente como el único medio para alcanzar la felicidad, sino como un verdadero deber natural.

Así, para los economistas clásicos el valor-trabajo ocupa un papel estratégico, expresión de sus preconceptos meta económicos: el hombre no es completamente feliz y puede mejorar su estado de felicidad; es inconcebible que rechace una mayor felicidad; y las riquezas materiales son el mejor medio de conseguirla. Por tanto, *la persecución individual de riquezas y el deseo de los individuos por mejorar su suerte son los motores del progreso*.

Fuente: Platteau, 1978: 405, 407.

<sup>3</sup> Entendidas como lo propone Douglas North (1990) como conjunto de normas, valores y principios, explícitos y tácitos, reguladores del comportamiento de los individuos.



Un segundo cambio se produce en el plano de los valores y de los principios morales asignados a comportamientos económicos relacionados con los actos de trabajo, ahorro e inversión (ver recuadro 3).

La pobreza y el atraso, entendidos como escasez de bienes materiales son fuente de infelicidad, incivildad y enfermedad. Están originados en deficiencias sociales inherentes y propias, provenientes de instituciones inadecuadas que inhiben los deseos de acumulación, ahorro, inversión, y trabajo. Esta apatía económica se explica por una preferencia marcada por los placeres, el carácter generoso del medio natural, y por la presencia de un medio institucional malsano: los individuos apenas disponen de limitados medios de subsistencia aunque podrían procurarse mejores condiciones de vida si consagraran más tiempo a la producción; se contentan con un bajo nivel de vida porque sus necesidades son muy limitadas (ver recuadro 4).

### **Recuadro 3**

#### **Las debilidades humanas como causa de la pobreza**

Según J.S Mill la pobreza es un demonio, produce todos los vicios imaginables y mantiene al hombre en una existencia vegetativa, próxima a la de las bestias.

Las explicaciones que los economistas clásicos hacen del atraso ponen en evidencia un tercer orden de cambios de orden institucional, político y organizacional. Para éstos las causas del atraso no son ajenas sino parte misma de las sociedades pobres y de sus instituciones y no un impacto de la acción colonizadora europea.

J.S. Mill, por ejemplo, plantea la debilidad del deseo efectivo de acumulación, la menor disposición a ahorrar e invertir y una igualmente baja disposición a trabajar dada una tasa de remuneración como causas del atraso y la pobreza.

Fuente: Platteau, 1978: 411-414, 415, 417.

### **Recuadro 4**

#### **El papel de la adversidad y de las instituciones**

Las condiciones climáticas favorables incitan a los individuos a la indolencia, mientras las condiciones climáticas más difíciles inducen un mayor esfuerzo. Rae y Mill plantean que los individuos de las sociedades atrasadas no tienen conciencia del futuro como algo que pueda ser dominado, como un porvenir donde sus características no están dadas sino que pueden ser influenciadas por actos del presente. En las regiones atrasadas los individuos son incapaces de prever las consecuencias futuras de sus actos pues no pueden establecer relaciones entre eventos distanciados en el tiempo.

Las instituciones asfixian el deseo individual por mejorar su suerte, como es el caso de las creencias religiosas, las costumbres y las tradiciones, y las instituciones sociales jerárquicas y rígidas. En otros casos, las instituciones, aunque no impiden el deseo de mejora de los individuos, lo desincentivan. Este es el caso de la organización política y el régimen agrario. En cuanto al gobierno, el reino de la tiranía y la base de los impuestos, tomada sobre la evidencia de riqueza, inducen al individuo al atesoramiento y desincentivan la inversión. El régimen agrario impide la posesión de la tierra por el cultivador y desmotiva su interés por mejorar el suelo.

Hay también una larga serie de factores con influencia desfavorable: la profunda desigualdad de oportunidades; las barreras artificiales a la movilidad social; el poder utilizado para violar las leyes de una competencia sana y leal; y los monopolios que enriquecen a las clases privilegiadas.

Fuente: Platteau, 1978: 418-423, 424-425, 427-428.

Como respuesta al anterior diagnóstico, los economistas clásicos piensan que el gobierno deberá crear un clima para que la población supere su tendencia natural a la indolencia. El contexto de las sociedades atrasadas debe modificarse por dos grandes medios: a través del estímulo de las necesidades sociales de bienes materiales, y por medio de reformas institucionales radicales (Platteau, 1978: 429-431).

## 2. El desarrollo, la planificación y la invención del Tercer Mundo

Aunque el concepto de desarrollo venía siendo utilizado desde principios de los años 1940 por autores como Benson (1942), no había logrado la resonancia que le permitiera convertirse en referente obligado (Valcárcel, 2006:4-5).

Su surgimiento más formal y definitivo acompaña el proceso de constitución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de sus principios y finalidades. Un primer antecedente es la Carta del Atlántico, firmada por el Reino Unido y los Estados Unidos en Agosto 14 de 1941, con el propósito de dar a conocer ciertos principios comunes en las políticas nacionales de sus respectivos países, entendidos como la encarnación de sus anhelos por un mejor futuro mundial. Esta Carta, en su quinto párrafo señala: "su deseo de plena colaboración entre todas las naciones en el plano económico con el objeto de asegurar, para todos, mejores condiciones laborales, ajuste económico y seguridad social" (Carta del Atlántico, 1941).

Sin embargo, en su calidad de acuerdo global, aparece con la promulgación de la Carta de las Naciones Unidas firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945. En su preámbulo, los pueblos de las Naciones Unidas resuelven, entre otras cosas, "promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad". Con la finalidad de preservar la paz, proteger los derechos fundamentales y promover el progreso social, en su Artículo 1 donde se establecen los propósitos fundamentales, se menciona, en el numeral 3, "Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

De manera más explícita, en el Capítulo IX, artículo 55, se establece que: "Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y *desarrollo* económico y social".

Acompañando el nacimiento formal del desarrollo como propósito global, aparece su bipolaridad constitutiva, es decir su existencia al lado de la idea de subdesarrollo, atraso, rezago, periferia y *Tercer Mundo*. Esta polaridad adquiere fuerza y reconocimiento después de que el Presidente Harry Truman lo use en el discurso de inauguración de su mandato. Se trata de un pronunciamiento (geo)político de disputa entre valores contrapuestos, que en las palabras del Presidente giran en torno de la oposición entre democracia y comunismo.

Desde su origen la idea de desarrollo aparece asociada con el propósito de propiciar un cambio profundo en los países atrasados, orientado por la adopción de una visión del deber ser colectivo inspirado en la experiencia vivida por los países avanzados de la época. Las terapias recomendadas para la promoción de esta condición de progreso social y desarrollo económico coinciden sorprendentemente, como se ve más abajo, con las que los economistas clásicos sugerían un siglo y medio antes. Una publicación de las Naciones Unidas lo pone de manifiesto con claridad (ver recuadro 5).

### Recuadro 5 Tradiciones como obstáculos al progreso

"Hay un sentido en el que el progreso económico es imposible sin ajustes dolorosos. Las filosofías ancestrales deben ser erradicadas; las viejas instituciones sociales tienen que desintegrarse; los lazos de casta, credo y raza deben romperse; y grandes masas de personas incapaces de seguir el ritmo del progreso deberán ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda. Muy pocas comunidades están dispuestas a pagar el precio del progreso económico".

Fuente: United Nations, 1951:15, citado por Escobar, 1996:20.

El proyecto tomó cuerpo de paradigma en el sentido señalado por Kuhn, a través de personas y organizaciones que se dedicaron a promoverlo: el desarrollo se profesionalizó y se institucionalizó y tanto los planificadores como los economistas desempeñaron un papel clave (ver recuadro 6).

#### **Recuadro 6 Desarrollo como teoría, instituciones y su profesionalización**

“Lo que cambió después de la guerra fue el sistema de formación del discurso económico. A través de este período, se puso en funcionamiento una nueva estructura que conjugaba un corpus teórico (economía del desarrollo), un conjunto de prácticas (por ejemplo la planeación y las políticas), y organizaciones nacionales e internacionales que hacían posible la articulación de este nuevo discurso con un conjunto de eventos políticos y económicos. De esta manera, el sistema constituyó un ser que transformó la manera a través de la cual los objetos, los conceptos y las estrategias eran convertidos en discurso económico. Aún más, la economía era la llamada a tomar el liderazgo del esfuerzo para reformar las sociedades subdesarrolladas, aportándoles una manera diferente de concebir la economía y la vida social. Desde este lugar privilegiado la economía permeó la práctica del desarrollo en su conjunto”.

Fuente: Escobar, 1988: 433.

En estas condiciones, la teoría económica, la investigación econométrica y las instituciones generadoras de conocimiento científico adquirieron así una importancia preponderante como medio de canalización de los aprendizajes, difusión de las experiencias, y transmisión de recomendaciones de política. A través de ellas, el concepto de desarrollo evolucionó y, en medio de la polémica, consolidó una mirada que tendió a identificar crecimiento con desarrollo. Convivieron dos aproximaciones distintas con muy diferentes grados de incidencia. De una parte, una teoría económica del desarrollo alimentada por la investigación econométrica de causas y factores explicativos del crecimiento, tomados como elementos sueltos y atomizados y con poca reflexión acerca de sus interacciones e interrelaciones. De otra, una reflexión económica más orgánica y estructural que intenta comprender el conjunto y otorga, por tanto, más importancia al conocimiento de las estructuras y de las relaciones entre los elementos. Aunque la primera es la fuente privilegiada del pensamiento dominante (paradigma), la segunda contribuye a su desarrollo a través del debate y de la polémica aunque no se le reconozca la importancia ni la legitimidad de la primera (paradigma sumergido).

En el primer caso estas teorías han tomado como fundamento para su elaboración la observación empírica y el análisis estadístico comparativo de procesos de crecimiento y desarrollo. A través del análisis econométrico comparativo internacional se han identificado aquellas variables con mayor peso en la explicación de los ritmos nacionales de crecimiento y del bienestar.

A través del desarrollo de estas investigaciones se han ido introduciendo factores explicativos del bienestar económico (ver cuadro 1), usualmente medido a través del PIB per cápita. Esta progresiva agregación de variables y factores redundó en el gradual enriquecimiento de las nociones básicas de desarrollo. De esta forma, aunque al principio tendió a identificársele con la mera acumulación de capital físico (expansión del ahorro e inversión); posteriormente se fue encontrando la relevancia del mejoramiento de la eficiencia económica a través de la presencia de otros tipos de capital (educación y capital humano) y de actividades fundamentales generadoras de innovaciones (investigación y desarrollo). Tampoco se pasó por alto la pertinencia de la distribución social de los beneficios económicos y, por esta razón, los modelos fueron también incorporando consideraciones como la equidad y otorgándole su debido peso, en este mismo sentido, a otros ya identificados como la educación y el capital humano. Los aspectos institucionales no fueron dejados de lado, así que los modelos econométricos también fueron otorgándole un espacio y consideración especial a temas como la estabilidad política y a las políticas de promoción del crecimiento y del desarrollo.

**Cuadro 1**  
**Factores explicativos del desarrollo**

<p>Las tasas de ahorro e inversión: La generación de excedentes y su inversión productiva son las condiciones básicas que garantizan la expansión del aparato económico. La economía debe estar en capacidad de generar excedentes y de reinvertirlos productivamente para conseguir un proceso sostenido de crecimiento. Estos factores reflejan no solamente el hecho de que la productividad económica es suficiente para permitir que parte del producto no se consuma inmediatamente, sino que debe existir, además, la disposición social e individual a acumular a través del ahorro y la inversión. Este factor hace énfasis en el desarrollo del capital físico como fundamento de la expansión continuada de la productividad y del producto. Barro &amp; Lee (1994: 278) muestran, por ejemplo, que un aumento de 10 puntos porcentuales en la participación de la inversión en el PIB aumenta la tasa de crecimiento en 1.2 puntos porcentuales por año.</p>	<p>La equidad: Las teorías del desarrollo proponen la existencia de una relación curvilínea entre crecimiento y equidad (Kuznets, 1955). En una primera fase el crecimiento se acompañaría de una cada vez más desigual distribución de ingresos para, en una segunda fase pasar a una relación directa. Casi todos los economistas concuerdan en que los componentes de política esenciales para mejorar la distribución de los ingresos son todavía los mismos defendidos por Chenery y sus asociados hace veinte años. Tal vez las dos formas de intervención más importantes se relacionan con la distribución de los activos físicos y la rápida acumulación de capital humano. Por el lado de la redistribución de riqueza, la tierra se revela como la más potente variable utilizada en el pasado (Fishlow, 1996, p.29) y por el del capital humano, la educación y la capacitación son los factores estratégicos.</p>	<p>La educación y el capital humano: Uno de los factores fundamentales para el desarrollo de la productividad es el grado de calificación de la fuerza de trabajo y la cobertura general de los servicios de educación (Fishlow, 1996: 30). La importancia de la educación radica no solamente en el positivo efecto ejercido sobre la eficiencia en el uso del capital físico, sino también por la generación de habilidades de adaptación y mejoramiento progresivo de los procesos productivos, y el incremento en las capacidades de investigación y desarrollo de nuevos productos, procedimientos y materiales. Adicionalmente, la educación tiene una serie de efectos indirectos tanto o más importantes que los anteriores. Los niveles de educación femenina, particularmente, tienen una alta incidencia sobre los grados de nutrición, salud y educación de los hijos y sobre la reducción de las tasas de fecundidad de la población en general.</p>
<p>Investigación y desarrollo: Aparejado con la creciente importancia de la educación en el desarrollo se ha consolidado el de la inversión específica en desarrollo e investigación. Este tipo de inversión tiene especial relevancia en las fases más maduras del desarrollo cuando el crecimiento depende menos de la imitación de tecnologías importadas y más de la capacidad de producción de nuevos materiales, procedimientos y productos (Rostow, 1990).</p>	<p>La estabilidad política: La importancia de este factor se explica no solamente por su fuerte incidencia en las posibilidades de atracción de capital foráneo, sino también por poner de manifiesto el grado de estabilidad de las reglas de juego en un determinado país y, lo que es más importante, de respeto por los derechos de propiedad, básicos para la normal expansión de la inversión de capital (Barro &amp; Lee, 1994). Las nuevas teorías económicas institucionalistas ponen de manifiesto la naturaleza social del mercado como entidad construida colectivamente cuya salvaguarda, expansión y consolidación depende de condiciones del entorno tan fundamentales como el poder regulatorio del Estado y la eficiencia en la aplicación de la justicia.</p>	<p>El papel del Estado en la promoción del desarrollo: A pesar de la creciente aceptación de las visiones neoliberales y de la cada vez más común aceptación de las "fallas del gobierno" como causantes de serias distorsiones en el funcionamiento económico, ciertas áreas de intervención siguen considerándose como necesarias. Stiglitz (1997) propone seis áreas que recogen a grandes rasgos la importancia otorgada a los diferentes factores explicativos del desarrollo. Los principales roles del gobierno deberían ser: 1) Promover la educación tanto por sus impactos sobre la productividad, como por sus efectos sobre la equidad; 2) Promover el desarrollo tecnológico; 3) Apoyar el sector financiero; 4) Invertir en infraestructura; 5) Prevenir la degradación ambiental y; 6) Crear y mantener una red de seguridad social, incluyendo el acceso a los servicios de salud básicos.</p>

El efecto rezago: Mientras más bajos sean los niveles de desarrollo económico en el momento de partida más altas podrán ser las tasas de crecimiento. Este efecto se explica por dos tipos de razones, matemáticas y de convergencia. En términos matemáticos se presenta un proceso de saturación de los ritmos de crecimiento, reflejado en la existencia de tasas promedio inferiores para los países más desarrollados (Barro & Lee, 1994). En términos de contenido, este efecto se explica por las posibilidades de imitación tecnológica y productiva que se van agotando a medida que se van alcanzando los más altos niveles de desarrollo. Las economías rezagadas pueden imitar los progresos de las más avanzadas sin necesidad de hacer grandes inversiones en investigación y desarrollo. Sin embargo, a medida que se acercan al umbral de desarrollo, el esfuerzo para obtener progresos tecnológicos y de productividad es cada vez mayor y, por consiguiente menores las posibilidades de dar grandes saltos como en las fases iniciales (Rostow, 1990).

Fuente: Elaboración propia.

Por el lado de las teorías estructuralistas (paradigmas sumergidos), vale la pena mencionar los modelos de Lewis, la teoría de la dependencia y los trabajos de Rostow. Lewis (1954) caracteriza las economías atrasadas por la existencia de una estructura dual, compuesta por un sector tradicional y otro moderno. El sector tradicional se identifica con el campo y se caracteriza por la existencia de una muy baja productividad del trabajo y una superabundancia de mano de obra de baja calificación, con nula capacidad de ahorro y acumulación, es decir comandado por una lógica de autosubsistencia. El sector moderno, por su parte, caracterizado por su orientación exportadora, su alta productividad media del trabajo, su capacidad de generación de ahorro y acumulación a través del uso de tecnologías de producción masiva.

Para Lewis (1954), la tasa de ganancia del sector moderno se identifica con la tasa de ahorro de la economía en su conjunto, fundamento de la expansión de éste sector a través de la reinversión de utilidades. Esta expansión genera una creciente demanda de mano de obra, ofreciendo salarios superiores a los de subsistencia, prevalecientes en el campo. Esta presión no genera un aumento desmesurado en el nivel salarial del sector moderno porque la oferta de trabajo es ilimitada y porque los trabajadores desplazados desde el campo poseen productividades negativas y, por consiguiente, su ausencia no afecta el abastecimiento de bienes de subsistencia en las ciudades. La expansión continuada del sector moderno continúa hasta la desaparición misma de las condiciones duales del desarrollo pues el carácter ilimitado de la oferta laboral desaparece y termina eliminando la heterogeneidad socioeconómica de partida y producir un desarrollo económico sostenido.

Las teorías desarrollistas aplicadas en algunos países latinoamericanos se inspiraron de modelos como el de Lewis, desprotegieron el campo, subsidiaron la industrialización y generaron un crecimiento económico desequilibrado con la vana esperanza de estar generando condiciones para que, en una segunda fase, estos desequilibrios tendiesen a desaparecer. Esta segunda fase nunca comenzó y, como resultado de éste fracaso, surgieron visiones críticas, como es el caso de la teoría de la dependencia, explicativas del fracaso de éstas políticas.

La escuela de la dependencia se desarrolló en el curso de los años 1960 y 1970 alrededor de diferentes variantes con énfasis y explicaciones diversas. Sus teorías parten de tres consideraciones fundamentales: primero, de la importancia central desempeñada por la división internacional del trabajo, entre países centrales y periféricos, en la definición de las modalidades específicas del desarrollo capitalista en cada uno de estos polos (Gunder Frank, 1965); segundo, de los peculiares modos de expansión de los mercados internos de los países centrales y periféricos (Benetti, 1974); y tercero, de la transferencia cultural como fundamento del atraso.

Una de las preocupaciones centrales esta teoría es explicar los menores ritmos de crecimiento de los países periféricos. Se exploran en éste sentido diversas hipótesis encaminadas a mostrar cómo los excedentes económicos generados en la periferia se desvían hacia el centro: la expoliación violenta colonial; la repatriación de utilidades de las multinacionales implantadas en los países latinoamericanos; la teoría del intercambio desigual. Así la predicción del modelo dual no se cumple y las políticas de desarrollo no pueden consistir en algo tan simple como garantizar la existencia de ahorro a través de una política concentrativa del ingreso.

Siguiendo con la teoría de la dependencia, aparte de los problemas derivados del tipo de relación económica entre centro y periferia, hay condiciones propias de las economías latinoamericanas que se imponen como obstáculo a la expansión continuada y equilibrada del mercado interno. Estas características impiden que la inversión en el sector moderno y su expansión se conviertan efectivamente en el "motor de arranque" del crecimiento capitalista. Un tipo de inversiones, competitiva de la producción tradicional y denominada por Benetti (1974) como *inversión de sustitución*, se halla limitada por la estrechez del mercado potencial. Una segunda modalidad, la *inversión de expansión*, basada en la introducción de nuevos productos ha jugado un papel dinámico que no debe llevar a desconocer las trabas enfrentadas. El obstáculo más importante ha sido el de haber generado estructuras de mercado predominantemente monopólicas u oligopólicas, con bajo impacto relativo sobre la generación de empleo, generadoras de estructuras de distribución del ingreso altamente concentradas. En éstas condiciones, los estrechos mercados tienden a expandirse muy lentamente y repercuten muy débilmente

sobre la expansión de las relaciones salariales y de los mercados solventes. Finalmente, las características de la *distribución de la tierra rural* han impedido la conformación de una clase media rural sólida, base de una expansión del mercado más equilibrada y estable.

El mercado doméstico de los países periféricos latinoamericanos tiende a estructurarse en dos niveles, superior e inferior. El primero tiene principalmente que ver con la realización de las mercancías involucradas en el proceso de sustitución de importaciones, mientras el segundo se relaciona con la existencia de canastas de consumo rudimentarias, poco diversificadas, abastecidas por productores tradicionales o semi-modernos. Las desigualdades en los niveles de ingreso se preservan y terminan convirtiéndose en la base misma del proceso de acumulación, impidiendo alcanzar un desarrollo moderno para el conjunto de la población y de la estructura económica.

Finalmente, las sociedades periféricas estarían construyendo sus aspiraciones de progreso a partir de la imitación de modelos de consumo y de vida construidos en las sociedades dominantes. El desarrollo se convierte así en una interminable búsqueda por imitar lo venido de fuera, infravalorando o simplemente despreciando lo propio. Los modelos a imitar se sustentan en alternativas tecnológicas basadas en condiciones socioeconómicas totalmente diferentes. La transferencia de tecnología se entiende como la mera importación de aparatos y equipos, desconociendo la necesidad de adaptarlos a las condiciones propias de los recursos naturales y sociales de las sociedades periféricas. Así, las condiciones de eficiencia y productividad son siempre inferiores y es indispensable aplazar indefinidamente las aspiraciones de progreso y desarrollo. El sentimiento de inferioridad aparece así como uno de los mayores obstáculos al desarrollo, impidiendo la búsqueda de rutas tecnológicas más apropiadas a las condiciones socioculturales propias y aplazando indefinidamente las aspiraciones de progreso y desarrollo.

W.W. Rostow<sup>4</sup> hace parte de una escuela de historiadores económicos preocupada por entender las condiciones del llamado "despegue" económico, es decir, por comprender los factores explicativos de la transición de una economía y sociedad tradicional hacia una economía moderna con ritmos de crecimiento económico sostenidos. Estas visiones se caracterizan, adicionalmente, por su esfuerzo por incorporar consideraciones extraeconómicas explicativas del desarrollo e intentar romper el enclaustramiento de la teoría económica del desarrollo.

Rostow (1990) identifica una variada gama de precondiciones del "despegue económico". Se necesita la generación de condiciones culturales apropiadas, coherentes en general con el desarrollo de hábitos de ahorro y acumulación, construir una identidad cultural básica entre *vivir bien y consumir más*. A la cultura del ahorro, la acumulación y el consumo hay que adicionarle un componente de individualismo para generar las condiciones de emulación y los incentivos al progreso a través de los cuales éste se hará efectivo en su calidad de proceso en permanente transformación. Por ésta razón hay condiciones sociales indispensables para el despegue del crecimiento asociadas a la secularización de la estructura social, la disolución de lazos grupales tejidos al interior de la comunidad, la familia y/o la tribu. Para que las condiciones culturales y sociales previamente mencionadas produzcan los resultados esperados, es necesario garantizar una progresiva disolución de formas no mercantiles de producción para así pauperizar la población susceptible de convertirse en obreros de la gran fábrica, y así hacerla parte del mercado solvente indispensable para garantizar la demanda necesaria a la venta de la producción.

Durante este período la teoría del desarrollo tuvo una importante evolución, y su debate y enriquecimiento giró en torno de una viva polémica en dos ejes de argumentación. Por una parte, entre la aproximación orgánica: explicaciones del cambio de la estructura económico-social en su conjunto; y las explicaciones factoriales del crecimiento: relaciones causa-efecto entre elementos o aspectos y progreso material. De la otra, de aquellos que rechazan una u otra de los anteriores tipos de explicación, y enfocan su esfuerzo, más bien, en comprender la reproducción del atraso, del

---

<sup>4</sup> Los trabajos de historia económica realizados por Paul Bairoch son especialmente útiles y ricos en información, conocimiento y mirada panorámica de esta problemática del llamado "despegue".

subdesarrollo y de la pobreza como un resultado inherente al funcionamiento del sistema económico en su conjunto y en la escala tanto planetaria internacional, como intra-nacional.

### 3. Competitividad y globalización o la agonía del desarrollo

Durante el último cuarto del siglo XX suceden cambios económicos y políticos mayores que transforman el curso del pensamiento universal acerca del desarrollo. Éste, como concepto, cae en desuso y tiende a ser reemplazado por una visión con marcados énfasis en lo económico y en el crecimiento como principal preocupación. No obstante, al igual que durante el período anterior, el paradigma dominante de la competitividad y de la globalización coexiste con búsquedas alternativas, con un paradigma sumergido que reelabora la idea de desarrollo con un enfoque humanista y de sustentabilidad.

El paradigma dominante y los sumergidos comparten, en éste período, el uso de un enfoque orgánico, estructural. Difieren, sin embargo, en el enfoque utilizado para construir esas visiones de conjunto: mientras el concepto de competitividad intenta descifrar las causas y los medios para obtener éxito económico en el contexto de la globalización, las elaboraciones alternativas dan prelación<sup>5</sup> a una mirada de los objetivos y de los fines del desarrollo. Durante esta época se contraponen entonces el logos de la competitividad con la teleología del desarrollo humano sustentable.

La crisis económica de los años 1970 en los países desarrollados dio lugar a transformaciones radicales en las reglas del juego económico mundial, en las organizaciones económicas y en las visiones relacionadas con el crecimiento económico y el desarrollo. Estas modificaciones hicieron que las preocupaciones por el desarrollo entraran en un prolongado letargo<sup>6</sup>, acompañado de un progresivo debilitamiento de la idea y del papel otorgado a la planificación.

Durante esa década, la industria de los países desarrollados de occidente entró en franco retroceso ante la arremetida del Japón, de los Nuevos Países Industrializados y de su inédita capacidad para producir más eficientemente, a más bajo precio, con mejor calidad y gran flexibilidad, utilizando las nuevas tecnologías nacientes: electrónica, microelectrónica, informática y sus variadas aplicaciones. Este nuevo balance, además de otros factores, produjo desempleo, desindustrialización e inestabilidad económica en los anteriormente denominados países industrializados. La supervivencia y supremacía de los países desarrollados pasó a depender de su capacidad para descifrar las razones del creciente éxito económico de Japón y de los países del sudeste asiático. Surgieron así los trabajos de Michael Porter que, desde finales de los años 1970 y principios de los 1980, se dedicaron a identificar las razones del retroceso económico de occidente. Esta búsqueda dio lugar a una muy interesante renovación de la teoría microeconómica, desbordando los estrechos límites de la firma y abriendo su mirada hacia el papel de las redes empresariales que dan sustento a su actividad. Surgió así la teoría (micro-meso económica) de la competitividad como una explicación comprensiva e integral del desempeño de las firmas (Porter, 1987). Estas teorías tuvieron tanta resonancia y aceptación que fueron solicitadas como explicaciones del desempeño económico nacional y subnacional (Porter, 1991), dando así lugar a la aparición de las teorías de la competitividad nacional y territorial (tanto regional como urbana).

El foco de la teoría y de la política económica dio así un giro significativo pues centró de nuevo su interés en la explicación de los factores y de las causas del crecimiento económico. De un momento a otro, el progresivo enriquecimiento de los conceptos y de los modelos de desarrollo quedó

<sup>5</sup> Algunas por convicción ética, otras por convencimiento ontológico.

<sup>6</sup> En los años 1970, por convicción dado que en medio de la crisis de los países desarrollados de occidente, los latinoamericanos y del llamado Tercer Mundo crecieron a mayores tasas; en los años 1980, por obligación, dado que la llamada década perdida en Latinoamérica obligó a la austeridad y empujó a recortes radicales del presupuesto y del aparato público, así como a renunciar a viejas aspiraciones socioeconómicas; en los años 1990, nuevamente por convicción, dado que las élites políticas y técnicas latinoamericanas abrazaron la doctrina y las propuestas de política del consenso de Washington.

atrás, para dar lugar a la posibilidad de centrarse en la firma, su supervivencia y su expansión. Las teorías nacionales y territoriales de la competitividad se hicieron tributarias de este giro y, en sus primeras versiones, entendieron el éxito de estas unidades económicas mayores como el mero reflejo y resultado de la agregación de los buenos desempeños de sus firmas.

Lo desandado en materia de comprensión del desarrollo, gracias a la incontestable supremacía de la teoría de la competitividad, comenzó a rehacerse lentamente. Primero, porque trasladar el foco de la firma a las naciones y los territorios implicó reconocer el bienestar y la productividad como los pilares de esta competitividad<sup>7</sup>. Más tarde y en segundo lugar, ello obligó a introducir consideraciones inicialmente ajenas a la teoría de la competitividad de la firma relacionadas con temas como la infraestructura, la formación y la educación, la innovación y el desarrollo, la equidad y la distribución del ingreso, así como las instituciones, la cultura, las organizaciones y los comportamientos económicos tanto individuales como colectivos. Los modelos y las teorías de la competitividad fueron así adoptando como propias, preocupaciones anteriormente exclusivas de la teoría del desarrollo hasta arribar a las formulaciones contemporáneas más acabadas e influyentes, como la del Foro Económico Mundial, en donde las fronteras entre desarrollo económico y competitividad son prácticamente irreconocibles.

La versión más representativa y acabada de la teoría de la competitividad es la elaborada por el Foro Económico Mundial (FEM) que publica cada año un reporte global de competitividad tomando las naciones como unidad de medición y análisis. Su principal resultado es un índice de competitividad nacional, construido con los aportes de prominentes economistas contemporáneos tales como Michael Porter, Jeffrey Sachs y Xavier Sala-i-Martin. En su presentación de las novedades introducidas al índice a finales de la primera década del siglo XXI, se aclara que: “el nuevo IGC<sup>8</sup> se concentrará en los determinantes de los niveles de productividad que una economía nacional podrá sostener, la cual se entiende a su vez como el elemento determinante de la prosperidad nacional” (WEF, 2008: 43). Esta productividad, medida por el valor per cápita de los bienes y servicios producidos por una nación, es el sostén de altos niveles de salario, una moneda fuerte, ganancias de capital atractivas y altos niveles de vida.

De acuerdo con el FEM, la investigación empírica ha explorado el impacto de una amplia gama de factores generadores de la productividad, dentro de los cuales se destacan las instituciones, la apertura al comercio y a las inversiones, la localización geográfica y la calidad del medio de negocios. Las condiciones generales de la competitividad, con efecto indirecto y creadoras de oportunidades para el mejoramiento de la productividad están bajo la influencia del gobierno, mientras que los inductores directos de la misma son el resultado de la interacción entre el gobierno, el sector privado, la academia y otras instituciones.

Al interior de cada una de las categorías que agrupan los determinantes de la competitividad nacional, hay un numeroso conjunto de factores con altos niveles de correlación entre sí. En estas condiciones, el mejoramiento de la competitividad nacional suele ser el resultado del cambio en grupos de elementos<sup>9</sup> y no el resultado de modificaciones en factores independientes y atomizados.

La pertinencia e impacto de estos grupos de factores varía de acuerdo con las fases del desarrollo por las que atraviesa cada país: en la primera fase, riqueza generada por la calidad de los factores, serán los bajos costos laborales y de los recursos naturales lo que explicará el crecimiento; en la segunda fase, riqueza generada por las inversiones, las ventajas provendrán de las mejoras en la eficiencia de la producción de bienes y servicios; en la tercera fase, riqueza generada por la innovación, será la capacidad de mover la frontera tecnológica lo que explicará el éxito competitivo de

<sup>7</sup> ¿Cómo medir el “éxito competitivo” de una nación o de un territorio? Ni por sus participaciones en los mercados, ni por las utilidades de sus empresarios, sino por el cumplimiento de sus finalidades básicas: el bienestar de la población, íntimamente asociado a la productividad nacional y territorial.

<sup>8</sup> Índice Global de Competitividad.

<sup>9</sup> Por eso la reconocemos como explicación “orgánica” del desarrollo, hecho reforzado aún más por la caracterización que hace de las fases del mismo.



las economías nacionales. Por tanto, cada país, dependiendo de su fase de desarrollo, enfrenta diferentes tipos de desafíos para mejorar su competitividad. Estas diferencias se reflejan en la construcción del índice que pondera de forma muy diferente el peso de cada una de las tres grandes dimensiones de la competitividad consideradas: microeconómica, de infraestructura social e instituciones, y de política macroeconómica (WEF, 2008: 51).

Hace parte de esta misma vertiente de pensamiento, la versión latinoamericana de la teoría del desarrollo económico local. Ésta, sin desechar explícitamente el concepto de desarrollo, no le aporta nada nuevo a su contenido<sup>10</sup>, sino que se aboca a la exploración e identificación de los factores explicativos del éxito económico en escalas inferiores a la nacional (territorial-local). Como muestra representativa de los énfasis explicativos adoptados por esta teoría, se pueden mencionar los factores asociados al “éxito” de un conjunto de casos examinados por Llorens, Albuquerque y del Castillo (2002): la presencia de procesos de formulación estratégica de los procesos desencadenados; el énfasis en la orientación de los esfuerzos hacia la creación de empleo y el desarrollo de empresas; así como hacia la articulación del sistema productivo local (creación y consolidación de cadenas y Clusters); la presencia de procesos de concertación público-privada para la ejecución conjunta de acciones; un cierto grado de institucionalización del proceso, bien sea a través de la reforma a la organización pública local para la promoción del Desarrollo Económico Local, como por medio de la creación de entidades mixtas especializadas en el tema (agencias, asociaciones, fundaciones).

#### **4. Paradigmas sumergidos y las bases para la reconstrucción de la idea de desarrollo**

Al mismo tiempo que el paradigma de la competitividad se imponía como la nueva representación del deber ser y del deber hacer social, surgieron y, en algunos casos, se consolidaron miradas alternativas, con enfoques y énfasis muy diferentes, reivindicando el lugar central del ser humano, de sus necesidades, de sus libertades y de sus percepciones, como principio (fundamento-base generadora), fin (punto de llegada, logro esperado) y medio de consecución (causa, factor explicativo) del desarrollo. Estas aproximaciones no rechazan el uso del término sino que, más bien, intentan dotarlo de un contenido humanista. Como parte de estas búsquedas y de esta vertiente hemos colocado al desarrollo sostenible que, en sus acepciones más aceptadas y reconocidas, toma también como centro al ser humano y su capacidad de supervivencia como especie en un planeta al que está sometiendo a una explotación que pone en peligro su reproducción misma.

La salida a flote de estos paradigmas sumergidos es, en parte, el resultado de búsquedas que intentan oponer visiones críticas del paradigma hegemónico, pero que al mismo tiempo intentan también retomar algunos de sus aportes y contribuciones. Como paradigmas sumergidos de carácter más crítico han de entenderse tanto el Desarrollo a Escala Humana, como el Desarrollo Sostenible; aquellos que además intentan integrar aportes y rasgos del paradigma hegemónico son el Desarrollo como Expansión de Libertades y Oportunidades y la Cohesión Social. El primero de ellos elabora una versión humanista del pensamiento filosófico liberal, mientras el segundo integra las propuestas del neo institucionalismo económico.

Es importante agregar que estos que han sido caracterizados como paradigmas sumergidos no aceptan resignadamente su posición subordinada, sino que intentan conseguir aceptación y reconocimiento a través de la introducción de nuevas formas de medir y evaluar el desempeño social. Es ese el caso de indicadores como el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que recoge parcialmente los postulados del Desarrollo a Escala Humana, búsquedas posteriores como lo es la medición multidimensional de la pobreza; o del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que intenta una operacionalización de las propuestas de Desarrollo como Expansión de Libertades y Capacidades; o del Índice de Cohesión Social, apenas en proceso de elaboración (en América Latina) desde 2007.

<sup>10</sup> Con la muy honorable y destacada excepción de Sergio Boisier quien tiene una muy extensa y variada reflexión sobre el tema. Es especialmente ilustrativo el recuento de parte de sus trabajos realizado en Boisier (2005).

Algunas circunstancias geopolíticas particulares han hecho posible que algunos de estos paradigmas sumergidos tomen más fuerza y adquieran mayor reconocimiento en el ámbito latinoamericano durante la primera mitad del siglo XXI. En particular, es de considerar el progresivo distanciamiento de los postulados del Consenso de Washington por parte de muchos de los gobiernos latinoamericanos que han llegado a las presidencias con propuestas de énfasis más social.

El *Desarrollo a Escala Humana* parte de la base de que el principio motor y la finalidad de los procesos de desarrollo son los seres humanos y más específicamente, la satisfacción de sus necesidades fundamentales. Exige, como requisito previo y también como resultado, la generación de niveles crecientes de auto confianza; adecuadas articulaciones (ver recuadro 7) sociedad-naturaleza-tecnología, global-local, personal-social, sociedad-estado, autonomía-planificación (Max Neef et. Al, 1989:12). Construir sujetos de desarrollo implica reconocer la diversidad (coexistencia de diversos estilos de desarrollo regional) y la autonomía de los espacios, valorar la actuación en escalas y ámbitos adecuados (local-territorial) y fortalecer la democracia directa y participativa (Max Neef et. Al, 1989:12-13, 39).

#### Recuadro 7

##### El sujeto como protagonista del desarrollo

“Una sociedad articulada no surge mecánicamente; se construye. Sólo puede construirse cuando la gente actúa como protagonista, y esto solo puede suceder en espacios a escala humana, donde la persona tiene una presencia real y no se le reduce a una abstracción estadística. Los procesos deben organizarse de abajo hacia arriba y promovidos por personas conscientes de la necesidad de actuar de forma sinérgica”.

Fuente: Max Neef et. Al, 1989:76.

Para Sen el *Desarrollo consiste en la continuada expansión de las libertades y oportunidades* de y para los seres humanos. Esta visión implica poner énfasis en los fines (libertades y oportunidades) más que en los medios del desarrollo (riqueza material); sugiere como prioritario remover las principales ausencias de libertad (ver recuadro 8), tales como la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas así como la privación social sistemática, la negligencia sobre los bienes públicos, así como la intolerancia o la sobre actividad de los estados represivos (Sen, 2000: xii, 3). El desarrollo requiere dirigir especial atención a la expansión de las capacidades individuales para conducir una vida autónoma y responsable, a través tanto de la política pública, como del ejercicio concreto de la libertad y de la participación en decisiones de interés público (Sen, 2000:18).

#### Recuadro 8

##### Desarrollo como expansión de libertades y capacidades

“Desde la perspectiva instrumental, cinco tipos de libertad deben ser enfatizadas (...) (1) libertades políticas, (2) facilidades económicas, (3) oportunidades sociales, (4) garantías de transparencia y (5) seguridad protectiva (...) Las libertades políticas, concebidas en forma general (incluyendo los llamados derechos civiles), se refieren a las oportunidades que tiene la gente de determinar quién debe gobernar y bajo cuáles principios debe hacerlo, así como también incluye la posibilidad de escrutinio y de crítica a las autoridades”.

Fuente: Sen, 2000: 38.

El mercado y la democracia son instituciones sociales fundamentales con una particular y potencial contribución a los propósitos del desarrollo como expansión de las libertades. Sin dudar del papel del mercado en el incremento de la eficiencia, es necesario reconocer sus limitaciones como instrumento de redistribución de la riqueza y de la equidad, que exigen acompañarlo de iniciativas de política pública para la creación de oportunidades sociales (Sen, 2000: 143). La democracia, por su parte, tiene un valor intrínseco como medio de ejercicio de la libertad, además de contribuir a la calidad de la política pública y a la definición acertada de cuáles son las verdaderas necesidades sociales (Sen, 2000: 148). En muchos casos la provisión eficiente de bienes públicos requiere intervenir sobre los valores (ver recuadro 9) y los comportamientos sociales; por ejemplo, el desarrollo de una ética ambiental puede hacer parte del trabajo que se le quiere asignar a las formas de regulación compulsiva (Sen, 2000: 269).

### Recuadro 9

#### Las formas de construcción de los valores

“Los valores que nos influncian pueden emerger de diferentes formas. Primero, pueden provenir de la reflexión y del análisis. (...) Segundo, ellos pueden surgir del deseo de cumplir las convenciones, y de pensar y actuar de acuerdo con lo que el hábito sugiere. (...) Tercero, la discusión pública puede tener una fuerte influencia en la formación de valores. (...) Cuarto, un papel crucial puede ser desempeñado por la selección evolutiva. Los patrones de comportamiento pueden sobrevivir y florecer de acuerdo con sus consecuencias”.

Fuente: Sen, 2000: 273-274.

El concepto de *Cohesión Social* es el único de esta agrupación que no hace alusión directa a la idea de desarrollo. No obstante, ha sido incluido por hacer referencia a una noción del deber ser social, en particular de la noción de integración y retomar parte de las preocupaciones de las definiciones humanistas del desarrollo, así como de las propuestas elaboradas por la economía institucional. La integración social (ver recuadro 10) depende entonces: en lo ético, de lo que cada sociedad reconoce en cada momento de su historia como los derechos fundamentales a los que cada individuo tiene derecho para garantizarle una vida digna y el ejercicio pleno de su ciudadanía; en lo político, de la calidad de las prácticas organizacionales que permiten el paso de las declaraciones (ético) a la titularidad (acceso efectivo) a los derechos; y en lo perceptual, de las representaciones e imágenes que los individuos tienen de sus semejantes, generadoras o inhibidoras de sentimientos de confianza, de deseos de participación y de aspiraciones de movilidad social.

### Recuadro 10

#### Derechos, valores y comportamientos

“Los mecanismos incluyen, entre otros, el *empleo*, los sistemas *educacionales*, la titularidad de *derechos* y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los *comportamientos* y *valoraciones* de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la *confianza* en las instituciones, el *capital social*, el *sentido de pertenencia* y la *solidaridad*, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos”.

Fuente: CEPAL, 2007.

El *Desarrollo Sostenible* emerge como respuesta a los crecientes riesgos a la reproducción de la especie humana derivados de la sobre explotación del planeta y de sus recursos naturales. Pone de presente la ineludible necesidad de generar un crecimiento económico respetuoso de las dinámicas de reproducción y cambio de los sistemas naturales (ver recuadro 11).

### **Recuadro 11** **Orígenes del concepto de sustentabilidad**

“Una definición estrictamente ecológica de sustentabilidad fue dada en el decenio de los ochenta planteándola como la capacidad de un sistema (o un ecosistema) de mantener constante su estado en el tiempo, constancia que se logra ya sea manteniendo invariables los parámetros de volumen, tasas de cambio y circulación, ya sea fluctuándolo cíclicamente en torno a valores promedios. (...) La sustentabilidad ecológica se logra cuando se mantiene la equivalencia entre las salidas de materiales, energía e información del sistema intervenido, y las entradas, sean estas naturales o artificiales”.

“Una definición acotada para la sustentabilidad ambiental del desarrollo (...) define los grados de afectación y la posibilidad de permanencia de los disclímax —situaciones artificializadas— de los ecosistemas en sus distintos grados de artificialización”.

“Para avanzar hacia el desarrollo sostenible se necesita: eliminar las rigideces y obstáculos acumulados; identificar y proteger la base de conocimientos y experiencia acumulados que son importantes como los cimientos para avanzar; sostener las bases sociales y naturales de adaptación y renovación, e identificar y acrecentar la capacidad necesaria de renovación que se ha perdido; estimular la innovación, la experimentación y la creatividad social”.

Fuente: Giglo, 2006: 18, 19 y Gallopin, 2003: 22.

Llama así la atención sobre la necesidad de transformar los hábitos de vida, trabajo, producción, hábitat y crecimiento poblacional, como condición indispensable para no poner en peligro la supervivencia de las generaciones humanas futuras (Brown, 2003: 130). Proclama la existencia de recursos tecnológicos y económicos suficientes para responder adecuadamente a este reto, reconociendo, sin embargo que su puesta en práctica depende de la celeridad y propiedad con la que se produzcan los cambios institucionales indispensables (Brown, 2003: 36). Como parte fundamental de estos últimos está el insertar una adecuada valoración económica de los recursos (bienes y servicios) naturales, y promover acciones integrales (intersectoriales, pluridisciplinarias e inter-niveles o escalas).

## **5. Las Naciones Unidas y la reinención del desarrollo en el siglo XXI**

Desde inicios del siglo XXI, tanto el concepto de desarrollo como libertad y el de sostenibilidad han sido fuente de inspiración para iniciativas de coordinación internacional para la erradicación de la pobreza extrema y la promoción del desarrollo, emprendidas por Naciones Unidas.

Como se ilustra en el cuadro 2, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a 2015, aparecen como la culminación de un largo proceso de concertación global por el establecimiento de nuevos derechos y la reinstalación del desarrollo como paradigma. Estos, en términos conceptuales, se inspiran de las teorías de Sen y por ello hacen parte de la disputa durante el período anterior entre el paradigma de la competitividad y los paradigmas sumergidos.

La importancia otorgada a la existencia de un acuerdo global de este tipo se incrementó y dio lugar a su prolongación sobre la base de aspiraciones más ambiciosas tanto en términos de alcance como de amplitud o cobertura. Así, de ocho objetivos, 18 metas y 48 indicadores sociales, económicos y medio ambientales acordados en los ODMs en 2000, se pasó a 17 objetivos y 169 metas que incluyen, además, la consideración de una agenda completa pues consideran medios de implementación y principios orientadores para su evaluación y seguimiento (CEPAL, 2016a).

**Cuadro 2**  
**La década normativa de las Naciones Unidas, 1990-2000**

Año	Conferencia	Declaraciones, convenciones y otros instrumentos
1990	Conferencia Mundial de Educación para todos	Declaración Mundial sobre la Educación para Todos. El objetivo era universalizar la educación y reducir masivamente el analfabetismo en el período comprendido hasta el final de la década.
1992	Conferencia Internacional de Nutrición	Declaración Mundial sobre Nutrición, con el objetivo de eliminar el hambre.
1992	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra)	Programa 21, sobre el vínculo entre el desarrollo y el medio ambiente. Fueron también resultado de la Conferencia la Declaración de Río sobre el medio Ambiente y el Desarrollo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (de 1994)
1993	Conferencia Mundial de Derechos Humanos	Declaración y Programa de Acción de Viena. Los derechos políticos, económicos, sociales y culturales se consideraron indivisibles.
1994	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo	Programa de Acción de El Cairo, con foco en la pobreza, la demografía y la igualdad en el empoderamiento de las mujeres.
1995	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social	Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.
1995	Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer	Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Fue un avance en los objetivos de igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres.
1996	Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)	Declaración de las Naciones Unidas sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio.
1997	Tercer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Se establecieron metas vinculantes para 37 países industrializados y la Comunidad Europea para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.
2000	Cumbre del Milenio	Declaración del Milenio y aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
2002	Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo	Consenso de Monterrey. Financiamiento para el desarrollo sobre la base de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre deudores y acreedores.

Fuente: Tomado de CEPAL (2016: 30).

Una parte fundamental del valor de esta agenda deriva del ser el resultado un amplio proceso de discusión y concertación internacionales, culminado por su aprobación en la asamblea general en septiembre de 2015. Desde ese punto de vista constituye una construcción colectiva que, por lo demás, incluye tanto a los países desarrollados como a los en desarrollo. Hace un abordaje completo de las varias dimensiones del desarrollo, a saber la ambiental, la social, la económica y la institucional, e insta por un abordaje integral de las mismas.

Por todo lo anterior, al período más reciente se le entiende como un momento de reinstalación y reinención del desarrollo como paradigma. Sin embargo, esto no oculta la presencia de una permanente polaridad entre enfoques y aproximaciones opuestas, tanto desde lo teórico, como en la práctica. En palabras de CEPAL (2016: 30), refiriéndose a esta fase: "Eran dos mundos en contradicción: el que se construía en torno a la agenda normativa de las Naciones Unidas y el de las presiones para profundizar un estilo insostenible de desarrollo. Más de dos décadas de declaraciones de la comunidad internacional, sin sustento en los medios de implementación acordados en la Cumbre para la Tierra, en Río de Janeiro, en 1992 (financiamiento para el desarrollo, estímulo al comercio, cierre de la brecha tecnológica), resultaron insuficientes para erradicar la pobreza, la desigualdad y el deterioro ambiental. (...) En el presente hay una mayor conciencia, urgencia e inquietud, porque el tiempo se ha acabado y las sociedades se ven ante el desafío de recuperar una agenda de acción sobre los temas globales. La correlación de fuerzas aún está claramente a favor del estilo dominante y solo un largo y complejo proceso de negociaciones y persuasión permitirá inclinar la balanza a favor del desarrollo sostenible (CEPAL, 2016: 30-31).

Paradójicamente, el mismo año durante el cual se emite esta declaración, da nacimiento a dos hechos mayores que marcan la emergencia de un nuevo momento geopolítico cuyas repercusiones están aún por ser aclaradas. Tanto el Brexit, salida del Reino Unido de la Comunidad Europea, como la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, dan cuerpo al nacimiento de una doctrina nacionalista conservadora con capacidad de modificar algunos parámetros de funcionamiento del sistema de relaciones de poder mundial. Cuestiona de lleno el libre comercio y sus instituciones, pone en duda la efectividad y el costo de Naciones Unidas como sistema de prevención de conflictos y generador de acuerdos en materia de desarrollo y derechos humanos, y pone en cuestión los acuerdos relacionados con el control de emisiones y contaminación. Promulga una difícil ecuación de recorte fiscal acompañado de mayor gasto militar, reinstalando el ambiente de lo que en el capítulo cuarto de este libro se denominará keynesianismo militar. La profundidad y amplitud del impacto de estos dos nuevos hechos políticos, deriva tanto de su capacidad objetiva de transformación del comercio, las migraciones y las regulaciones ambientales, como del nuevo clima de creencias y expectativas y su capacidad para modificar comportamientos y echar a andar transformaciones mayores.

## **B. Ética, política y economía como vectores identificados por las teorías del desarrollo**

Comprender las dinámicas y los procesos de desarrollo no se restringe a entender las causas y las explicaciones del progreso en la acumulación, la eficiencia y la innovación. Esta comprensión, para ser integral, requiere asociarse, a lo menos, a las dimensiones de lo ético y de lo político. Economía, ética y política emergen entonces como los vectores, las fuerzas que comandan el movimiento y la transformación de las sociedades. En los paradigmas dominantes, estos tres vectores se han construido con un sentido claramente etno-céntrico y eco-céntrico. Los paradigmas sumergidos cuestionan y replantean algunas de estas referencias y proponen la búsqueda de alternativas que merecen ser examinadas con atención y cuidado.

La exposición adelantada en la primera parte de este capítulo pone en evidencia un conjunto de elementos que contribuyen a la identificación de la ética, la política y la economía como los vectores, las fuerzas que mueven tanto los procesos de desarrollo, como las representaciones que de ellos se hace desde lo académico y desde lo social.

La periodización de las fases del debate acerca del concepto de desarrollo y de sus explicaciones, es inseparable del momento geopolítico que viva el mundo. Los poderes, sus disputas y los proyectos implicados a su interior ponen en evidencia el insoslayable carácter político del concepto de desarrollo como paradigma. Este momento geopolítico contribuye a mover la balanza en un sentido u otro de los significados y de los contenidos que se le atribuye a las explicaciones y a las terapias que se recomiendan para promover el desarrollo. Lo político, por tanto, constituye un primer vector explicativo del cambio y del movimiento tanto en las experiencias concretas como en las teorías del desarrollo.

De otra parte, la interpretación de los procesos de desarrollo, de las experiencias emblemáticas y de la información estadística y econométrica está seriamente influenciada por los principios y los valores culturales y sociales desde los cuales se las mira. La idea de progreso, como semilla de la posterior idea de desarrollo, se construye sobre la base de la convicción de que el consumo y la riqueza material son la expresión más prístina del progreso. El apego a las tradiciones, el sentido de pertenencia a una comunidad y el poco apetito de consumo son considerados como obstáculos básicos a la persecución del progreso material y, por tanto, del desarrollo. Las terapias recomendadas convergen con estos principios básicos y se convierten en su más poderosa expresión y herramienta de cambio social. El debate y la contraposición de valores y de principios morales constituye, por tanto, una segunda fuente de cambio y de movimiento en siempre presente debate entre teorías y entre experiencias prácticas en procesos de desarrollo. De esta forma, lo ético, constituye un segundo vector explicativo tanto de las ideas, como de los factores que mueven las transformaciones concretas de las sociedades que persiguen el desarrollo.

Finalmente, la polémica entre las explicaciones orgánicas y factoriales del desarrollo está en permanente movimiento. La investigación académica y la experiencia concreta de las sociedades constituyen así un tercer vector que contribuye a comprender el movimiento tanto de las teorías como de las experiencias de desarrollo.

La presencia y la interpenetración de estos tres vectores es evidente desde la emergencia de la idea de progreso. En efecto, como se afirmó, la instalación de la idea de progreso en la época de la Ilustración marca el inicio de la modernidad occidental y señala una ruptura con la cosmovisión medieval. La naturaleza está para ser comprendida a través del conocimiento científico, para ser dominada a través del trabajo humano y del empleo de la técnica. Esta comprensión y dominio son fuente de felicidad, sentimiento cuyo encuentro deja de estar reservado para la vida del más allá, sino que es obtenible a través del esfuerzo y el acceso creciente a bienes y servicios materiales (ver cuadro 3). La organización y normas de funcionamiento de la sociedad, de la política y de la economía deben arreglarse en función de estimular el deseo individual de riqueza y garantizar su consecución a través del ciclo ahorro-inversión-consumo. Para los economistas clásicos, las sociedades atrasadas lo son por sus propios defectos y no como resultado del sometimiento colonial del que son objeto; son presas de la ausencia del deseo individual de obtener bienestar material y de instituciones que lo favorezcan y premien.

**Cuadro 3**  
**Vectores ético, político y cognitivo en la evolución de la idea de desarrollo**

Geo-política	Progreso	Desarrollo	Competitividad
	Colonias	Guerra fría	Caída del muro de Berlín
Ética	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acción de dominio sobre la naturaleza</li> <li>- Trabajo, ahorro e inversión, fuente del progreso y la felicidad</li> <li>- Persecución individual de riquezas es motor del progreso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Superación de las viejas instituciones sociales de casta, credo y raza</li> <li>- Individualismo</li> <li>- Hábitos de ahorro y acumulación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituciones promotoras de la innovación:</li> <li>- Estabilidad en las reglas del juego</li> <li>- Defensa de los derechos de propiedad</li> <li>- Aplicación de la justicia</li> </ul>
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituciones adecuadas a:</li> <li>- Promover deseos de ahorro, acumulación, inversión y trabajo</li> <li>- Estimular el deseo de consumo y de mejoramiento de niveles de vida</li> <li>- Garantizar igualdad de oportunidades, movilidad social, competencia sana, superación de creencias y tradiciones, régimen agrario adecuado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación como práctica profesionalizada e institucionalizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Papel regulador del Estado para la defensa de las instituciones promotoras de la innovación, defensoras de la libre competencia y generadoras de eficiencia colectiva</li> <li>- Énfasis de política económica adaptados a las fases del desarrollo: riqueza por recursos, por eficiencia o por innovación</li> <li>- Asociación público-privada-universidad para la promoción de las condiciones de la competitividad (eficacia e innovación)</li> </ul>
Conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ciencia persigue la definición de las finalidades de la existencia humana y de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación inicial del crecimiento económico como fuente del desarrollo (expansión del ahorro, la inversión y el capital físico), con la progresiva introducción de factores adicionales: capital humano, equidad, la innovación y la estabilidad política</li> <li>- Clave resolver las condiciones culturales e institucionales del despegue económico para desencadenar la industrialización y la urbanización: la progresiva acumulación del sector moderno irá disolviendo al tradicional</li> </ul>	
Polaridad	Riqueza-Atraso	Desarrollo-Subdesarrollo	Ganadores-Perdedores

Fuente: Elaboración propia.

Es ésta una visión de economía política en donde la lógica del comportamiento y del desempeño económico está explícita e integralmente articulada a la organización social (secularización e individualismo), a las reglas del juego establecidas a través del régimen político (promoción de la competencia, amplitud de oportunidades, movilidad social), y a la existencia de una moral de acumulación y consumo basada en el ahorro, la inversión y el trabajo. *Economía, ética y política se erigen así como pilares y vectores de una dinámica social conducente al progreso.* Se trata de un modelo integral de sociedad construido con base en la propia experiencia histórica pero extendido, en su mirada a otras sociedades, las atrasadas, como referencia del deber ser, asociado a la consecución de la felicidad: *etnocéntrico* por instalar a Europa como referencia ideal, *eco-céntrico* por poner a la actividad económica y al bienestar material como principio y fin de la dinámica social.

Más tarde, en la segunda época analizada, la presencia e interpenetración de estos tres vectores sigue siendo muy evidente. Con los rasgos propios del enfoque positivista y del racionalismo científico llevado a su mayor expresión, el concepto de desarrollo nacido a mediados del siglo XX prolonga los fundamentos del modelo básico propuesto por la economía política clásica. El uso de las técnicas estadísticas y econométricas da sustento a una reflexión cuyos pilares prolongan las ideas fundamentales del concepto de progreso que, no obstante se enriquece con hallazgos y aperturas: el capital humano y la capacidad de innovación científica y tecnológica parecen los más importantes. El resto de consideraciones adopta un lenguaje contemporáneo, prolongando los contenidos y preocupaciones originales: infraestructura (capital físico), equidad (igualdad de oportunidades) y estabilidad política (régimen político). Al final del período, es aceptado que la riqueza material no basta para garantizar el desarrollo y que el capital humano, la distribución de la riqueza y la equidad son criterios que hacen parte de su definición misma. Aparecen en el escenario, sin embargo, agentes previamente inexistentes: toda una institucionalidad política internacional construida alrededor del sistema de Naciones Unidas, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional que contribuye a la institucionalización del pensamiento económico del desarrollo y a la profesionalización de su búsqueda y quehacer técnico alrededor de la figura del planificador. La disputa Este-Oeste (ver cuadro 3), en medio de la Guerra Fría da mayores bríos y alcance a este proyecto institucional y profesional pues lo sitúa en medio de una disputa geo-política particularmente álgida. Los vectores ético, político y económico continúan marcando la reflexión sobre el desarrollo aunque el último de los tres adquiere una preponderancia y legitimidad tal, que los otros dos dan la (falsa) impresión de desvanecerse.

En un tercer momento, la presencia simultánea e interrelacionada de los vectores ético, político y económico se prolonga. La amenaza del socialismo real desaparece y emerge la disputa creciente y arrasadora de Nuevos Países Industrializados que desplazan y arruinan las economías occidentales desarrolladas. Se reinstala de nuevo el crecimiento económico y la participación en los mercados como finalidad central de la actividad económica y solo con el transcurrir del tiempo se le van integrando de nuevo consideraciones más amplias. Lo ético y lo político se reinstalan con mucha fuerza en el discurso, ahora como medio de promoción de las ideas propias del liberalismo económico que disputa espacios y hace retroceder las visiones keynesianas y del Estado de Bienestar que se hicieron preponderantes en la época anterior.

En el último de los momentos analizados, si bien la dimensión ética gana en relevancia, no desdibuja la presencia de los otros dos vectores, el político y el económico. Los paradigmas sumergidos de finales del siglo XX y principios del XXI revisados en este texto dan un vuelco a la aproximación dominante. La riqueza material deja de ser entendida como la finalidad del desarrollo, fuente del bienestar y de la felicidad para ser puesta en un lugar diferente, el de medio a través del cual se obtiene una finalidad diferente.

El fin, el propósito del desarrollo no es la riqueza material de los seres humanos sino la expansión de sus libertades y de sus oportunidades. El objetivo último de la sociedad es contar con sujetos autónomos con capacidad de tomar decisiones y aprovechar las oportunidades. Su libertad dependerá de las facilidades económicas (satisfacción de necesidades básicas), de la transparencia, de las oportunidades sociales, de la seguridad y la protección, de la ausencia de tiranía. Se trata entonces de un conjunto de activos relacionales que deberán resolverse adecuadamente en diferentes tipos de



articulación y a diferentes escalas: entre lo particular y lo social, entre lo local y lo global, entre la autonomía y la planificación, entre la naturaleza y la sociedad.

Construir sujetos de desarrollo implica reconocer la diversidad (coexistencia de distintos estilos de desarrollo regional) y la autonomía de los espacios, valorar la actuación en escalas y ámbitos adecuados (local-territorial) y fortalecer la democracia directa y participativa.

El mercado y la democracia serán instituciones sociales con contribuciones fundamentales en la construcción de este tipo de desarrollo. Del mercado ha de esperarse una especial contribución en la generación e incremento de la eficiencia, sin desconocer sus limitaciones como mecanismo redistributivo o generador de oportunidades sociales. La democracia tendrá un valor en sí misma, será un fin por su papel en el ejercicio de la libertad y de ella ha de esperarse una especial contribución en la calidad de la política pública, tanto por servir de medio para poner en evidencia las preferencias sociales, como por su contribución al desarrollo de sujetos deliberantes y responsables.

En el plano de lo cognitivo (economía), dada la permanencia de la heterogeneidad estructural, de la pobreza y de las desigualdades en la distribución de los ingresos de las economías latinoamericanas, es oportuno retomar algunas de las interrogantes abordadas por la teoría de la dependencia. El postulado de Lewis de expansión progresiva del sector moderno y absorción del tradicional sigue sin verificarse. Por tanto, es del mayor interés entender y explicar el por qué de este bloqueo, tanto desde el punto de vista del comportamiento de la inversión extranjera, como desde la lógica interna de la acumulación y las dificultades de expansión de los mercados internos (inversiones de expansión y sustitución planteadas por Benetti). Finalmente, retomar la hipótesis planteada por la teoría de la dependencia, opuesta radicalmente a las de los paradigmas dominantes, de que el deseo de las sociedades latinoamericanas de parecerse y emular a las desarrolladas del norte es parte de esos obstáculos: Benetti, aborda este tema a través de su impacto sobre la selección tecnológica. En el mismo sentido, cabe prolongar esta interrogante a la escala de las relaciones inter-regionales al interior de los países en donde las brechas de riqueza se sostienen y prolongan en el tiempo y tampoco operan las anunciadas (por la teoría neoclásica del crecimiento y de la convergencia) compensaciones y nivelaciones.

Pensar el desarrollo en clave de planificación requiere comprender las complejas fuerzas, objetivas y subjetivas, que ponen en movimiento los procesos de cambio y de transformación social. Descifrar sus secretos y poner en movimiento estas fuerzas podrá alcanzarse más fácil y directamente si se ponen en evidencia los puntos de referencia y los pilares fundamentales a partir de los cuales se construye desarrollo. La tercera y última parte de este capítulo hace una primera propuesta que alimente este debate y esta búsqueda.

### **C. Planificación para el desarrollo: sus pilares, sus desafíos fundamentales**

¿Cuál es la estructura, cuáles los principales interrogantes y enunciados que debería tener una teoría que intente comprender *la manera, los procesos* de construcción del desarrollo, más que sus resultados? En otras palabras, si la intención es revelar las relaciones entre desarrollo y planificación ¿cuáles son las indagaciones a realizar y los pilares sobre los cuales construirla?

Derivado del análisis presentado a lo largo de este capítulo, en cuanto a la estructura, se propone reconocer tres dimensiones diferentes pero complementarias: el *logos* del desarrollo, entendido como la producción de explicaciones y de conocimiento científico acerca de la racionalidad de los procesos concretos, de sus dinámicas y de sus estructuras; la *teleología* del desarrollo aparece como una segunda dimensión relevante, consistente en el proceso social de construcción de las finalidades y de los propósitos últimos y más fundamentales del desarrollo; finalmente, los *vectores*, entendidos como los motores de cambio, como aquellas fuerzas en movimiento perpetuo, amplias y complejas, pero que en esta reflexión se restringirán a tres: el ético, el político y el cognitivo.

## 1. Puntos de partida $\alpha$ : el *logos* de la planificación para el desarrollo

Comprender los procesos de desarrollo significa reconocer que su principal ingrediente es el ser humano. La infraestructura, la riqueza material, la tecnología, las instituciones, los valores y los símbolos son todos ellos productos humanos. Por tanto, aunque parezca una afirmación trivial, constituye probablemente una primera identidad o una tautología de la cual hay que partir: debe afirmarse que *los protagonistas de los procesos y de las dinámicas de desarrollo son los seres humanos*. Esto significa, por tanto, que el reto es construir *una teoría de los sujetos (individuales y colectivos)* y no de los objetos: mercancías, tecnología, procesos productivos, instalaciones.

**[I<sub>1</sub>] Identidad 1:** Los procesos de desarrollo son obra humana

Aceptando esta identidad o definición de partida, es posible identificar a lo menos tres implicaciones fundamentales, con clara y directa resonancia sobre el qué y el cómo entender y construir los procesos de desarrollo. Estas implicaciones serán planteadas bajo la forma de axiomas:

Primer axioma [A<sub>1</sub>]: Para comprender la naturaleza y dinámica de los procesos de desarrollo es central reconocer que los seres humanos son organismos complejos en el sentido conjugar diversos subsistemas en permanente interacción, dentro de los cuales vale enumerar: racional, emocional, espiritual, ético, estético, político y cultural, entre otros. Por tanto, para comprender el comportamiento humano es necesario pero totalmente insuficiente tomar en consideración su componente estrictamente racional.

**[A<sub>1</sub>] Axioma 1:** Los seres humanos, fundamento de los procesos de desarrollo, son organismos complejos.

Segundo axioma [A<sub>2</sub>]: Dado que el foco de atención son los procesos de desarrollo, es de particular importancia e interés comprender la dinámica de los comportamientos colectivos. Esta dinámica, sin embargo, está signada en sus fundamentos mismos por la tensión entre el ser individual y el ser colectivo.

**[A<sub>2</sub>] Axioma 2:** La constitución y dinámica del ser colectivo es la base de los procesos de desarrollo; este ser colectivo, en su naturaleza está signado por una tensión básica y permanente con el ser individual.

A partir de estos dos primeros axiomas, emerge un primer principio o recomendación para la acción:

**Primer principio [P<sub>1</sub>]:** El objetivo central de la planificación es contribuir a la formación y consolidación de las capacidades de acción colectiva, en las escalas en las que opere: global, nacional, territorial, local. Deberá hacer recurso de los medios e instituciones sociales a su disposición: la democracia como fin y medio básico y fundamental; el mercado, atendiendo a sus particularidades, restricciones y posibilidades (contribución a la eficiencia, restricciones en sus aportes sociales y redistributivos). Estas capacidades de acción colectiva, independientemente de la escala en las que se desenvuelvan, dependen también de la adecuada articulación de cada escala con las demás (global-local, gestión de las intersecciones, gobernanza inter-niveles).

**[P<sub>1</sub>] Principio 1:** El objetivo principal de la planificación es la formación y consolidación de capacidades de acción colectiva en las distintas escalas en las cuales opere.

**Segundo principio [P<sub>2</sub>]:** La variedad y amplitud de relaciones que quedan formuladas a partir de la aceptación de los dos primeros axiomas daría lugar a un conjunto muy extenso de interrelaciones pertinentes de ser abordadas y estudiadas. Se propone entonces, como recurso de garantía de la viabilidad para la realización de esta propuesta, acotar el análisis, la observación y las propuestas de acción a tres de los subsistemas arriba mencionados: el ético, el político y el cognitivo. En la tercera sección se detallan las consideraciones específicas atinentes a cada uno de estos subsistemas.

**[P<sub>2</sub>] Principio 2:** Como estrategia de análisis y acción, se propone acotar a tres los subsistemas considerados, a saber, el ético, el político y el cognitivo.

## 2. Puntos de partida $\beta$ : la teleología de la planificación para el desarrollo

La planificación para el desarrollo moviliza procesos colectivos organizados que poseen y se organizan en torno de explícitas declaraciones de intención. Por tanto, una segunda identidad de partida específica y acota la primera. En aquella se definió el desarrollo como obra humana. En ésta se le acota como obra humana con intencionalidad explícita, es decir, ordenada (en parte) por la existencia de un conjunto de finalidades y propósitos mayores, fundamentales [I<sub>2</sub>]. La comprensión de ésta debe enmarcarse en el contexto del logos (la explicación) de un comportamiento humano primordialmente colectivo y con intencionalidad (teleología) específica. ¿Cuáles son las estrategias, las condiciones y las restricciones para la construcción de estas intencionalidades colectivas? ¿Cuál es el juego y la interacción entre los planos emocional, racional y trascendental en este proceso de construcción? Estas preguntas constituyen tanto desafíos para la comprensión y la explicación de los procesos de desarrollo, como la clave para echarlos a andar.

**[I<sub>2</sub>] Segunda Identidad:** Los procesos de desarrollo son una obra humana fruto de una acción colectiva intencionada orientada por la existencia de fines. No está de más aclarar que declarar esta identidad no equivale a suponer que los resultados obtenidos de esta acción intencionada equivalgan a los fines inicialmente declarados y propuestos.

Estos cuatro pilares poseen una misma base o punto de partida que denominaremos tercera identidad [I<sub>3</sub>]: la finalidad principal del desarrollo es el ser humano.

**[I<sub>3</sub>] Tercera Identidad:** el ser humano es el principio (ya se dijo) y el fin de los procesos de desarrollo; abre y cierra un ciclo incesante en permanente cambio.

A partir de esta identidad, se proponen tres axiomas teleológicos:

**[A<sub>3</sub>] Tercer axioma:** primer axioma teleológico, el desarrollo debe garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano (Max Neef et Al, 1989).

**[A<sub>4</sub>] Cuarto axioma:** segundo axioma teleológico, el desarrollo debe tener como principal finalidad la expansión de las libertades y de las oportunidades de los individuos (Sen, 2000).

**[A<sub>5</sub>] Quinto axioma:** tercer axioma teleológico, la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes no debe poner en peligro la de las futuras (Informe Brundtland, 1987).

A partir de estos pilares de la teleología del desarrollo emerge un principio básico (tercero) entre lo teleológico y lo ontológico, por lo cual se le denomina principio tele-onto-lógico.

**[P<sub>3</sub>] Tercer principio:** El desarrollo es el resultado (ontología) y tiene como propósito (teleología) la construcción de sujetos.

Se entiende por sujeto el individuo con autonomía, confianza en sí mismo y capacidad de acción individual y colectiva para involucrarse en la solución de sus propios problemas y en la de los de interés colectivo. Esta formulación supone que el desarrollo no es fruto de la casualidad sino resultado de un esfuerzo, individual y social intencionado, solo posible si los individuos tienen la calidad de *sujetos*. Al mismo tiempo, los procesos de desarrollo están obligados, para su solidez, legitimidad y durabilidad, a construir sujetos (en donde no los haya) o consolidarlos. Se trata, en otras palabras, de la máquina del movimiento perpetuo, generadora del movimiento necesario para alcanzar los resultados colectivamente trazados, pero al mismo tiempo, y como resultado de ella misma, productora de nuevas condiciones y desafíos, nuevas comprensiones de lo que es ser sujeto.

**[P<sub>4</sub>] Cuarto principio:** la construcción de sujetos individuales y colectivos requiere de un tratamiento particularizado, explícito y específico.

La construcción de sujetos es el resultado de un ejercicio permanente de cultivo de la autoestima y capacidad de acción individual y colectiva. La sociedad y sus instituciones son el ámbito dentro del cual esta autoestima y capacidades se cultivan o bien se inhiben. La familia, la política, la

escuela y la universidad, la cultura y la religión son universos paralelos en donde se permite o se coarta este ejercicio.

La planificación para el desarrollo tiene, por tanto, el imperativo de constituirse y mantenerse como un espacio para el ejercicio y el cultivo de la autoestima y de las capacidades de acción colectiva. Ejercicio significa, acción permanente de puesta a prueba de estas condiciones, no se resuelve en el plano del discurso y de las declaraciones. No obstante su innegable importancia, la consolidación de las capacidades y oportunidades individuales son una condición necesaria más no suficiente para la consolidación de sujetos colectivos y, por eso, se mantiene la validez de los principios primero y segundo.

Requiere mantener de presente el Axioma 1, el de la complejidad del ser humano, y renunciar a la vana pretensión de resolver este desafío exclusivamente en el plano de la racionalidad. Dependiendo del momento, la cultura y el lugar específicos, las claves han de ser muy diferentes. La planificación para el desarrollo debe mantenerse alerta a la observación y comprensión de intencionalidades colectivas en otros planos de la vida social para derivar de ella alternativas y opciones. La racionalidad es un ingrediente fundamental, sin embargo, en muchas ocasiones no basta para echar a andar los procesos de elaboración de estas intencionalidades colectivas, ni para dotarlas de la pregnancia y capacidad de cohesión que le son indispensables para operar eficazmente en los procesos de desarrollo.

### **3. Puntos de partida y: los vectores de la planificación para el desarrollo**

Aunque la construcción del desarrollo requiere de una intervención integral sobre los diferentes planos de la vida y de la actividad humana, la operación práctica de estos procesos no puede abarcar la totalidad de ellas y es recomendable hacer una selección estratégica de las más influyentes, razón por la cual se escogieron los tres vectores más significativos señalados por las teorías del desarrollo en sus distintos momentos de formulación: ético, político y cognitivo (económico). ¿Qué preguntas hay que hacerse si se pretende comprender y desatar dinámicas de cambio para la construcción del desarrollo?.

#### **a) Vector ético**

Cada sociedad, en cada momento construye un delicado equilibrio entre los intereses individuales y colectivos. Tal vez es este el principal desafío ético inmerso en los procesos de desarrollo, clave para entenderlos o desatarlos. No se trata, sin embargo, de una solución fija y estable, sino de un acuerdo en movimiento permanente. Por tanto, el desafío central que la acción colectiva para el desarrollo confronta es el de la construcción de metas de interés general, con legitimidad y capacidad de convocatoria y generación de compromisos que contribuyan a la coordinación de las acciones individuales en función de su consecución.

Dado el carácter histórico-social de estos procesos de definición colectiva, este desafío debe resolverse en condiciones específicas de tiempo y lugar. Requiere de la acertada resolución de diferentes *dilemas* que imponen o proponen la conciliación entre: intereses particulares y generales (derecho); valores universales y particulares en lo internacional (cultura), y en lo local-global (gestión).

La construcción del individuo, su libertad y su autonomía son la base y la clave de la civilización contemporánea de la que hacemos parte y denominamos modernidad: es uno de los fundamentos del progreso (economía), motor del cambio y generador de innovaciones (sociedad), y fundamento de la democracia (política). No obstante, la defensa de estos principios y bases no siempre resuelve ni todas las veces conduce espontáneamente a la obtención de metas de interés general. Surge, por tanto, la necesidad y el desafío de hacer una buena (adecuada-contemporánea) gestión del conflicto, procurando que de él resulte una fertilización mutua de las partes. Esta gestión debe hacerse a diferentes escalas, probablemente utilizando distintos mecanismos e instrumentos: social, territorial, cultural, natural.

En términos de la acción colectiva para el desarrollo, el interés por esta dimensión ética de la formación de valores, principios y normas es relevante por el papel regulador de las relaciones entre las partes componentes del todo social, pero además, por ser una de las bases que orientan y guían los comportamientos de los seres humanos. Por tanto, interesa no solamente construir las bases y principios de interés colectivo sino (entender) garantizar que se traduzcan en comportamientos, acciones y hechos individuales y grupales, que le sean consistentes.

Desde este punto de vista, interesa regresar y retomar una de las bases de esta propuesta de síntesis: la complejidad del ser humano. El reconocimiento de esa complejidad significa que descifrar el comportamiento de las personas y de los grupos requiere tener en cuenta que ellas son el resultado no solamente de su racionalidad, sino también de la conjunción de ella con su espiritualidad, su ética, su cultura y sus emociones.

## **b) Vector político**

Los procesos de desarrollo ponen a prueba y en permanente juego la capacidad de las sociedades para organizarse en función del interés por obtener las metas de interés general. Estas formas de organización y su eficacia cambian en función de la incesante transformación de las finalidades del desarrollo, de sus sujetos constituyentes, de la emergencia de nuevos conflictos y realidades. Se trata, por tanto, de un campo en movimiento permanente. Por tanto, en este contexto se entiende por política como la capacidad social de organizarse para la obtención de las metas de interés colectivo. Sin embargo, no todas las formas de organización se conjugan adecuadamente con los procesos de desarrollo.

Como se dijo previamente, la acción colectiva para el desarrollo es de naturaleza esencialmente política y debe, por tanto, orientarse a fortalecer la democracia, así como a tomarla como el fundamento de su operación. La planificación para el desarrollo confronta por tanto el desafío de tomar como fundamento y finalidad la construcción y consolidación de la democracia y ser ella misma un ámbito para su ejercicio. Aunque imperfecta y limitada, la democracia se conjuga adecuadamente con los imperativos de construcción de libertad y consolidación de los individuos en su calidad de sujetos, es decir motor y finalidad del desarrollo. Por tanto, el principal desafío práctico consiste en plantearse, resolver y poner en marcha las formas más adecuadas de organizarse y de actuar conjuntamente para la construcción del bien común.

Las soluciones específicas deben ser funcionales al alcance de varios objetivos complementarios:

- Deben ser organizaciones que resuelvan adecuadamente los desafíos de la *comunicación* para el desarrollo; es decir, que deben estar orientadas por el reconocimiento de la legitimidad de una pluralidad de formas de conocimiento (entre disciplinas, entre sectores, entre niveles) y de saberes (técnico, político, social) que usan diferentes códigos de contrastación y de legitimación y que hacen uso de distintos lenguajes. La organización para la acción colectiva constructora de desarrollo debe no solamente admitir esta pluralidad de saberes y de conocimientos, sino convertirla en uno de sus principales activos.
- Debe tratarse de organizaciones con capacidad de aprendizaje, es decir con capacidad de asimilación de experiencias, de articulación de diferentes formas de saber, y de interconexión con escalas de acción externas a ella misma. Aprender significará no solamente ser capaces de conocer y aplicar el conocimiento científico disponible para resolver los problemas de su competencia, sino también conocer, adaptar y apropiarse de la experiencia práctica de otras organizaciones, útil para identificar soluciones al alcance de los recursos y posibilidades propias. Esta capacidad de aprendizaje debe traducirse (y depender) en tres cualidades indispensables a la construcción de procesos de desarrollo: la continuidad, la capacidad de evaluación y monitoreo de la acción propia y la creatividad e innovación.

- Deben tener una cobertura y amplitud multiplicadas gracias a su capacidad de trabajo en rede(s), de lo cual también debe derivar una cualidad fundamental para su pertinencia e impacto: la flexibilidad y la capacidad de adaptación al cambio.

### c) Vector cognitivo

En este plano se ha movido y desarrollado principalmente la teoría del desarrollo, así como las estrategias de construcción de sus procesos. Aunque en este texto y en esta propuesta es apenas parte de un andamiaje más amplio y diverso, no por eso pierde importancia ni significado.

En este vector se agrupa todo lo concerniente a la producción de conocimiento científico de las causas, los factores, las condiciones y los contextos explicativos o generadores del desarrollo. Esta producción confronta un desafío muy específico y propio del ámbito de los procesos de desarrollo: el de la adecuada conciliación entre el conocimiento especializado e integral. Los procesos de desarrollo ponen en movimiento todas las fuerzas, los elementos y dimensiones de la vida social y su comprensión y promoción requieren adquirir amplia conciencia tanto de la parte, como del todo. Por tanto, estos procesos le plantean a la ciencia contemporánea el desafío de esta conjugación entre la explicación de cada parte y la comprensión del conjunto.

Sin embargo, se trata de una ciencia que ha tendido a la especialización y separación de saberes en disciplinas y profesiones, generando lenguajes propios a cada una, escuelas, códigos de validación singulares y también, por qué no decirlo, competencia entre ellas por la adquisición de una posición hegemónica y dominante. La ciencia se produce en comunidades y tiene asiento en instituciones y formas de funcionamiento. Estas comunidades tienden a la separación, al aislamiento e incluso a la descalificación de las que consideran como sus competidoras en la adquisición de la "verdad científica".

A pesar de lo anterior, para los procesos de desarrollo la principal ambición y necesidad es contar con un tipo de conocimiento que de cuenta de una forma lo más integral (conjugando lo económico, lo social, lo ambiental y lo político) y completa (multidimensional, intersectorial, pluri-escalar) posible de las dinámicas del desarrollo, en cada una de sus dimensiones, de sus componentes y de sus principales interrelaciones.

Como se dijo, esta pretensión confronta diverso tipo de obstáculos que deben ser adecuadamente identificados y reconocidos para elaborar terapias y estrategias que permitan elaborar algún tipo de solución:

- Hay obstáculos de carácter eminentemente científico, derivados de la inexistencia de un lenguaje meta-científico y de modelos de interrelación ampliamente reconocidos que den respuesta solvente a esta necesidad. Las soluciones actualmente existentes son de tal complejidad e implican una tal cantidad de recursos y esfuerzos que están fuera del alcance de la gran mayoría.
- Hay dificultades de tipo institucional asociadas a la dinámica de funcionamiento de los presupuestos públicos y también a las prácticas de evaluación de la calidad de la gestión que tienden a promover formas de trabajo atomizadas y desvalorizar los esfuerzos de trabajo en equipo y de coordinación de acciones.
- Hay prejuicios y prevenciones profesionales que inducen a comportamientos donde la desconfianza y la descalificación de aquellos provenientes de otras disciplinas es la nota dominante.
- Hay, como lo enuncia la antropología del desarrollo (Escobar, 1996), la constitución de un discurso del desarrollo, avalado por instituciones influyentes, que ha dado preeminencia a lo económico y dejado de lado proyectos académicos más plurales. "Lo que cambió después de la guerra fue el sistema de formación del discurso económico. A través de este período, se puso en funcionamiento una nueva estructura que conjugaba un

corpus teórico (economía del desarrollo), un conjunto de prácticas (por ejemplo la planeación y las políticas), y organizaciones nacionales e internacionales que hacían posible la articulación de este nuevo discurso con un conjunto de eventos políticos y económicos. De esta manera, el sistema constituyó un ser que transformó la manera a través de la cual los objetos, los conceptos y las estrategias eran convertidos en discurso económico. Aún más, la economía era la llamada a tomar el liderazgo del esfuerzo para reformar las sociedades subdesarrolladas, aportándoles una manera diferente de concebir la economía y la vida social. Desde este lugar privilegiado la economía permeó la práctica del desarrollo en su conjunto” (Escobar, 1988: 433).

Estos problemas de la elaboración de un conocimiento integral de los factores y contextos de las dinámicas del desarrollo trascienden, en su solución, la esfera de lo meramente cognitivo y comprometen de lleno a los tres vectores considerados. En la práctica se ha elaborado un discurso del interés colectivo con claro sesgo hacia el progreso económico, etno-céntrico y eco-céntrico. En contraste y contraposición, la acción colectiva para la construcción del desarrollo debe reconocer la *pluralidad* de las concepciones de bien común, las diferentes explicaciones y aproximaciones, y la *diversidad*<sup>11</sup> de estrategias para conseguirlo. Esta pretensión de pluralidad exige un esfuerzo por articular adecuadamente valores universales con valores étnico- culturales y una diversidad que implica reconocer que el algoritmo que permite la generación de una visión integral de los problemas del desarrollo en cada caso particular puede ser (y tal vez debe ser) diferente a los demás; en algunos casos se podrá acudir a la cultura como elemento de integración, en otros a la sociedad, en otros a lo ecológico y en otros a lo económico, dependiendo de las circunstancias específicas de tiempo y lugar.

A la espera, si es que ello tiene algún sentido, de la emergencia de un conocimiento científico de carácter holístico e integral, *la planificación para el desarrollo necesita promover la formación de científicos con capacidad de diálogo e interlocución con sus pares de las más diversas disciplinas*. El cultivo del conocimiento especializado debe acompañarse de un ejercicio de comunicación, es decir de escucha y expresión, en un lenguaje comprensible por parte de los no especialistas. El uso del lenguaje debería por tanto, dejar de jugar el papel de llave de la exclusión y convertirse en la clave de la conversación e interlocución. Esta capacidad solo puede resultar del ejercicio y del entrenamiento práctico en la escuela, en la universidad y en las instituciones. No se aprende de la teoría sino del intento permanente por dar a comprender su propio saber y esforzarse por comprender el del otro, para así arribar a la *construcción de conocimiento nuevo con características de integralidad, restringida, pero eficaz como medio de explicación y de promoción de procesos de desarrollo*.

---

<sup>11</sup> ¿Acaso debería acudirse al reemplazo del término de desarrollo por un neologismo que reconociera explícitamente esta pluralidad? ¿Deberíamos entonces hablar de diver-sarrollo?

## II. Fundamentos de economía urbana: heterodoxia, pluralismo, multicentrismo

### Introducción

*"La ciencia clásica pretende aún descubrir la verdad única del mundo, el lenguaje único de desciframiento de la totalidad de la naturaleza —diríamos hoy el nivel fundamental de descripción— a partir del cual todo lo existente puede, en principio, deducirse. La ciencia clásica postula aún la monótona estupidez del mundo interrogado"* (Prigogine y Stengers, 1979, p.92-93).

Este capítulo propone algunos fundamentos para la construcción de una teoría económica de la ciudad basada en la heterodoxia, el pluralismo y el multicentrismo. Esta propuesta deriva de un esfuerzo por poner la economía urbana a tono con el debate epistemológico contemporáneo. Resulta, por otro lado, de la intención por comprender las *Ciudades del Sur* sin caer en el evolucionismo ni en el etnocentrismo recurrentes en la teoría urbana.

Como se dijo, esta apuesta es producto de la combinación de tres principios referenciales: heterodoxia, pluralismo, multicentrismo. Heterodoxa, porque reconoce la presencia de diversidad de escuelas y enfoques de teoría económica para comprender la ciudad, rechaza las pretensiones de verdad universal que cada una de ellas se atribuye. En contraposición, pone a cada una de estas escuelas en perspectiva e intenta una articulación. Ponerlas en perspectiva significa en este caso, reconocer que la validez de sus afirmaciones y postulados depende de las restricciones y los supuestos que se les imponga (Cuervo y González, 1997: 7-49).

Plural, porque se nutre de un amplio recorrido por diversas ciencias sociales que explican la ciudad y toma distancia del proyecto que intenta colocar la economía en una posición hegemónica y dominante. Así como la economía, el resto de las ciencias sociales despedaza la ciudad en partes: la producción de riqueza, la cultura, la sociedad, la política, la estética (Cuervo y González, 1997: 51-137). Cada una delimita su espacio de verdad, lo cultiva y ahonda, sin preocuparse por reconstituir el todo, ni las interrelaciones entre las partes.

Multicéntrica, porque se rechaza la idea comúnmente aceptada de que el conocimiento científico producido sobre las *Ciudades del Norte* adquiere, por ese mero y simple hecho, el estatuto de saber universal. Sugiere, más bien, la necesidad de elaborar reglas de abstracción y construcción de conocimiento universal, basadas en investigaciones urbanas comparativas y de largo plazo. Por este medio y a través de este procedimiento busca desprenderse de la idea de que las ciudades del norte son



la prefiguración del futuro de las del sur. Busca igualmente, asentar la idea de que en cada momento del tiempo, cada ciudad hace parte de un todo urbano (sistema urbano mundial) interrelacionado en donde se conjugan fuerzas de cambio de ámbito global que se articulan en cada contexto a realidades urbanas muy singulares, dando lugar a resultados y configuraciones múltiples, no necesariamente comprensibles a través de una idea o modelo de ciudad. En cada momento hay una ciudad o un conjunto limitado de ellas que encarna con la mayor fuerza y contundencia los rasgos de la época, convirtiéndolas en emblemáticas y referenciales. Ello, sin embargo, no las constituye en el modelo de ciudad al cual convergería el universo urbano.

En la primera parte se desarrollan los fundamentos de la epistemología económica urbana planteada a lo largo del capítulo. El argumento general propuesto en este capítulo se construye a partir de, y toma como su columna vertebral, la aplicación del principio del pluralismo. Se propone un recorrido inédito para elaborar la teoría económica de la ciudad. En vez de aplicar, como usualmente se hace, la racionalidad económica a la ciudad, se toma la ciudad como punto de partida. Se la indaga desde la mirada múltiple que de ella hacen las ciencias sociales, para así, después de hacerlo, identificar sus peculiaridades como objeto de conocimiento científico. A estas peculiaridades se les comprende y se les atribuye un significado muy preciso: son las interrogaciones básicas fundamentales a partir de las cuales es posible comprender la ciudad.

En la segunda sección se plantea una primera tesis cuyo propósito consiste en dar fundamento a la existencia de una pregunta central, de una interrogación que debería constituir el objetivo de la economía urbana. El recorrido por disciplinas y escuelas que miran la ciudad permite establecer que el núcleo duro de la ciudad deriva de ser un fenómeno, un hecho, una realidad, un *producto* (medio de producción, bien de consumo) *colectivo*. Por tanto, los aportes de la economía a la comprensión de la ciudad como producto colectivo objetivo e intersubjetivo deberían encaminarse a responder esa interrogación. Los resultados de esa particular búsqueda se presentan en esta sección.

La tercera sección reconoce la importancia estratégica de la dimensión espacial de la ciudad. La ciudad como sistema complejo regula las relaciones entre el todo y la parte a través de, aunque no exclusivamente, la posición de sus elementos, del tipo de centralidad(es) que ellos configuran, de las escalas que a su interior se interpenetran. Tamaño, forma, estructura, cobertura, son categorías trascendentales en la comprensión económica del fenómeno urbano. Las contribuciones y aportes de la economía a estos interrogantes se presentan en la tercera sección.

El capítulo concluye con algunas reflexiones acerca del método de investigación y producción de conocimiento científico de la ciudad. Los procesos y procedimientos de abstracción y generalización, fundamento básico de la producción de conocimiento, deben aplicarse de manera especial. La investigación comparativa en plazos largos es la mejor herramienta y estrategia para derribar definitivamente el mito evolucionista y etnocentrista alrededor del cual se ha construido teoría económica urbana, consistente en pensar que los hechos, relaciones y fenómenos presentes en las *ciudades del norte* constituyen la *esencia* de lo urbano.

## A. La ciudad como objeto de conocimiento científico

La primera pregunta que podría formularse a una reflexión como la propuesta en este capítulo es la de si tiene algún sentido el pensar una epistemología específica al campo de la economía urbana o si, por el contrario, una interrogación como esta se resuelve satisfactoriamente a través de la teoría general del conocimiento científico.

Desde muy distintos rincones de la filosofía de la ciencia se ofrecen algunos fundamentos a la posibilidad de una epistemología de la economía urbana. Una primera consideración se relaciona con las propiedades del proceso de producción de conocimiento científico: "Una filosofía del conocimiento necesita de una triple meditación: sobre el objeto del conocimiento (el mundo 'natural'), sobre el sujeto que conoce (el ser humano que explora el mundo), y sobre los procesos cognitivos (el

cerebro, el aparato neurosensorial)" (Andler, Fagot-Largeault, Saint-Sernin, 2002: 135). Se establece así el juego de dimensiones fundamentales que podrían dar base a la necesidad de dar lugar a la conjugación de una epistemología universal, y de consideraciones específicas (de epistemologías singulares). Estas últimas derivarían de las particularidades de los objetos de conocimiento, así como también de las herramientas cognitivas empleadas en cada uno de los campos científicos, las cuales no tienen por qué coincidir en grado de desarrollo ni de precisión. Incluso, como se verá más adelante, la posición del sujeto que conoce podría dar lugar a variaciones en dos sentidos: primero, en la medida en que este hace parte de comunidades científicas con configuraciones diversas y, en segundo lugar, porque en un tema como el urbano, los tipos de interpenetración entre sujeto y objeto podrían dar lugar a consideraciones especiales en materia de procesos de conocimiento.

El empirismo lógico abre una compuerta importante a través de la desacralización de la naturaleza y del universo. Cournot, en los años 1870 propone la abolición de una filosofía natural donde las leyes de la naturaleza tendrían una misma factura y un mismo espíritu. "El sostiene que la naturaleza no constituye un sistema en el sentido propuesto por la astronomía o la física de Newton, es decir como conjunto de realidades unificadas por un mismo cuerpo de leyes fundamentales, abarcando desde el más minúsculo átomo, hasta los cuerpos celestes más alejados y masivos. Esta visión la sustituye con la idea de una naturaleza conformada por órdenes que, sin estar totalmente separados, poseen entre ellos lazos de una intensidad y de una permanencia variable, es decir, un universo que comporta la contingencia y posee historia" (Andler, Fagot-Largeault, Saint-Sernin, 2002: 73).

Incluso dentro del idealismo platónico cabe una interpretación semejante. "Interpretando el Timeo, Whitehead enuncia un carácter fundamental de su visión cosmológica: la naturaleza está hecha de órdenes distintos, que poseen leyes propias (simbolizadas acá como dioses subalternos) pero que se influyen y se encuentran" (Andler, Fagot-Largeault, Saint-Sernin, 2002: 110). Habría una unidad de estilo entre todos los órdenes pero una diversidad de estructura y de forma (Andler, Fagot-Largeault, Saint-Sernin, 2002: 111).

Así, una filosofía de la naturaleza "debe ser una filosofía de las ciencias: no un discurso *sobre* las ciencias sino una interrogación surgida de las mismas ciencias quienes, en tanto tales son una búsqueda de la verdad, son filosóficas" (Andler, Fagot-Largeault, Saint-Sernin, 2002: 128). Por tanto, parecería haber espacio a hacer filosofía de la ciencia, epistemología, desde la ciencia misma, bajo el reconocimiento de la presencia simultánea de órdenes universales y parciales, no total ni completamente congruentes. Veamos.

## 1. Los fundamentos epistemológicos<sup>12</sup>

La ciencia contemporánea confronta numerosas y profundas críticas que evidencian sus peligros y limitaciones, aunque no logran por ello debilitar su papel liberador. Confrontar esos peligros sin por ello renunciar al conocimiento científico, ni a sus potenciales beneficios, significa tomar distancia del dogmatismo, el misticismo y el universalismo que han caracterizado su práctica corriente.

El primero de ellos nos pone ante un debate fundamental relacionado con las motivaciones y los fines del quehacer científico. Entendemos el propósito básico de la ciencia como búsqueda de una verdad, no única, universal ni definitiva; siempre incompleta y en permanente proceso de prueba. Esa búsqueda posee un lenguaje propio y utiliza un procedimiento de objetivación, que hacen posible el ejercicio de la crítica, del debate, de la reformulación, e incluso de la *destrucción de las ideas sin ocasionar daño sobre la persona humana* (Popper, 1995: 17, 22, 23, 104). La ciencia es, por tanto, *búsqueda de la verdad, no de seguridad* (Popper, 1995: 99-100). Significa aceptar y convivir en medio de la incertidumbre, del permanente cambio y de la vida en una comunidad agitada por la insatisfacción y alimentada por la crítica permanente. Rechazar el dogmatismo, entendido como la aceptación de una única verdad, y ejercer la crítica, con la incertidumbre y la incompletitud como

<sup>12</sup> El contenido de esta sección toma como referencia principal a Cuervo (2003: 96-107).

sensaciones permanentes, es para algunos tan insoportable que les incentiva a buscar seguridad a través del mito (completitud) y del dogma (seguridad).

Maturana (1995), señala acertadamente que las actividades humanas se mueven en dominios marcados por emociones propias y características de cada uno de ellos. La *curiosidad* es en la ciencia la emoción dominante. No obstante, el deseo de seguridad puede transformar de tal manera el ejercicio científico, que la crítica, la deliberación y el debate devienen en fanatismo (Maturana, 1995: 102). Esa búsqueda de seguridad, como se dijo, deriva en algunos en el dogmatismo. Para otros, incentiva el *misticismo*, entendido como la sensación de que la ciencia permite el acceso a un conocimiento completo y autosuficiente. Lo denominamos misticismo por su semejanza con la experiencia espiritual de comunicación con Dios y con el mito, como acceso a un *todo* del cual se hace parte.

El mito de la ciencia moderna consiste en pensar que "los fenómenos simples estudiados por la ciencia otorgan la clave del conjunto de la naturaleza en donde la complejidad es reducida a una apariencia: lo diverso se acoge a la verdad única de las leyes matemáticas del movimiento" (Prigogine y Stengers, 1979: 81). "La ciencia clásica pretende aún descubrir la verdad única del mundo, el lenguaje único de desciframiento de la totalidad de la naturaleza —diríamos hoy el *nivel fundamental de descripción*— a partir del cual todo lo existente puede, en principio, deducirse. La ciencia clásica postula aún la monótona estupidez del mundo interrogado" (Prigogine y Stengers, 1979: 92-93). No obstante, en las piezas dispersas de nuestra cultura es posible descubrir la posibilidad de una nueva coherencia, con la opción de abandonar el mito newtoniano sin renunciar a la comprensión de la naturaleza: "La ciencia de hoy escapa al mito newtoniano porque ha concluido teóricamente la imposibilidad de reducir la naturaleza a la simplicidad escondida de una realidad regida por leyes universales" (Prigogine y Stengers, 1979: 97). Por tanto, "Desde ahora exploraremos una naturaleza de *evoluciones múltiples y divergentes*, sugestiva no de un tiempo a expensas de los demás sino de la *coexistencia de tiempos irreductiblemente diferentes y articulados*" (Prigogine y Stengers, 1979: 52; el subrayado es nuestro). La explicación científica, la argumentación y la coherencia no tienen ni deben elaborarse alrededor de la idea de la existencia de un principio único a partir del cual es posible comprender la totalidad de los movimientos y de las transformaciones del universo. Procuraremos, por el contrario, construir argumentaciones con una estructura que tome la *complejidad* como referencia.

Esta crítica al misticismo científico implica algo más que tomar distancia del mito de la simplicidad del universo. Significa además reconocer la presencia de otras formas de conocimiento que coexisten, dialogan y se entremezclan permanentemente con el científico (Habermas, 1987). Este reconocimiento es particularmente útil y pertinente a las ciencias sociales en donde esta interacción es más evidente aunque no muy frecuentemente admitida. Aceptar la solidez del argumento científico, basada en sus reglas de crítica, comunicabilidad y contrastabilidad, no tiene por qué conducir a la exageración de pretenderlo como la única forma de conocimiento no dogmática. Primero, porque se trata de un proceso con indudables limitaciones: falible, siempre incompleto, construido por medio del lenguaje, es decir, con múltiples posibilidades de imprecisión, interpretación y culturización. Segundo, porque la práctica de la argumentación comunicable, falseable y razonable se ejerce en numerosos dominios de la vida y del conocimiento humanos, aparte del científico (Habermas, 1987: 34). La norma, la estética y el deseo hacen parte de estos dominios en donde es posible y ha sido construida una racionalidad con el ejercicio de la crítica y la comunicación. Este reconocimiento de la existencia de otros dominios de racionalidad no dogmática, no destruye ni disuelve las reglas de la elaboración y de la crítica científica. Pone, más bien, al descubierto su permeabilidad, es decir, la posible e incluso inevitable ingerencia de otras formas de argumentación y racionalidad en la suya propia.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones estimamos indispensable reconstruir la epistemología de la ciudad. Para comenzar, tomamos distancia de la idea de que la única y legítima forma de construcción de explicaciones científicas consiste en la formulación de leyes y principios universales, con base en los cuales se explique desde "la caída de las nueces al piso" hasta "el ciclo de los planetas alrededor del sol" (Prigogine y Stengers, 1979: 52). En esta reconstrucción epistemológica se considera útil recurrir a la idea de *complejidad*. Por una parte, para aludir a la existencia de un nuevo concepto de totalidad y universalidad (¿debería decirse *diversalidad*?),

incompleto, inacabado y no totalmente definido. Indudablemente, ese nuevo tipo de unidad debe ponerse a prueba a través de múltiples investigaciones empíricas.

En segundo lugar, sin asumirlo como paradigma de reemplazo ni de renuncia a la confluencia de búsquedas diversas, del intercambio de ideas y experiencias. Entenderlo, más bien, como parte de una estrategia por comodidad llamada "pragmática", donde los fundamentos son el diálogo, y el reconocimiento de la verdad relativa del otro y de la mía propia (Maturana, 1998): "De esta manera, la complementariedad de las diferentes teorías urbanas se convierte en la palabra maestra. Todas las aproximaciones son imperfectas pero siempre se tiene algo que aprender de cada una de ellas" (Derycke-Huriot-Pumain, 1996: 334).

Finalmente, aunque esta idea de complejidad hace más insistencia en la comprensión del todo que en la separación de las partes, se reconoce que esta distinción, especialización y en cierta medida fragmentación, siguen siendo indispensables para el progreso del conocimiento. "Pero ¿es posible concebir una teoría absolutamente general capaz de entender simultáneamente todos los aspectos de la ciudad, tanto temporal como espacialmente: económicos, sociales, políticos, etc.? La magnitud de esta tarea, y también su vanidad, nos condenan a contentarnos con las teorías parciales, incluso si hay el compromiso de tratar de hacerlas cada vez menos parciales" (Derycke-Huriot-Pumain, 1996: 333).

## 2. La ciudad como objeto de conocimiento científico<sup>13</sup>

La ciudad ha sido estudiada y definida desde las diferentes ciencias acudiendo, como la economía lo ha hecho, a aplicar su propia racionalidad disciplinaria. Al interior de cada disciplina, además, existe diversidad de enfoques y escuelas. En suma, podría pensarse en la imposibilidad de construir una idea, una definición única y articulada de la ciudad. No obstante las diferencias, dos desafíos parecieran ofrecer las bases de una convergencia teórica. Por una parte, un reconocimiento común atraviesa el conjunto de estas búsquedas y aproximaciones: la ciudad es reconocida como un fenómeno, como *un hecho colectivo*, social por naturaleza. Ese carácter colectivo es definido de maneras muy distintas, no necesariamente coincidentes. Por otra parte, una segunda convergencia se constituye alrededor del desafío de representar y comprender las formas de constitución y de cambio de esa realidad colectiva, dentro de lo cual resulta de particular relevancia explicar el papel desempeñado por las relaciones entre el todo y la parte en esas formas y procesos.

"La ciudad es *una organización particular de interacciones* entre individuos, grupos y actividades. El funcionamiento de estas interacciones está en el núcleo de la comprensión del fenómeno de aglomeración, es decir de la formación y del crecimiento de las ciudades" (Huriot-Derycke-Pumain, 1996: 324-325; los subrayados son nuestros). Existiendo numerosas organizaciones interactivas, la clave para la definición de la ciudad está, por tanto, en conseguir asimilarla y diferenciarla de las demás. En lo que hace a sus semejanzas con otras formas de organización, la ciudad es un sistema complejo y abierto. En lo que respecta a sus especificidades, la ciudad es un sistema evolutivo, espacial y auto-organizado.

De esos tres atributos específicos acabados de mencionar, destacamos como el más distintivo, el de tratarse de un sistema espacial. El espacio social en general y la ciudad como su forma dominante, pueden entenderse como una organización particular de *interacciones complejas reguladas a través de la posición, la forma, y las estructuras de centralidad de los elementos*. Aunque la ciudad es un microcosmos del espacio social y condensa sus características, posee rasgos que la hacen particular: la densidad de los elementos y la intensidad de sus interacciones.

En su calidad de sistema, la ciudad cuenta con variados principios de cohesión, sin la existencia de una racionalidad universal abstracta o de un principio general organizador del todo. Se trata, más bien, de una *cohesión involuntaria*, resultado del juego de múltiples interacciones entre agentes, planos, niveles, y temporalidades. A pesar de su variedad y pluralidad, el poder cohesionador

<sup>13</sup> El contenido de esta sección toma como referencia principal a Cuervo (2003: 107-115).

del sistema se manifiesta en la existencia de una serie de regularidades empírico-espaciales: "Sin embargo, observando ciudades de dimensiones comparables, se constatan importantes similitudes en la disposición geográfica de las actividades o en la repartición de las densidades demográficas" (Pumain, Sanders, Saint-Julien, 1989: 3).

Esta cohesión confronta su contraparte, la de su capacidad de cambio. Este cambio posee dos connotaciones, la mutación en medio de la continuidad, y la de ruptura. La primera de estas opera a través del carácter de la ciudad como sistema *evolutivo*, es decir con capacidad de *adaptación* al cambio en el medio exterior y adicionalmente donde *lo nuevo se crea*. En ese proceso de creación e innovación, el lugar, la forma y la proximidad, desempeñan un roles fundamentales: "Faltan aún investigaciones para articular la forma de las redes sociales locales (en una ciudad) a la del conjunto de ciudades. En particular, no se sabe muy bien lo que produce la eficacia de una "sinergia" local, de una forma particular de las relaciones sociales en una ciudad, la cual, según algunos, facilitarían su adaptación al cambio (...) Todo sucede como si mientras que las redes sociales se renuevan a través de la migración de personas y del paso de las generaciones, algunos *savoir-faire* urbanos se perpetuarían en los mismos lugares, lo cual sólo es comprensible como resultado de un conjunto de efectos de retorno y de limitaciones ejercidas por el lugar y los actores y por procesos de aprendizaje exigentes de largos períodos de tiempo para aportar resultados significativos en la competencia interurbana" (Pumain-Robic, 1996: 146-147; los subrayados son nuestros)

La segunda hace parte de momentos muy particulares de la vida de la ciudad: "Lo propio de los sistemas *complejos* es, en efecto, el conocer momentos de inestabilidad, de fases a lo largo de las cuales varios futuros entran en consideración, varias soluciones son posibles y donde la cristalización ulterior en una forma dada puede depender de la amplificación de un detalle, de un cambio menor" (Pumain, Sanders, Saint-Julien, 1989: 4).

Se expondrá a continuación el contenido y el significado que para la delimitación epistemológica de la ciudad tienen los desafíos formulados en las secciones previas. Como se verá, el material con el cual ellos se construyen proviene de la revisión de los aportes que distintas disciplinas hacen al conocimiento del fenómeno urbano. Este recorrido será el preámbulo de las siguientes secciones del capítulo concentradas en el aporte de la economía a esta propuesta de construcción de la ciudad como objeto científico.

### 3. Elementos para la construcción de una epistemología de la economía urbana<sup>14</sup>

La economía, en ninguna de sus vertientes y escuelas, pretende la construcción de una epistemología específica de los fenómenos urbanos. Esta tarea es considerada innecesaria, pues para comprender estos fenómenos, se considera suficiente "aplicar" la racionalidad de la teoría económica a la ciudad. Sin embargo, como se ha venido planteando, nuestro punto de partida difiere, tanto por los principios de cientificidad adoptados y parcialmente expuestos, como por el procedimiento propuesto de permitir a la ciudad el protagonismo y la posibilidad de interrogar a la economía y no lo contrario, como suele hacerse. Más que una respuesta final y acabada se pretende, en lo que sigue, sentar los elementos de lo que debería ser una epistemología económica de la ciudad, a través de un ejercicio de lectura heterodoxa de la teoría económica urbana existente.

En una lectura urbana de la epistemología económica, interesa muy particularmente comprender las diferencias en la función y en el contenido que las distintas escuelas asignan a los planos de análisis social e individual. Esta mirada dará las indicaciones acerca de las fortalezas y debilidades de cada una de las escuelas económicas en el conocimiento de un hecho o realidad colectiva como lo es la ciudad.

<sup>14</sup> El contenido de esta sección toma como referencia principal a Cuervo y González (1997: 9-12).

La teoría neoclásica parte del comportamiento del individuo abstracto, consumidor o productor, para comprender a través del procedimiento de agregación las leyes sociales del comportamiento económico: curvas individuales de oferta y demanda, curvas sectoriales o de rama económica y curvas agregadas de oferta y demanda. A partir de principios simples y universales se reconstruye el comportamiento general del sistema económico. A partir de los gustos y preferencias de consumidores y productores individuales se llega, paso a paso, a deducir la formación de los precios y así comprender la asignación social de los recursos escasos.

Agregar, además, significa asumir la inexistencia de diferencias cualitativas entre niveles y escalas de análisis: las variaciones de volumen (individuo, sector, nación) no implican racionalidades ni leyes de comportamiento específicas. Así, la *agregación* como procedimiento metodológico y el *mercado* como institución social, permiten comprender el tránsito entre escalas. El mercado opera y resuelve las complejas interacciones entre los múltiples sujetos económicos. Sus soluciones, en términos de cantidades y precios de transacción, son a su vez, señales para el comportamiento individual, propiciando así el camino de regreso de lo social a lo individual. Los casos y las situaciones concretas, generalmente distantes de los comportamientos agregados, se resuelven utilizando el procedimiento *hipotético-deductivo*. La cohesión e inteligibilidad del sistema derivan de la presencia de un principio general, tomado de la física newtoniana: el sistema económico tiende al *equilibrio* y opera a través de un sistema de acciones y reacciones compensatorias explicativas de la permanencia dentro del cambio.

La economía política marxista se construye también a partir de principios o leyes generales, a partir de las cuales se derivan los comportamientos y dinámicas particulares. No obstante, en este caso, esos principios generales son leyes sociales no universales sino históricamente válidas y determinadas. Así, en el capitalismo, el principio de acumulación determina la dinámica general del sistema económico. Este principio postula que la finalidad básica del sistema económico es generar plusvalía y ganancia, para lo cual necesita crecer y acumular sin pausa. Alrededor de la operación de este principio se despliegan dos tipos de contradicción fundamentales que orientan, ponen en movimiento y dan sentido al sistema en su conjunto: entre capital y trabajo, y entre fracciones del capital. Estas contradicciones se despliegan en variados campos y con diferentes medios: en el campo de lo político, a través del Estado (de las regulaciones y de los derechos); en el campo de lo productivo a través de la técnica, la tecnología y las formas de organización del proceso productivo; en el campo de lo social, a través del salario y los derechos laborales. Los sujetos económicos dirimen estas diferencias a través de la política, de la lucha social y de la competencia económica; se trata, en este caso, de clases sociales constituidas tanto por su posición en el proceso productivo como por su capacidad de acción política e ideológica.

En lo económico, la ley del valor regula el movimiento de transformación y reproducción del sistema, garantizando la concordancia entre sus elementos más importantes, a saber: distribución entre ramas y bienes (medios de consumo y de producción), y distribución del ingreso y la riqueza (ganancia y salarios). Esta concordancia garantiza la reproducción material y social del sistema a través de un proceso de ensayo y error que opera a través del mercado. Por medio de la competencia y del mercado, los valores se transforman en precios de producción y la plusvalía en ganancia. La distribución del ingreso y la riqueza entre fracciones del capital, entre ramas de la producción, entre sectores de la clase trabajadora están condicionadas por este paso.

La economía política reconoce una discontinuidad cualitativa entre lo social y lo individual y una dinámica de cambio permanente a partir del conflicto, no solamente entre capital y trabajo, sino también entre fracciones del capital. Aquello que se considera conveniente desde el punto de vista del "interés general" del capitalismo y la acumulación, no es necesariamente conveniente para todos y cada uno de los capitalistas individuales. Recíprocamente, la satisfacción de los intereses particulares no garantiza la consecución automática del interés general. Estas diferencias entre lo individual y lo social son permanentes, reflejan distinciones de perspectiva y contribuyen al movimiento del capitalismo. Por consiguiente, hay una discontinuidad cualitativa entre lo social y lo particular, independientemente del mercado y de su "adecuada" operación. Esta discontinuidad está

satisfactoriamente comprendida y resuelta en el plano de lo político a través de la teoría del Estado. No sucede lo mismo en el plano de lo económico, en donde los intentos de solución se han intentado a lo largo de la intrincada polémica acerca de la conversión de valores en precios de producción.

Otras escuelas se diferencian claramente de las dos anteriores: es este el caso de los seguidores de Ricardo y Keynes. Aunque comparten el planteamiento metodológico neoclásico, al partir de lo individual para llegar a lo social, reconocen que los modos de operación real de los mercados imponen discontinuidades infranqueables en el paso, natural y espontáneo en la versión neoclásica, de los intereses particulares a los sociales. El principio hedonista individualista según el cual la búsqueda del interés personal es la mejor forma de contribuir al bienestar general es seriamente cuestionado: las imperfecciones del mercado, más que la excepción son la regla y determinan la aparición de esta brecha. Desde el punto de vista de la demanda y del comportamiento de los consumidores se introduce el concepto de expectativa y se incorpora la posibilidad de irracionalidad en la explicación de las mismas. Desde el punto de vista de la oferta se considera la existencia de economías de escala y, por esa vía, las posibilidades de la concentración del poder de mercado en manos de unos pocos. Así, por unas y otras razones, el desequilibrio deja de ser una situación excepcional y pasa a ser considerado como el comportamiento económico predominante.

Ninguna de las escuelas desconoce sus propias limitaciones. En efecto, la economía neoclásica considera las fallas del mercado, intenta definir las e identificar sus implicaciones sistémicas. Así, el concepto de externalidad se ha posicionado en un lugar privilegiado al agrupar, clasificar las fallas del mercado, entendidas como casos particulares de un universo común.

Estos tres paradigmas señalan la escisión fundamental entre escuelas de pensamiento económico: el equilibrio, el desequilibrio y la contradicción. A pesar de sus diferencias, comparten dificultades a la hora de dar cuenta de las formas de articulación entre niveles de análisis, entre lo social y lo particular. Estas dificultades de articulación, así como sus aciertos, se hacen visibles al momento de comprender y explicar la ciudad como organismo económico. En esta lectura heterodoxa, se intentará extraer lo mejor de cada escuela y aporte, sin pretenderlas como absolutas ni universales. Por tanto, a ninguna se le concede la atribución de verdad suprema ni se aceptan sus pretensiones de comprenderse como visiones excluyentes e integrales.

## **B. La ciudad como hecho colectivo**

### **1. La ciudad, producto objetivo colectivo e individual<sup>15</sup>**

Más allá de su existencia en el mundo de las representaciones y las ideas, la ciudad posee una existencia objetiva, también de carácter social e individual. Las relaciones sociales no se despliegan en el vacío, su existencia no es independiente de sus medios de implantación y reproducción y, en ésta medida, el espacio social desempeña un rol estratégico y se posiciona como objeto de jerarquía superior: "Permanece una cuestión que antes no era formulada: ¿cuál es exactamente el modo de existencia de las relaciones sociales?, ¿substancialidad?, ¿naturalidad?, ¿abstracción formal? El estudio del espacio permite responder: las relaciones sociales de producción tienen una existencia social siempre y cuando tengan una existencia espacial; ellas se proyectan en un espacio, se inscriben en él produciéndolo. Si no, ellas permanecen en un estado de mera abstracción, es decir en las representaciones y por consiguiente en la ideología, o dicho de otra manera en el verbalismo, la verborrea, las palabras" (Lefebvre, 1981: 152-153).

¿Qué pistas, qué respuestas puede aportar la economía a esta pregunta acerca de cómo comprender la ciudad como objeto económico de naturaleza colectiva, de importancia y valor estratégico? Como se ha venido argumentando, es vano pretender una respuesta única y completa.

<sup>15</sup> El contenido de esta sección toma como referencia principal a Cuervo y González (1997: 43-47).

Será posible, más bien, encontrar variedad de salidas, diversas, no necesariamente convergentes pero no por ello excluyentes. El estado actual de desarrollo de la Economía Regional y Urbana delinea dos tipos de respuesta: unas, caracterizan la ciudad sin aludir a su espacialidad, otras lo hacen considerándola explícitamente.

**a) La ciudad como bien de consumo colectivo y como medio social de producción**

Empezando con las primeras, los aportes de la teoría económica de los bienes públicos sugieren caracterizar la ciudad como un *bien compuesto de consumo colectivo*. Para la economía neoclásica, ésta definición tiene sentido a partir de la distinción entre consumo público y privado<sup>16</sup>. La ciudad tiene como soporte básico un amplio conjunto de infraestructuras y servicios, y de un suelo urbano de consumo público. Muchos de estos bienes y servicios no cumplen las condiciones de divisibilidad y exclusividad del consumo que los convertiría en bienes privados y haría del mercado un mecanismo de asignación de recursos adecuado para resolver sus necesidades de provisión. La Economía Pública, especialidad de la teoría económica dedicada al estudio de las funciones económicas del Estado, ha desarrollado los conceptos de bienes públicos y bienes club para dar cuenta de este tipo de bienes, sus problemas de tarificación, provisión y distribución.

La economía política urbana, en particular el trabajo de Jean Lojkine (1981) pone en evidencia esta misma problemática, ante la cual propone una categoría específica, la de *Medios de Consumo Colectivo Urbano*. Lojkine, sin embargo, hace especial énfasis en el papel de la ciudad en la provisión de servicios públicos de educación, formación para el trabajo, salud e incluso investigación, para muchos de los cuales existe una limitación semejante a la de las infraestructuras colectivas, haciendo que la operación espontánea del mercado no ofrezca la cantidad ni la calidad de servicios que el sistema y la acumulación de capital necesitan para reproducirse y ampliarse.

Tanto para unas teorías, como para las otras, se piensa que las particularidades de estos bienes y servicios hacen indispensable la participación del Estado, bien sea como proveedor directo, o como garante de las condiciones para la operación de un capital privado. En caso de no haber esta intervención, la ciudad se encontrará muy probablemente ante carencias de provisión, ineficiencias de operación y sobre costos sociales de funcionamiento. Así, la ciudad como *aparato económico* verá comprometida su subsistencia, así como la de cada productor y consumidor individual habitante de la misma. Esta relación es destacada por la economía política urbana, estableciendo el papel de la ciudad como medio social de producción. Social porque sus atributos no son producidos individualmente y porque el uso de los mismos afecta al conjunto de productores y consumidores en ella localizados. Destaca igualmente, el papel de la ciudad como plataforma física y cultural de facilitación e incentivación de otras formas de consumo privado, actuando así como medio de consumo colectivo.

Así, desde el punto de vista de la economía política de la urbanización, la ciudad posee un carácter plural: es bien de consumo colectivo final, es medio social de producción y también es medio de consumo colectivo (bien de consumo que hace posible otras formas de consumo). Para la economía pública, tiende a operar como agregado de bienes públicos, razón por la cual la hemos categorizado como bien compuesto de consumo colectivo.

---

<sup>16</sup> Colombia, Ministerio de Desarrollo, 1995, Ciudades y ciudadanía. La política urbana del salto social, Bogotá.



## **b) La ciudad como unidad de producción con atributos espaciales particulares**

Otros argumentos elaborados desde distintas escuelas económicas han tomado como base las ideas de inmovilidad, proximidad y aglomeración para explicar la naturaleza económica de la ciudad. Tres diferentes categorías, asociadas con tres distintas escuelas, pueden proponerse: la ciudad como tejido económico, economías de aglomeración y ámbito de reproducción.

*a) La ciudad entendida como tejido económico* no emerge directamente de la economía neoclásica sino de una interpretación heterodoxa de la teoría de la localización. Esta interpretación heterodoxa es posible despojándose de la pretensión de demostrar la existencia de un equilibrio económico espacial. Hecha esa indispensable omisión, la ciudad aparece a los ojos de cada actividad y sujeto económico como una canasta de bienes y servicios específicos por su calidad, costo o versatilidad. En la teoría de la localización, el espacio se incorpora a través del impacto que un determinado lugar tiene sobre las variables integrantes de las funciones de oferta y demanda. Se hace por lo general, pero no exclusivamente, considerando el costo de la distancia para la provisión de determinados bienes o servicios que hacen parte integrante de las funciones de producción y de consumo de los sujetos económicos. En esta medida, una ciudad como unidad económica colectiva difiere de otra por la amplitud, calidad, variedad y costo de la canasta de bienes y servicios indispensables para hacer posible la producción o el consumo. La ciudad se constituye así en un contexto propicio para ciertas actividades y expulsor de otras.

*b) Economías y deseconomías de aglomeración:* Las vertientes neo keynesianas y más particularmente los trabajos de Alonso (1971) y Richardson (1977) conceptualizan la ciudad haciendo una analogía con la firma y sus leyes de funcionamiento microeconómico. La entienden como unidad económica constituida a partir de las infraestructuras colectivas que ofrece y de las interacciones económicas y extraeconómicas que propicia entre los sujetos económicos que la integran. La ciudad hace posible la provisión de bienes y servicios que cada individuo económico sería incapaz de pagar: desde lo más básico como agua potable, energía, telecomunicaciones, hasta lo más sofisticado como investigación, innovación y desarrollo científico y tecnológico. Una ciudad es económicamente viable a partir de una talla mínima que hace posible financiar estos soportes colectivos. A medida que ella crece se abarata el costo individual de provisión de esos servicios pero, a partir de un cierto volumen, éstos se empiezan a saturar, a disminuir su eficiencia e incrementar su costo. En la primera fase, de beneficios crecientes, la ciudad tiende a crecer, mientras que en la segunda se estanca e incluso empieza a expulsar población y actividad económica.

Aparte de los costos y beneficios derivados del uso de los soportes colectivos que la ciudad ofrece al aparato productivo, las teorías y los argumentos propuestos por Alonso (1971) y Richardson (1977) consideran también la existencia de otros costos y beneficios derivados de la interacción entre los agentes económicos. No se trata en este caso de aquellos que se hacen visibles e impactan las actividades económicas a través del mercado, que ya están considerados en la idea de tejido económico arriba expuesta, sino de los que operan por fuera de éste. Los conceptos de *externalidades* y *de economías de aglomeración* permiten esta incorporación. Por externalidad se entiende todo beneficio o costo económico recibido como resultado de la acción de otros agentes y que no se transa a través del mercado, es decir que no se paga por él (en caso de ser un beneficio) o no se recibe compensación (en caso de ser un costo). Así, las empresas y las personas al estar unas cerca de otras y en frecuentes contactos sociales, transfieren gratuitamente información útil para mejorar los productos, los procesos, el mercadeo. Esta aglomeración también produce congestión y contaminación, inseguridad. Según esta teoría, los beneficios de la aglomeración también están sometidos a procesos cíclicos de expansión, saturación y retroceso que hacen de la ciudad, en cada momento, más atractiva y beneficiosa al principio y menos atractiva y más costosa, al final.

Estas teorías y argumentos permiten entender el por qué las ciudades y sus aparatos económicos poseen una dinámica de crecimiento cíclica, provocando en algunos momentos mayor concentración espacial de la población y de la producción y, en otros, dispersión de ambos. Sugieren, además, la posibilidad de extender el argumento a períodos más largos de tiempo en donde estos ciclos de

crecimiento y decadencia se suceden y superponen parcialmente. Cuando una ciudad llega al momento del estancamiento por el agotamiento de su infraestructura y de sus medios de funcionamiento colectivo enfrenta el reto de la renovación tecnológica e institucional. En la medida en que consiga renovarse y actualizar sus sistemas, instituciones y formas de funcionamiento podrá poner en marcha un nuevo ciclo de expansión. En la experiencia de algunas ciudades latinoamericanas, estos ciclos pueden tener una duración de entre 30 y 50 años que, en caso de sucederse unos a otros dan lugar a procesos expansivos muy prolongados, como son los observados en las grandes ciudades de este subcontinente.

Los estudios de historia urbana y de geografía histórica ratifican la sensatez empírica de esta predicción de crecimiento urbano cíclico y lo ponen, además, en su dimensión cronológica. El estudio de Bairoch (1985) ilustra los ciclos largos de expansión, saturación y decadencia de ciudades como Roma o Londres, los cuales sugieren períodos de vida que se cuentan en siglos, no en décadas ni años. Investigaciones como la de Yazaki (1968) ilustran, por otra parte, cómo la transición de Edo, capital imperial del medioevo japonés, a Tokio, centro industrial del país, tomó cerca de un siglo y pasó por un descenso (de un millón a quinientos mil) y ascenso (de quinientos mil a un millón) pronunciados de la población de la ciudad. La investigación realizada por Sassen (1991) sobre Nueva York, así como las monografías históricas realizadas sobre Bogotá (Cuervo, 1995) ponen de presente la existencia de ciclos y fases de transición más cortos, contados en decenas de años (de cerca de medio siglo). De acuerdo con la observación histórica, el ciclo de expansión urbana haría parte de un proceso con presencia de ondas largas (varios siglos), medias (varias décadas) y cortas (años), determinadas por cambios de magnitud e intensidad muy diferencial.

Las investigaciones de Hall (1998), ayudan a comprender los factores que ponen límite a los ciclos medios de expansión urbana y explican las transiciones de uno a otro. Su reflexión subraya que la ciudad como desafío económico es el resultado no solamente de un capital físico y de una tecnología, sino de formas de organización, de ideologías, acuerdos éticos y morales que, en conjunto, constituyen un capital virtual que opera al lado del capital físico, es su espíritu y su motor. Las ciudades y los países, dice Hall, reaccionan ante las oportunidades de cambio de muy variadas formas y están obligados a inventar nuevos e ingeniosos métodos para combinar los fondos estatales y privados y construir nuevas infraestructuras urbanas; nuevos sistemas de regulación deben aparecer y otros dejar de existir; todo lo cual involucra también la creación y la preservación del orden moral, un proceso de construcción social, un sentido del orden social compartido (Hall, 1998: 617; los subrayados son nuestros).

Comprender los ciclos medios y cortos del crecimiento urbano requiere, por tanto, entender la ciudad como producto agregado, compuesto y determinado por el comportamiento de a lo menos tres grandes conjuntos de capitales: a) capitales físicos de soporte al funcionamiento general de la ciudad, de consumo colectivo, sometidos a sus propios ciclos de vida (gestación, expansión y obsolescencia); b) capitales inmateriales, principalmente relacionales, proveedores de sentido, cohesión e integración de los comportamientos humanos individuales, corporativos y sociales; c) capitales sectoriales, con dinámicas y ciclos propios de expansión y obsolescencia.

La ciudad es no solamente un tejido económico sino una red sociocultural que permite la transmisión no mercantil de costos y beneficios de localización. La actividad económica particular se encuentra así determinada por las características de esta red socioeconómica que es la ciudad, relación de determinación semejante a la establecida en el caso de la teoría de la localización. Sin embargo, estos conceptos dejan abierta la posibilidad de identificar, descifrar y comprender algunos de los mecanismos a través de los cuales las partes (sujetos económicos) pueden tener algún tipo de incidencia sobre el todo (la ciudad). Esta exploración ha sido motivo de gran parte de los estudios de geografía económica de todos los tiempos que han pretendido radiografiar y diagnosticar las cualidades que hacen de una ciudad, un territorio o una región, ganadoras.

## 2. La ciudad, producto inter-subjetivo colectivo

Al principio unas pocas, pero recientemente más numerosas se hacen las voces que desde distintas disciplinas destacan el papel de los imaginarios, de los proyectos, de las representaciones, de los acuerdos y de las más diversas construcciones subjetivas colectivas como instrumentos de guía, mediación y coordinación de los comportamientos individuales de los habitantes urbanos. Estas creaciones intersubjetivas contribuyen a regular los conflictos, ajustar las expectativas, hacen posible el presente de estas mega comunidades de seres y mentalidades diversas, crean alternativas para resolver diferencias y medios para encaminar la evolución futura de la ciudad.

La política y su ejercicio, son tal vez las dimensiones humanas por excelencia (no las únicas por supuesto) a través de las cuales éste carácter inter-subjetivo de la ciudad se pone de manifiesto. No por casualidad, la ciudad en la Grecia clásica *-polis-* se entiende como comunidad política de derechos y obligaciones, construida en la procura del bienestar (felicidad) colectivo. La sociología, la antropología y la psicología contemporáneas han desarrollado elaboraciones alrededor de categorías y conceptos como los de cultura, sociabilidad, imaginarios y representaciones. La economía ha llegado un poco tarde pero no por ello con menos fuerza; primero con los trabajos de la escuela francesa de la regulación en los 1980 y posteriormente a través del institucionalismo, en donde se destaca el papel de las normas y de los acuerdos en la regulación de los comportamientos individuales y en la explicación de los resultados económicos colectivos.

### a) Lo intersubjetivo en la operación económica de la ciudad

El reconocimiento de la dimensión intersubjetiva tiene sus antecedentes más remotos en los trabajos de Keynes donde se introduce con fuerza la reflexión sobre la racionalidad del sujeto económico y se considera la presencia de comportamientos no racionales guiados por la imitación; o de decisiones tomadas en ausencia de información completa, como lo supone la teoría neoclásica. Se pueden comprender así comportamientos de pánico colectivo presentes en situaciones de crisis e incertidumbre mayor, así como el papel de las expectativas en la explicación de los comportamientos económicos individuales. La novedad de este trabajo y reflexiones radica en la introducción de consideraciones descartadas por la teoría neoclásica relacionadas con la irracionalidad de ciertos comportamientos económicos y la existencia de una dimensión social y colectiva de esta racionalidad.

La economía urbana también empezó a reconocer la importancia de esta dimensión inter subjetiva, del papel de las convenciones sociales, los acuerdos y las instituciones. Particularmente importantes fueron las investigaciones y elaboraciones teóricas realizadas tomando como referencia los distritos industriales italianos (Garofoli, 1992) en donde se pone en evidencia el papel de la cultura, la sociedad, la familia y las tradiciones en la explicación de componentes claves de la dinámica económica de ciertas localidades: se habla de factores como el consenso social, la sedimentación histórica de los conocimientos del ciclo y las técnicas, las fuerzas de regulación social operadas al exterior del mercado y determinadas por la integración entre instituciones y economía local (Garofoli, 1992:67, 72). Un poco más tarde, Abramo (1998) introduce esta dimensión de análisis en un tema pivotal y clásico de la economía urbana como es el mercado del suelo y de la vivienda, a través de la idea de *convenciones urbanas*, explicativas de la dinámica de operación de los procesos de segregación residencial.

Por otras vías y desde escuelas diferentes, se han construido referencias teóricas convergentes. Una de ellas proviene de los trabajos de North (1990) quien introduce el concepto de *instituciones*, entendido como normas formales e informales, convenciones y acuerdos, que regulan el comportamiento de colectivos sociales (originalmente se refiere a naciones), disminuye los costos de transacción y facilita la coordinación e interacción entre los individuos. Si para la teoría neoclásica este papel era principalmente desempeñado por el mercado, para el institucionalismo, resulta indispensable explorar el papel de la cultura, los hábitos, las costumbres, las leyes y los acuerdos políticos, como componentes estratégicos del desempeño económico. En estas condiciones, las diferencias en el crecimiento de los países derivan del tipo de instituciones prevalecientes y de si ellas

incentivan o no la cooperación entre agentes y la innovación social y productiva. El *capital social* ha sido la variable operativa a través de la cual se ha investigado el papel de las instituciones en el desarrollo económico. Para Putnam (1993), por ejemplo, el capital social se refiere a aspectos de la organización social tales como redes, normas y confianza social, que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo. O, más específicamente, para Kreuter et al (1998): son los procesos y condiciones entre las personas y las organizaciones que permiten la obtención de metas de beneficio mutuo. Estos procesos y condiciones se manifiestan a través de cuatro constructos interrelacionados: confianza, compromiso social, participación cívica y reciprocidad los cuales, son por lo general, las referencias a partir de los cuales se diseñan las mediciones de capital social.

La articulación de estas reflexiones con la explicación del desempeño de las economías locales y urbanas ya comienza a hacerse (Coffé & Geys, 2005) y es de esperar que arroje resultados interesantes. La antropología urbana, la sociología y la ciencia política han construido de tiempo atrás los fundamentos que permitirán entender con claridad los nexos entre instituciones y economía urbana. Han puesto en evidencia la existencia de una cultura propia de la ciudad, de relaciones sociales características de lo urbano y, más recientemente, de formas específicas de comportamiento político (De Franz, 2008). El conjunto de estos trabajos ha de permitir en un futuro muy próximo entender el papel de la ciudad en la configuración de comportamientos económicos colectivos, con indiscutible impacto sobre la dinámica económica urbana.

## **b) Lo intersubjetivo en la elaboración de proyectos de ciudad**

Comprender la operación económica de la ciudad significa no solamente dar cuenta de la conformación de voluntades y valores colectivos a través de la conjugación de racionalidades múltiples, sino también incorporar y entender la presencia de tiempos diversos. En la ciudad coexisten, pasado, presente y futuro, no solamente por la heterogeneidad del espacio urbano y arquitectónico, testimonio de huellas de generaciones múltiples; sino también por la variedad de formas de producción y trabajo, yuxtapuestas e interrelacionadas. La plural configuración espacial y económica de la ciudad será abordada en secciones posteriores; por lo pronto nos ocuparemos del papel del proyecto económico de ciudad en la construcción de voluntades colectivas de cambio y transformación que la conducen hacia su porvenir.

Una parte de la dinámica del cambio económico de una ciudad en cada momento del tiempo sigue las orientaciones de lo que voluntariamente se propone hacer una sociedad local para construir su futuro. A esta porción del cambio suele otorgársele, desde la mirada de los planificadores, los arquitectos y los políticos, un valor probablemente desproporcionado. Sin embargo, aunque objetivamente, -en términos de cifras de inversión, movilización de empleo y metros cuadrados construidos, reformados o restaurados- su peso es restringido, su verdadero poder de transformación deriva del impacto sobre las expectativas, las mentalidades y los comportamientos de los sujetos económicos de la ciudad. Estas mentalidades, representaciones y expectativas sirven de canal de transmisión al conjunto de las dimensiones del funcionamiento urbano y dan a los cambios una duración y una consistencia que, en su ausencia, serían impensables. Las ideas de ciudad global y de competitividad urbana son un ejemplo reciente y una buena ilustración de cómo operan estos acuerdos y convenciones de futuro sobre el sentido de la dinámica económica urbana.

Durante toda la década de 1990 y parte de la primera de 2000, los trabajos de Sassen (1991) sobre las ciudades globales, tuvieron un profundo impacto en América Latina y en el mundo sobre la manera de entender la economía de la ciudad contemporánea y, lo que es más sorprendente, sobre el proyecto (la norma, el deber ser) de ciudad<sup>17</sup>. El concepto de ciudad global es elaborado por Sassen a partir del estudio de Nueva York, Londres y Tokio durante los 70 y 80. Plantea que estas tres ciudades son ejemplos líderes —sin explicar con precisión el significado de esta expresión— para justificar su escogencia y sugerir la posibilidad de extender las conclusiones obtenidas a la identificación de los

<sup>17</sup> El contenido de lo que resta de esta sección toma como referencia principal a Cuervo (2003).

rasgos generales de la nueva economía urbana. Entre las características por ella destacadas, están el papel estratégico desempeñado por las actividades de servicios —financieros y a las empresas—, la dualización de su estructura social y la creciente vinculación con la economía mundial: le sirve de soporte y tiende, al mismo tiempo, a desvincularse progresivamente de sus territorios nacionales de pertenencia. En un conjunto nada despreciable de trabajos e investigaciones sobre ciudades latinoamericanas (Cuervo, 2003b), esta caracterización fue adoptada como proyecto de ciudad. Es decir, se asumió que la economía de las ciudades debería asemejarse a lo descrito por Sassen para Nueva York, Londres y Tokio, como condición y requisito para la generación de crecimiento y prosperidad. Como canales de transmisión de estas ideas operaron los innumerables estudios de competitividad urbana realizados desde 1990, los planes estratégicos urbanos elaborados con inspiraciones muy semejantes y los distintos índices de competitividad, -nacional, territorial y urbana- que se regularizaron a escala internacional y nacional.

A pesar de que desde un punto de vista objetivo no tiene sentido extender los hallazgos de Sassen al conjunto de las ciudades contemporáneas, ni siquiera al de las grandes ciudades latinoamericanas, el procedimiento fue ampliamente empleado y aceptado. Esta aceptación probablemente operó a través de los mecanismos descritos por Kuhn (1963) en sus trabajos sobre las revoluciones científicas y el papel de los paradigmas, así como por razones de moda o de sumisión cultural.

El uso objetivo del concepto de ciudad-global debería someterse a las restricciones impuestas por la naturaleza de los sistemas urbanos, nacionales o globales. Estos sistemas, entendidos como conjuntos de elementos urbanos, integrados e interconectados a través de flujos y transacciones, han generado históricamente la diferenciación de sus partes a través de procesos de concentración espacial de actividades y funciones, de especialización funcional, y de agrupación de los elementos en conjuntos de semejanza y jerarquía. Lo que la experiencia indica acerca de las leyes geográficas de los sistemas urbanos es que la pertenencia al conjunto (en este caso el sistema urbano) implica no la semejanza sino la diferencia entre los elementos que lo componen. Por tanto, lo que la consolidación del modelo de ciudad global supone no es la conformación de un conjunto homogéneo de ciudades con características semejantes, sino un sistema diferenciado y jerarquizado. Desde el punto de vista proyectivo, por tanto, lo que pudiera ser deseable y recomendable para una ciudad, podría ser totalmente desaconsejable para otra.

A pesar de lo anterior, el uso normativo (proyecto urbano) del concepto de ciudad-global no parece estar sometido al juego de leyes tan precisas y estrictas como las anteriores. Una sociedad o grupo humano determinado suele utilizar imágenes del futuro deseado, de manera relativamente amplia y flexible, sin mayores restricciones de coherencia, racionalidad y experiencia histórica. Comprender estos procesos significa recurrir a análisis de estructura política, de procesos sociales y antropológicos de comunicación, disuasión y negociación; todo lo cual equivale a colocarlo en el plano de los procesos inter subjetivos. En estos procesos, por tanto, están comprometidas también la teoría, las comunidades académicas y su posible operación como vehículos para la aceptación de ideas y proyectos de ciudad, que, dependiendo de las circunstancias, pueden tener un claro sesgo etnocéntrico: la realidad objetiva e inter subjetiva de un determinado tipo urbano —ciudad global en este caso— es acrítica y mecánicamente trasferida a otra, cuya condición tiende a no corresponder.

Estas formas de trasferencia acrítica y etnocéntrica responden en parte a la naturaleza misma de los procesos de lenguaje, comunicación y representación involucrados. Descifrar las claves de un adecuado manejo de los mismo significa adentrarse en la manera como a través de la política, la cultura y el lenguaje se combinan saberes diversos en la construcción de determinadas ideas de desarrollo urbano (Cuervo, 2005).

No obstante, el quehacer de la teoría, sus orientaciones y enfoques pueden contribuir a la construcción de explicaciones de ciudad con sesgo etnocéntrico. Es tarea de la crítica científica y de la investigación elaborar parámetros epistemológicos adecuados a la neutralización de este sesgo, es decir a la construcción de lo que hemos denominado una teoría urbana multi-céntrica: “Esto significa que necesitamos investigar más en cómo la globalización se desarrolla en diferentes localidades geográficas (para más información véase King, 1996, y Watson y Gibson, 1995). Sin embargo, esto va

más allá de una mera base empírica en donde se aplica la hipótesis de ciudad-global a ejemplos más exóticos. Se requiere que la teoría sea más sensible a la especificidad del lugar en un sentido epistemológico. En términos metodológicos, hay que preocuparse de cómo lo global es entendido localmente (Featherstone, 1995) mediante un trabajo etnográfico; esto significa que los investigadores necesitan estar alertas a los sesgos representacionales en su trabajo (Nzegwu, 1996; Perera, 1996); y también sugiere que hay que estar alertas ante el fenómeno de la teoría de viaje más general, de cómo la teoría urbana es escrita en forma más particular, explorando cómo la relación entre el poder y el conocimiento es transmitido a nuestro entendimiento de lo urbano” (McNeill, 1999, p. 147).

### C. La ciudad como fenómeno socio-espacial

La economía -neoclásica, marxista o keynesiana-, no interroga sino que “ilumina” la ciudad. Parte de su racionalidad, de su peculiar forma de comprender el mundo y de construir conocimiento para, a renglón seguido, aplicar ese saber a la ciudad. Este procedimiento estrecha en exceso la mirada que desde la economía puede hacerse de la ciudad como fenómeno socio-espacial. Para superar esta estrechez y ampliar la mirada se requiere adoptar un enfoque *plural*, consistente en invertir el procedimiento previamente expuesto. En vez de imponer la racionalidad económica a la ciudad (hegemonía disciplinaria) se invertirá la secuencia, es decir, se partirá de la ciudad como fenómeno socio-espacial para pasar así a interrogar la economía, y precisar cuáles desafíos le quedan formulados. De esta manera, la economía reconoce la verdad del otro, en este caso de aquellas disciplinas como la geografía y el urbanismo, más directa y ampliamente enfocadas en la comprensión de la dimensión espacial de la ciudad, para intentar posteriormente aportar su propio y más específico conocimiento.

Por consiguiente, hemos intentado discernir las propiedades del espacio social, inspirándonos de diversas disciplinas y corrientes de pensamiento, y derivar de allí las exigencias teóricas para que la economía aporte a su comprensión. Esta revisión lleva a identificar tres interrogaciones alrededor de las cuales la economía debe explorar y explotar sus argumentos. La primera interrogación parte de reconocer que el espacio social se organiza a partir de centros, con cambiantes dinámicas de concentración: ¿qué argumentos y explicaciones aporta la economía para comprender la formación de centros, su configuración interna y su relación con los demás elementos del sistema? Esto equivale a preguntarse por las razones económicas de existencia de la ciudad, así como por interrogarse acerca de la estructura espacial interna de lo urbano.

La segunda se constituye a partir del reconocimiento del papel estratégico desempeñado por la escala, por las estructuras de nivel. La naturaleza de los fenómenos socio-espaciales cambia de acuerdo con la escala (global, continental, nacional, local), así como también cambian las herramientas con las cuales aproximarse a su comprensión e interpretación. Por tanto, la segunda interrogación será por los argumentos a partir de los cuales la economía explica la existencia de estas escalas, sus articulaciones y sus cambios a lo largo del tiempo.

La tercera deriva de la dificultad de comprender las relaciones entre los cambios económicos y socio-espaciales. Los ritmos de cambio son diferentes, los canales de transmisión son distintos y, por tanto, se requiere de un dispositivo que permita comprender las condiciones en medio de las cuales se despliegan estas relaciones entre cambio económico y transformación urbana.

De acuerdo con estas tres interrogaciones, en esta sección nos concentraremos a precisar los desafíos de la economía para aportar a la comprensión de las estructuras de *centralidad* y concentración de la ciudad; las estructuras de *nivel o de escala* y, finalmente, sus estructuras de *temporalidad*. En términos de énfasis, la economía ha centrado el desarrollo de su reflexión e instrumental en el primero de estos temas. De los otros dos, sin embargo, se carece de la necesaria conciencia para identificarlos como dimensiones de análisis no solo relevantes sino prácticamente ineludibles. Los aportes de la economía son menores y el trabajo por hacer y los desafíos a abordar son de mayor magnitud.

## 1. Ciudad y espacio social<sup>18</sup>

Aceptando el desafío de tomar ciencias sociales como la geografía como punto de referencia para la caracterización de la ciudad, se verán a continuación cuales son los pilares a partir de los cuales deberían construirse los conceptos de espacio social y de ciudad.

Un primer acuerdo consiste en descartar la idea del espacio como un medio preexistente al hombre y la sociedad. El espacio social es un producto humano, social, grupal e individual. Es, además, un producto estratégico, esencial, por su función mediadora en las relaciones hombre-naturaleza, y seres humanos. Mediar tiene un significado plural, es: servir de instrumento, condicionar, determinar, limitar, obstaculizar, canalizar, sugerir, expresar, callar.

No obstante, si bien la idea de espacio natural virgen debe descartarse, desde el punto de vista generacional vale preservar la distinción entre espacio como producto o como medio preexistente. En su carácter intergeneracional (largo plazo) y colectivo (social), el espacio social es producto del hombre y de la sociedad: seres humanos y sociedad en abstracto. En contraste, para cada generación, individuo o grupo específico y concreto, el espacio social es un medio preexistente (heredado de generaciones previas), una restricción, una condición, un canal y un instrumento al cual se debe acomodar o decidir si intentar o no rehacerlo.

Esta ambivalencia también tiene sentido cuando se le mira desde lo general, plural e integral, o desde sus partes y componentes. Como conjunto y unidad integral, es un producto involuntario por ser el resultado de la combinación de lógicas múltiples y diversas, provenientes de planos variados, y con temporalidades diversas. En sus partes, es resultado directo de la acción de grupos y generaciones determinadas, refleja y sirve de soporte al desarrollo de proyectos humanos con finalidades diversas pero precisas y explícitas: de acumulación de riqueza, de control político, de intimidación, de comunicación y de placer lúdico y estético.

Este espacio social entendido como medio, hace posible el despliegue de relaciones en diferentes ámbitos y de muy diverso orden y naturaleza. Algunas se desenvuelven a escala planetaria, otras a nivel continental, regional, nacional, local, o micro espacial. En algunos casos son conflictivas, en otras complementarias, o de indiferencia, integración o de exclusión. Adicionalmente, desempeña este papel a través de variadas formas: a través del espacio construido (de las edificaciones y de las redes), del espacio vivido, del espacio concebido. Por consiguiente, su existencia es tanto real como imaginaria, sensorialmente perceptible pero igualmente difusa e intermediada.

Como estructura, se organiza a partir del principio de centralidad, expresión y desarrollo de la oposición de fuerzas de concentración y de dispersión, del encuentro entre tendencias de integración y de exclusión, del juego entre competencia y complementariedad, del contraste entre la búsqueda de semejanza y de diferenciación. Se expresa a través de formas representables por medio de puntos, líneas, áreas, ejes, rutas, circuitos, figuras; a diferentes planos y escalas, superpuestos, interpuestos, coexistentes. A través de las formas adoptadas por los elementos se ejerce su papel mediador; es por medio de cada uno de ellos que las interrelaciones (sociales y ecológicas) toman cuerpo, asumen una cierta estructura, adoptan una cierta dinámica de transformación.

En conclusión, el espacio social en general y la ciudad como su forma dominante pueden entenderse como *una organización particular de interacciones complejas reguladas a través de la posición, la forma, y las estructuras de centralidad de sus elementos*. La ciudad es un microcosmos del espacio social y condensa sus características; no obstante, posee rasgos que la hacen particular: la densidad de los elementos y la intensidad de las interacciones generan diferencias cuantitativas y cualitativas en su papel como componente particular, pero dominante, del espacio social.

La economía urbana no posee una respuesta uniforme a estos interrogantes formulados desde la teoría urbana. Sus aproximaciones son diversas porque responden a diferentes enfoques

<sup>18</sup> El contenido de lo que resta de esta sección toma como referencia principal a Cuervo y González (1997: 145-147).

epistemológicos, tal y como se ha venido planteando y desarrollando a lo largo de esta parte. La lectura heterodoxa que se ha venido haciendo de estos aportes autoriza y sugiere poner juntas al menos tres tipos de racionalidad a partir de las cuales la economía contribuiría a responder estos interrogantes acerca de la ciudad como medio preexistente o como producto.

Desde la teoría neoclásica, la ciudad tiende a ser concebida como medio preexistente. Los supuestos de operación del mercado competitivo perfecto llevan a representar la relación del sujeto económico, sea éste productor o consumidor, con la ciudad a través de una racionalidad de *ajuste*. Esta racionalidad da cuenta de la lógica de comportamiento del pequeño agente económico, con nula capacidad de intervención sobre las condiciones y determinantes más generales de la ciudad. Sus decisiones económicas fundamentales se ajustan a las restricciones y posibilidades ofrecidas por la ciudad como entorno económico, a partir de las cuales pretende maximizar su bienestar o sus utilidades. Para un vasto conjunto de agentes e individuos, esta racionalidad del ajuste representa de forma simplificada una lógica que asociaremos a una escala o *nivel micro-económico espacial*.

Las escuelas keynesianas y ricardiana hacen énfasis en las imperfecciones del mercado, a partir de las cuales es posible comprender y derivar la presencia de otro tipo de relación entre el sujeto económico y la ciudad. En ésta relación, la ciudad deja de ser un medio totalmente fuera del alcance del sujeto económico quien, por sus características especiales, posee ahora la posibilidad de adaptar la ciudad a su propia lógica e intereses. La racionalidad de la *adaptación* se aproxima a la lógica de comportamiento del gran agente económico (grandes corporaciones y empresas, Estados nacionales o locales o incluso, agentes particulares coordinados a través de *convenciones urbanas*), con capacidad de intervención sobre algunos determinantes generales de la economía de la ciudad: estructura de precios y usos del suelo, prácticas de vida y de consumo del espacio físico privado, dinámicas espaciales de extensión o intensificación del uso del suelo. Para un pequeño pero relevante conjunto de agentes e individuos, esta racionalidad de la adaptación representa de forma simplificada una lógica que asociaremos a una escala o *nivel meso-económico espacial*.

Finalmente, para las vertientes de la economía política marxista, la ciudad es claramente concebida como un producto histórico social. Eso significa comprender su dinámica de transformación y de cambio a partir de la lógica de sujetos colectivos, generalmente entendidos por ella como clases sociales. Esta lógica, en el caso del capitalismo, está comandada por las leyes de la acumulación y por el papel dominante que el capital desempeña en la explicación del curso de la economía y de la sociedad. La comprensión de esta lógica implica comprender los procesos en escalas de tiempo y de espacio más amplias que las propias de las dos racionalidades previamente descritas. Por tanto, esta racionalidad de la *producción* se acerca a la comprensión del comportamiento de sujetos colectivos donde se combinan dinámicas heterogéneas y contradictorias: homogeneización-heterogeneización, integración-segmentación, conciliación-conflicto. Para la sociedad y la economía tomada como conjunto, esta racionalidad de la producción representa de forma aproximada una lógica que asociaremos a una escala o *nivel macroeconómico espacial*.

## 2. Centralidad y concentración<sup>19</sup>

Las preguntas originarias de la geografía urbana son similares a las de la economía espacial. La concentración es el principio de comportamiento espacial a partir del cual nacen las interrogaciones centrales. "¿Por qué los hombres y sus actividades se reparten desigualmente en la superficie terrestre? ¿Por qué manifiestan una tendencia a la aglomeración y a la constitución de concentraciones espaciales como las ciudades? El análisis de las *interacciones* humanas proporciona la respuesta. Los hombres tienen interés en agruparse para protegerse de un ambiente hostil, para manifestar su sociabilidad y para producir e intercambiar. Manifiestan un deseo de dispersión para explotar los recursos diseminados en la superficie de la tierra, pero también para preservar su personalidad, evitar

<sup>19</sup> El contenido de lo que resta de esta sección toma como referencia principal a Cuervo y González (1997: 124-133).



el desagrado y la promiscuidad de ciertas proximidades. La configuración del paisaje humano es el resultado de esta doble tendencia" (Derycke-Huriot-Pumain, 1996: 323).

La mirada económica de la ciudad desde la geografía urbana como disciplina y desde el análisis socioespacial, como convergencia de disciplinas, ponen de presente el ineludible desafío de comprender la ciudad en dos planos simultánea y complementariamente: el de su organización espacial interna, y el de su pertenencia y participación en la formación del sistema urbano. La ciudad es, al mismo tiempo, *unidad singular*, con autonomía e independencia relativa y *sistema* configurado en la presencia múltiple y diversa de unidades de diferente tamaño, funciones, posición y dinámica.

*a) Fundamentos y desafíos para una mirada económica de la ciudad como sistema urbano:* La economía ofrece un dispositivo teórico, instrumental y un bagaje de investigación científica muy abundante y variado en esta materia. Los trabajos de la geografía económica clásica y contemporánea han sido asimilados y adoptados sin dificultad a lo largo del tiempo. Así, los modelos de Von Thünen (1875), Weber (1930), y Christaller (1933) han servido de referencia e iluminado el desarrollo del conocimiento económico espacial. Como deficiencias podrían señalarse principalmente dos: una, la falta de articulación de los estudios de red urbana y unidad urbana como parte de una misma y única preocupación de teoría económica urbana. Los estudios de red suelen entenderse como parte de la economía regional y se trabaja poco en comprender las determinaciones mutuas entre estos dos campos. La segunda es la falta de un orden o sistema conceptual que ayude a la construcción de una visión de conjunto. Por esta razón, las reflexiones que siguen toman los aportes de la geografía como referencia con la única y simple intención de poner todas las piezas juntas en un sistema de interrelaciones relativamente integral.

La ciudad depende en sus funciones, en su tamaño y en su dinámica del territorio circundante y del tipo de relaciones que con él establece. Control militar, servicios administrativos, funciones terciarias e intercambio de bienes y servicios complementarios son algunos de los múltiples tipos de lazos establecidos a este nivel (Pumain y Robic, 1996: 109). La intensidad, naturaleza y dinámica de cada uno de ellos varía tanto espacial como temporalmente, sin que esta relatividad les reste valor explicativo y demostrativo del anclaje espacial de la ciudad.

La ciudad es también parte constitutiva de redes y rutas que se desarrollan en cada momento histórico con características diferenciales. Los flujos de bienes, servicios, personas, recursos e informaciones se soportan en redes y corredores al interior de los cuales cada ciudad puede desempeñar un rol muy particular (Pumain y Robic, 1996: 122). El cambio técnico pero también las funciones de control territorial, de exploración y de conquista de recursos exóticos son los factores reguladores y explicativos de las mayores transformaciones experimentadas a este nivel.

La centralidad de red y de proximidad se superponen en la configuración de cada unidad urbana. La posición, la dinámica y la vulnerabilidad de cada ciudad dependen, por lo tanto, de la manera particular como se combinan estos factores en cada momento del tiempo. De esta combinación diferencial y de las transformaciones en los factores básicos se deriva la posibilidad de reconocer la identidad propia de cada ciudad en cada momento de la historia. La ruta, el pasaje de lo urbano en general a lo urbano en particular que así sugerido, simplemente esbozado.

El complemento indispensable de lo anterior está obviamente en la comprensión de la capacidad creativa e innovadora intrínseca a cada ciudad. Cada aglomeración urbana, al mismo tiempo que parte de un sistema más amplio, es un elemento con capacidad de cambio y de toma de iniciativas. *En este plano la comprensión de los efectos plurales y multidimensionales de la proximidad e intensidad de los intercambios es la clave para comprender la ciudad.*

A pesar de la diversidad de actores, de sus motivaciones y de sus acciones, la agregación de sus comportamientos produce regularidades. Estas regularidades sugieren que la renuncia a los principios de optimización, equilibrio y racionalidad uniforme no significan el abandono de los propósitos de la ciencia. Su real significado es, más bien, el de demostrar la necesidad de entender de otra manera la articulación entre lo particular y lo general, entre lo individual y lo colectivo. En esta

búsqueda habrá que acudir a las metáforas, arriesgarse a innovar en el plano de las metodologías y de los métodos de tratamiento de la información como única alternativa para alcanzar algún progreso.

La economía urbana latinoamericana cuenta en este ámbito, con una de las interrogantes que más ha contribuido a la construcción de una cierta identidad, entendida no como acuerdo y coincidencia plena, sino como convergencia alrededor de una búsqueda común. La concentración de población y de riqueza en la ciudad mayor (primada) es, en América Latina, la más alta del mundo después de la de Oceanía (Cuervo y Cuervo, 2012). Este fenómeno ha dado lugar a desarrollos teóricos propios como fue el caso de la teoría de la urbanización dependiente (Jaramillo, 1979) y ha servido para comprender la utilidad de aproximaciones heterodoxas y pluridisciplinarias que tomen como fundamento investigaciones comparativas de largo plazo (Cuervo, 1990). Las características del proceso de industrialización, los modos de población y ocupación del territorio y de extensión de la frontera agrícola, las peculiaridades en la configuración histórica del Estado y las particularidades en la relación salarial de nuestros países, son algunos de los más relevantes factores a considerar en la explicación de lo que la teoría de la urbanización dependiente denominó *macrocefalia urbana* (Jaramillo y Cuervo, 1993), (Cuervo, 2004).

Este tema, como muy pocos otros, pone en evidencia la importancia de adoptar una aproximación teórica multicéntrica: por razones de teoría y por requisitos de método. En cuanto a la teoría: los mismos factores que en Europa y los países desarrollados entraron en juego en la explicación de los procesos de concentración urbana moderna, desempeñaron un papel determinante en la explicación de los procesos latinoamericanos. No obstante, aspectos cruciales de su contenido, del momento en que se dieron, de los órdenes de jerarquía que adoptaron, y de las interrelaciones que construyeron, son los que dan lugar a la posibilidad de explicar las peculiaridades del proceso latinoamericano, sin necesidad de caer en recursos morales de (des)calificación de nuestras experiencias como “deformadas”, “truncas”, o “incompletas”. Estas variaciones teóricas y del sistema de relaciones entre los elementos, son indispensables para comprender la peculiaridad del fenómeno primacial latinoamericano no porque constituya una excepción a la regla, sino porque lo que se ha considerado como norma (la experiencia europea o de los Estados Unidos) es un caso tan particular como los demás y para nada representativo de un patrón general o abstracto como suele presentarsele.

Respecto al método, la comparación de casos y de experiencias en lapsos largos de tiempo son el único recurso confiable con el que la economía regional y urbana cuenta para dotarse de criterios para sostener y argumentar la originalidad de un proceso en términos del momento en que aparece, las modalidades que adopta, las intensidades y longitudes de duración que presenta o incluso, los contenidos o factores determinantes que lo explican o intervienen. El uso del método comparativo, sin embargo, debe hacerse tomando las precauciones que eviten caer en los errores más recurrentes: “En la historia de los estudios comparativos emanados del siglo XIX, en la escogencia de las categorías comparativas, los científicos sociales fueron poco generosos y benevolentes con el mundo no occidental. Hago referencia al uso de términos como ‘primitivo’, ‘salvaje’, ‘bárbaro’, la terminología de los antropólogos decimonónicos. Los términos que se sucedieron no son mucho mejores: ‘simple’, ‘tradicional’, ‘subdesarrollado’, ‘menos desarrollado’, incluso ‘en desarrollo’. Adolecen de dos fallas. La primera es el etnocentrismo moral, tanto porque todos estos términos contrastan otras sociedades con algo mejor a ser encontrado en Occidente. La segunda es la simplificación extrema, dado que comprimen ricos mundos de variaciones y complejidades en categorías gruesas y despreciativas” (Smelser, 2003: 648).

En versiones más refinadas y relativamente corrientes en el campo de la teoría urbano regional, estas fallas adoptan dos grandes formas de expresión, la evolucionista y la etnocéntrica. En el primero de estos casos, cuando se establecen comparaciones entre países con diferentes niveles de riqueza, se les suele situar a lo largo de una imaginaria línea de la evolución social, por la cual se supone que todos los países han de transitar. En estas condiciones, se supone que la situación de la región o ciudad más rica es la *prefiguración* de lo que a todos les va a suceder, al estado que en algún momento han de llegar. En el segundo de los casos se acude a un argumento diferente pero con implicaciones semejantes al primero. Se argumenta que en la región o ciudad más rica, los fenómenos

estudiados se expresan de forma *más nítida y pura* por tomar lugar en contextos de mayor homogeneidad social y cultural. La heterogeneidad se considera entonces como una suerte de “impureza” que distorsiona la operación de las relaciones y fenómenos estudiados.

b) *Fundamentos y desafíos para una mirada económica de la organización espacial de la ciudad como unidad singular*<sup>20</sup>: La organización espacial de la ciudad es, entre otras cosas, el resultado de la operación de un(os) determinado(s) principio de cohesión. En la lectura heterodoxa que hemos venido desarrollando, partimos de la base de que la ciudad, como sistema complejo, posee no uno sino varios de estos principios, asociados aunque no completamente coincidentes con las racionalidades económicas en ella presentes. Se presentan a continuación los más significativos:

**Funcionalidad:** La representación más simple considera la ciudad como un conjunto de lugares interdependientes a través del juego de leyes de interacción espacial (Baumont-Huriot, 1996: 23). Cada lugar está dotado de un potencial de atracción y de una capacidad más o menos importante para generar flujos. Sin embargo, el esquema de base es de una extrema pobreza y la ciudad pierde su identidad para diluirse en la banalidad de un espacio regular comandado por el automatismo uniforme de la interacción espacial (Baumont-Huriot, 1996: 24).

**Contradicción:** En otras representaciones, como las morfológicas (la ecología urbana), se parte de considerar la existencia de diferentes grupos sociales compitiendo por el uso del espacio. La pertenencia social se traduce espacialmente y surgen así tres tipos de representación del espacio urbano: la ciudad concéntrica (asocia grupos sociales y áreas concéntricas sucesivas), la ciudad sectorial (asocia la existencia de ejes de transporte a la especialización de los espacios intra-urbanos) y la ciudad de nodos múltiples (representación multicéntrica de la ciudad) (Baumont-Huriot, 1996: 24-25). En contraste con la primera representación donde la funcionalidad y la complementariedad eran los principios de cohesión de la ciudad, en éstas son la lucha y el conflicto los que desempeñan la función organizadora del espacio urbano, los que proporcionan la clave para entender su organización.

**Apropiación:** Una dimensión adicional de la ciudad y de sus planos de interacción se desenvuelve en dos ejes fundamentales, en el de la relación de la sociedad con el medio natural y en el de las relaciones de la sociedad consigo misma. En una primera acepción, la ciudad es entendida como un medio de adaptación del y al medio, de apropiación del territorio con la finalidad de garantizar la reproducción de la sociedad: "El territorio puede ser definido como la porción de superficie terrestre apropiada por un grupo social para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales" (Le Berre, 1922). En una segunda acepción, la ciudad es comprendida como un medio social e individual de reproducción, como un instrumento a través del cual la sociedad y los individuos garantizan su cohesión, su continuidad y su capacidad de transformación.

**Complejidad:** Finalmente, las representaciones sistémicas entienden la ciudad como una globalidad compuesta de elementos interdependientes relacionados con su entorno. El espacio urbano, como se vio más arriba, se rehace permanentemente bajo la doble influencia del entorno y de su propia dinámica (Baumont-Huriot, 1996: 26). Varias tradiciones y escuelas confluyen en esta búsqueda. En los sistemas dinámicos de Forrester (1961) las representaciones de la ciudad se fundamentan en la organización interna de la ciudad. Esta es concebida como un sistema compuesto por subsistemas de empresas, residencias y empleos que interactúan mutuamente, generando procesos de retroacción, explicativos de las trayectorias de crecimiento o de decrecimiento urbano, difíciles de establecer a priori (Baumont-Huriot, 1996: 27). Los modelos agrupados por Y. Lung bajo el término "ABC" (Auto-organización, bifurcación, catástrofe) permiten analizar la evolución de las estructuras urbanas bajo diferentes ángulos: inestabilidad, múltiples evoluciones futuras, condiciones de bifurcación (Baumont-Huriot, 1996: 27).

El estudio de la ciudad latinoamericana ha tomado como referencia algunas de estas representaciones y pone de presente, como en el caso anterior del estudio de la red urbana, los peligros

<sup>20</sup> El contenido de lo que resta de esta sección toma como referencia principal a Cuervo (2003 y 2012: 65-68).

de la abstracción etnocéntrica. En el debate más reciente, De Mattos, ha propuesto la emergencia de una nueva y referencial forma urbana propia del momento: “ (...) la metamorfosis que se procesa bajo el impacto de las tendencias constitutivas de esta fase de modernización capitalista, ha estado llevando a la conformación de una nueva forma urbana, que comporta mutaciones sustantivas con respecto a la que se había impuesto en el momento industrial-desarrollista (...) que correspondía a una ciudad ‘caracterizada por la existencia de un gradiente densimétrico en sentido centro-periferia, tanto en términos de población como de actividad y empleo, junto con la identificación de unos límites externos bastante netos frente al entorno rural’. Y, luego, que en su lugar *comenzó a esbozarse un nuevo patrón o forma, que puede ser descrita ‘como una trama continua de asentamientos, organizada alrededor de un gran número de focos nodales especializados en una vasta región multicéntrica’*, cuyo ‘modelo ideal puede ser definido como una ciudad sin centro o como una región urbana organizada alrededor de los fragmentos desparramados de la explosión del centro’ (Demateis y Governa 2001: 38)” (De Mattos, 2010: 265).

La revisión detallada de esta hipótesis en ciudades concretas de la época actual hace posible poner en evidencia los reales alcances de una hipótesis como la propuesta, de carácter pretendidamente universal. Algunos autores han acogido la tesis con entusiasmo, otros con mayor cautela y en un buen número de casos ha dado lugar a la revisión detallada de sus componentes sin la posibilidad de suscribirla de forma completa y contundente.

En el caso de Lima, hay la presencia de elementos que confirmarían la hipótesis propuesta. “En los años noventa, el patrón espacial emergente en Lima Metropolitana, se caracterizó por el crecimiento de múltiples centros especializados dentro de una estructura cada vez más descentralizada. El centro histórico de funciones múltiples se ha desdoblado en múltiples centros metropolitanos especializados en determinadas actividades informacionales, industriales, comerciales o culturales, los cuales se articulan a través de redes de información, de transacciones comerciales o de relaciones sociales” (Chion, 2009:90). Con una interpretación cercana a la anterior, se habla de fragmentación: “Por una parte, la extensión de las autopistas acentuó las estructuras lineales y, por otra, constituyó un antecedente para la formación de estructuras celulares fragmentadas que hoy son las más notables en el perímetro urbano. Bajo el concepto de fragmentación se entiende una nueva forma de separación de funciones y elementos socio-espaciales ya no, como antes, en una dimensión pequeña. Elementos económicos y barrios habitacionales se dispersan y mezclan en espacios pequeños (...) Mucho más importantes son hoy los *Malls y Shopping Centres*, y aún los primeros *Urban Entertainment Centres*. Originalmente orientados a los barrios de estratos altos, hoy en día estas infraestructuras se dispersan a lo largo de todo el perímetro urbano. (...) En el modelo, la fase de fragmentación está simbolizada por la libre distribución de zonas industriales, por la localización de centros comerciales en toda la ciudad, orientados a las autopistas intraurbanas y aeropuertos, así como la presencia de barrios cerrados en todo el perímetro urbano y en la periferia extramuros” (Bähr y Borsdorf, 2009: 33,42).

Sao Paulo sería un caso donde la hipótesis de De Mattos se acepta de manera parcial. Por su escala y configuración, daría lugar a la introducción de un nuevo concepto, el de ciudad región mundial. Por una parte, la Región Metropolitana de Sao Paulo (RMSP) estaría organizada en ejes o corredores de actividad, demarcados por la existencia de grandes infraestructuras de transporte y comunicación, especialmente las autopistas. Se trata por tanto de un policentrismo de ejes compactos y no de nodos dispersos como lo sugiere el modelo propuesto por De Mattos: “Observa-se, nesse sentido, que a expansao económica e populacional da RMSP é resultado da combinacao das condicoes de topografia e da localizacao dos grandes troncos rodoviaros (...) a expansao da regio metropolitana seguiu seis grandes eixos (...) Sao Paulo-Santos (...) RMSP com o Vale do Paraíba (...) Sao Paulo-Minas (...) RMSP com a regio de Campinas (...) RMSP com a regio de Sorocaba (...) Sao Paulo-Paraná” (Campolina, 2007: 31). Este policentrismo axial de la Región Metropolitana se acompaña de una extensión regional mucho más amplia del radio de influencia de la ciudad hasta unos 100 kms: “Assim, aceitamos a idéa da cidade-regiao mundial de Sao Paulo, porém composta pela RMSP e pelas microrregioes, industrializadas e próximas, de Campinas, Sao Jose dos Campos,

Sorocaba e Santos, como propoe Lencioni (2003). Elas estao contidas dentro de un radio inferior a 100 km, tomada a cidade de Sao Paulo como centro” (Campolina, 2007: 38).

La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), posee hoy, probablemente por las semejanzas de escala, una estructura semejante a la mencionada para Sao Paulo en donde se ha configurado un policentrismo basado en la presencia de ejes y no de nodos desarticulados sin presencia de un centro. La evidencia histórica señala además, en este caso, que esa nueva configuración es el resultado de un proceso de cambio de varias décadas que como paso previo tuvo una configuración policéntrica nuclear dispersa. “Basándonos en la investigación realizada sobre la ZMVM en 2002 (Pradilla y Pino, 2004), revisada en 2007, podemos afirmar que en la metrópoli se ha operado un cambio sustancial en la lógica de estructuración socio-económica y territorial: ha pasado, a través de una fase multinuclear de transición con una duración de varias décadas, de una estructura organizada a partir de una centralidad única, a una estructurada a partir de una *red de corredores terciarios*” (Pradilla, Moreno y Márquez, 2008: 20).

Buenos Aires también daría lugar a una conclusión matizada en donde se pone de presente la yuxtaposición de modelos, en medio, vale decirlo, de interpretaciones encontradas, unas más cercanas a la hipótesis de De Mattos y otras con resultados combinados: “Para Ciccolella (1999: 17), queda planteada en términos de interrogación, “Existe oposición o contradicción entre procesos de globalización de la RMBA y su contra-cara, la dualización del espacio metropolitano?. Buenos Aires tiende a ser una ciudad global o una ciudad dual? Y, finalmente, la dualización de las ciudades, es decir la coexistencia creciente entre riqueza y pobreza, atraso y modernidad, constituye una contradicción o una característica esencial del nuevo espacio metropolitano postfordista-postmoderno y postindustrial tanto de las ciudades globales de Sassen como de las megaciudades periféricas?”. En cambio, para Etulain y López (1999, p.25-26), es evidencia de la heterogénea conformación y dinámica propia de la ciudad: “En forma genérica el crecimiento actual, sigue leyes y parámetros que responden a dos tipos de modelos que se manifiestan en forma yuxtapuesta sobre el territorio. Existe la ciudad tradicional (...) Sobre ella coexiste y se yuxtapone una ciudad difusa, fragmentada, virtual y móvil que cuestiona la naturaleza de la centralidad (...) En gran medida, este tipo de ciudad ya modela y casi consolida el área norte de la RMBA y se vislumbra como modelo factible para el área sur. No obstante se entiende que éste necesita del anterior, fundamentalmente en los aspectos relacionales que involucran los sistemas de movimientos, la centralidad, el espacio público y la seguridad para su atravesamiento (...) Pareciera improbable la exclusión de uno u otro modelo; en todo caso, deberían definirse con precisión las zonas y condiciones en que se ha de desarrollar cada modalidad de asentamiento” (Citado por Cuervo, 2003: 21).

En otros casos, la hipótesis de De Mattos ha corrido con peor suerte. Para Santiago, por ejemplo, “ (...) se hace difícil aceptar que la estructura policéntrica (en todo el sentido del concepto) pueda ser una característica actual de la ciudad de Santiago, ya que —al contrario de la ciudad sin centro por antonomasia, Los Ángeles—, los centros de las decisiones públicas (administración pública nacional y regional) y privadas (financiera y empresarial) siguen estando fuertemente concentradas en la cuña central” (Fuentes, 2004: 25).

En el caso de Bogotá (Cuervo, 1999) pueden extraerse conclusiones semejantes a las de Fuentes para Santiago. El centro de actividades económicas y generación de empleo en la ciudad constituye hoy un corredor o eje que se extiende desde el centro histórico de la ciudad hacia el norte. Se ha consolidado un policentrismo más disperso a lo largo de toda la ciudad en actividades comerciales y terciarias banales, pero sin pérdida de continuidad espacial ni con signos de fragmentación.

Durante los últimos 30 años, y más particularmente los 20 años recientes, las metrópolis latinoamericanas han experimentado cambios mayores en su tamaño y en su estructura. No obstante, no es posible observar un único y solo patrón sino varios, determinados por múltiples factores como la topografía de la ciudad, la extensión de sus redes de infraestructura y transportes, la extensión del uso del automóvil, la regulación urbana, las formas organizacionales y financieras de promoción inmobiliaria y de construcción de vivienda de diferente tipo y, por supuesto, la dinámica de crecimiento demográfico de la ciudad y su cambiante posición dentro de su propia red nacional urbana.

Este debate sugiere de nuevo la importancia de la investigación comparativa como método de exploración y contrastación de hipótesis y conclusiones más generales acerca de, en este caso, la estructura interna de la ciudad. La operación de fuerzas de transformación comunes a todas las ciudades, como puede haber sido la circunstancia del más cercano proceso de globalización económica, no significa la producción de formas urbanas únicas ni uniformes. La metáfora del prisma parece particularmente elocuente: los vectores de cambio y transformación en juego a lo largo de estos procesos pasan por el filtro de una lente socioespacial específica y propia de cada ciudad, en donde su talla, su dinámica demográfica, su estructura económica y social, su funcionamiento político-institucional y su geografía física entran en juego para conjugarse con las influencias globales y producir configuraciones específicas, aunque no totalmente singulares, sino generalizables a nivel de tramos o tipos de ciudad específicos. De esta manera se refuerza nuevamente la idea de un enfoque multicéntrico de la economía urbana que haga posible, por vías y a través de argumentos como el anteriormente expuesto, comprender la unidad en la diversidad de los procesos de cambio urbano.

### 3. Pluralidad de escalas y ámbitos de construcción de la ciudad y del espacio social<sup>21</sup>

Una de las características y dimensiones más propias del estudio de lo urbano se relaciona con la existencia de diferentes escalas o ámbitos al interior de los cuales se despliegan las relaciones entre los elementos. La escala aparece entonces como una noción muy propia de este dominio de la exploración científica y exige ser reconocida en sus propias características y naturaleza.

El espacio social no es solamente uno, sino que es varios al mismo tiempo; *el espacio social es plural*: "No hay un espacio social sino varios espacios sociales e incluso una multiplicidad indefinida al interior de la cual el término 'espacio social' denota el conjunto innumerable. En el transcurso del crecimiento y del desarrollo ningún espacio desaparece. *Lo mundial no abole lo local*. No se trata de una consecuencia de la ley del desarrollo desigual sino de una ley propia. La implicación de los espacios sociales es una ley. Cada uno de ellos tomado aisladamente no son más que una abstracción. (...) Las redes mercantiles más recientes no arrojan a la nada a las redes más antiguas, se han venido superponiendo en el curso de los siglos: el mercado local, el regional, nacional, internacional —de mercancías, de dinero y capitales, de trabajo, de símbolos y signos— e incluso el de más reciente advenimiento, el de los espacios (...) *Los espacios sociales se compenetran y/o se superponen. No son cosas limitadas las unas por las otras, incomodándose por sus contornos o por el resultado de su inercia*" (Lefebvre, 1981:103-104).

Por tanto, al entrecruzamiento de temporalidades inscritas en el espacio social es necesario añadirle la compenetración de espacios de diversa escala y orden: "¿Habrá que recurrir a la dinámica de los fluidos? El principio de la superposición de los pequeños movimientos enseña que la escala, la dimensión, el ritmo juegan un papel muy importante. Los grandes movimientos, los ritmos vastos, las grandes olas se interfieren, se chocan. Los pequeños movimientos se compenetran; cada *lugar social* no puede, por lo tanto, comprenderse sino a través de su doble determinación: empujado, arrastrado en veces fracturado por los grandes movimientos -aquellos que producen las interferencias-; pero al mismo tiempo atravesado, penetrado por los pequeños movimientos, los de las redes y los renglones" (Lefebvre, 1981: 105).

Dos fenómenos se entremezclan en la introducción de las escalas como unidad de análisis: uno de orden visual-gráfico, otro de orden concreto. Desde el punto de vista gráfico, es necesario que las representaciones del espacio escojan el grado de detalle con el que pretende observar los fenómenos. Mientras mayor sea, mayor será la escala y más fácil será describir y comprender las dinámicas más particulares. Mientras menor sea, más fácil será apreciar las tendencias de conjunto. En el plano de lo objetivo-concreto, distintos tipos de proceso se resuelven a escala diferente y requieren,

<sup>21</sup> El contenido de lo que resta de esta sección toma como referencia principal a Cuervo (2003 y 2006: 38-42) y Cuervo y González (1997: 152-153).

por tanto, aproximaciones totalmente distintas. Será, por tanto, indispensable lograr concordancia entre escalas de representación escogidas, con las de operación concreta de los fenómenos. Adicionalmente, es indispensable identificar no solamente los mecanismos de relación inter-escalar: competencia, exclusión, complementariedad, indiferencia, exclusión, marginación. La consideración conjunta de estos dos procesos, contenido de las escalas y relaciones inter-escalares, permitirá identificar estructuras relativamente estables que podrían denominarse *estructuras de nivel*. Si los mecanismos de transmisión y las escalas de resolución de los elementos se transforman, será necesario hablar de transformaciones estructurales.

La poca atención que se presta a la comprensión de las estructuras de nivel se hace evidente a través del uso de fórmulas de extrema simplificación como las que han operado en el análisis de la geografía económica de la globalización contemporánea: pensar globalmente, actuar localmente. A través de este discurso pretende desdeñarse el papel de la escala nacional y se pasa además por alto la presencia de otras escalas geográficas de gran significado e importancia para entender el cambiante papel económico de la ciudad en el escenario global.

Algunos de los cambios territoriales más discutidos y polémicos de la globalización se relacionan con la cuestionada vigencia de ciertas escalas, la aparición de algunas nuevas y la revitalización de otras. El primer tema o escala, es el de la naturaleza, cobertura y dinámica del espacio global propiamente dicho. La segunda gran preocupación se relaciona con la aparente pérdida de vigencia de lo nacional como escala territorial significativa a expensas del resurgimiento de lo local (entendido de manera amplia y abarcando lo metropolitano o lo regional subnacional) y la aparición y consolidación de lo regional-internacional.

Una primera escala pertinente y reconocible es la hemisférica, con dos posibles cortes: Norte-Sur y Oriente-Occidente. Cada uno de estos cortes tiene un sentido y un significado totalmente diferente y, aunque responden a distintos criterios, tienen vigencia simultáneamente. El corte Norte-Sur tiene un sentido principalmente económico y alude al hecho de que la integración económica mundial se ha dado y se sigue produciendo de preferencia, aunque con cambios cada vez más visibles por la emergencia económica de China e India, entre los países más desarrollados. El Sur tiene un significado próximo de la exclusión y la marginalidad. El corte Oriente-Occidente adquiere un sentido cultural y político-militar al señalar la frontera de la expansión del mercado mundial desde occidente. Como parte de la historia reciente de este proceso de ruptura cabe señalar el derrocamiento del Sha de Irán a mediados de los años 1970, la organización de los países exportadores de petróleo, las guerras Irán-Irak, Irak-Kuwait, Afganistán-USA e Irak-USA, el atentado a las Torres Gemelas de Nueva York y las expresiones más extremas de resistencia autodestructiva como las recientemente aparecidas en el conflicto Israel-Palestina.

Una segunda escala es la continental, con agrupaciones alrededor de tres grandes polos: Estados Unidos, Europa y Asia del Pacífico. El elemento básico de cohesión es principalmente comercial. Cada uno de estos cuasi-continentes posee un polo dominante y un área de influencia relativamente bien determinada, aunque variable. Adicionalmente, en cada uno de ellos hay una institucionalidad económica de soporte, que va desde acuerdos comerciales regionales, hasta uniones económicas con creación de una nueva moneda. Finalmente, la problemática económica propia de cada cuasi-continente tiene una cierta identidad, definida no solamente por diferencias en términos de aproximación de política económica, sino también por las distintas características del impacto socioeconómico resentido durante la época de la globalización (Therborn, 2000).

La tercera escala de importancia y relevancia es la nacional, tal vez la más subestimada y probablemente con mayores distorsiones en la mirada aplicada. Se habla, con buenas razones, de la pérdida de soberanía nacional, tomando como fundamento la crisis fiscal propia de esta época (con focos geográficos variables a lo largo de las últimas décadas), recortes de gasto especialmente en áreas sociales, y el retiro de la presencia estatal directa en actividades económicas específicas, la exteriorización y otorgamiento de autonomía a funciones estratégicas como la moneda y en algunos casos la regulación, y la cesión de márgenes de maniobra y posibilidades de intervención como resultado de los acuerdos bi y multilaterales de comercio, y la desconcentración —en unos casos— y

descentralización —en otros— de funciones de gasto y recolección de impuestos. No obstante, en lo económico, la escala nacional conserva vigencia en su calidad de espacio monetario. Adicionalmente, el espacio nacional preserva su importancia como escenario de resolución del conflicto social, como ámbito de la política social y regional. Es igualmente pertinente como ámbito de creación, reproducción y destrucción de ventajas competitivas, resultado de un esfuerzo social. Las políticas industriales, los subsidios, la promoción de la investigación y el desarrollo, los esfuerzos en materia de educación y formación de la fuerza laboral son algunos de los tantos ámbitos alrededor de los cuales se juega la creación y destrucción de ventajas competitivas.

Adicionalmente, de forma más integral: "...Es importante tener en cuenta que las actuales discusiones acerca de los desafíos y del declive del Estado deben considerar que los desarrollos más recientes toman lugar a partir de un cenit de poder y control por parte del Estado. El segundo tercio del siglo XX, desde la depresión hasta la ruptura del sistema de paridades de cambio fijas de Bretton Woods, será recordado como la cúspide del Estado; aún el siglo XX considerado en conjunto, experimentó un incremento en la importancia del Estado: los países crecieron con relación a los mercados, tanto a nivel global como doméstico; fue el tiempo de la planeación, de la movilización estatal de recursos y, algo más tarde, del establecimiento de garantías sociales con aval público; el control territorial creció enormemente con procesos de unificación legal, crecimiento administrativo y desarrollo de tecnologías de registro y supervisión; los nacionalismos se incrementaron, expresándose en entusiastas movilizaciones de guerra y en un vasto movimiento anticolonial.

En contraste con las tres anteriores eras de globalización, la actual no es conducida por el Estado, pero tiene inicio en un momento cumbre del poder del Estado. Una buena cantidad de las fuerzas y de los procesos que han convertido el siglo XX en el siglo del Estado aún están en movimiento. Una parte importante de los problemas claves de gobernabilidad derivan de la continuidad de la existencia de los Estados. Las cuestiones de gobernabilidad que hay que abordar me parecen ser de naturaleza más interactiva entre agentes exógenos que provenir de un sistema autodeterminado" (Therborn, 2000: 173-174).

En tercer lugar, está la escala regional: "Estos nodos subnacionales (i.e. regionales) constituyen formaciones sociales distinguibles en las cuales las dinámicas de carácter local están generando transformaciones mayores debidas a los impactos de la globalización. Muchas de ellas son el foco de nuevos y significativos experimentos de movilización política local y de reorganización, surgidos como respuesta de movimientos sociales que resienten tensiones y limitaciones derivadas de la globalización. Muchos de ellos también comienzan a tomar una identidad definida como actores políticos y económicos a nivel mundial" (Scott, 2001:1, los subrayados son nuestros). A escala de las ciudades-región globales: "Si las ciudades globales se definen en términos de sus intercambios de información externa, la lógica sugiere que las ciudades-región globales deberían definirse en términos de sus enlaces internos. La información se mueve en dos vías: electrónicamente, y entre las personas a través del intercambio cara a cara" (Hall, 2001:72).

La última pero no la menos importante de las escalas es la local, integrando a su interior realidades tan disímiles como la de las megalópolis, las áreas metropolitanas, los distritos económicos, o incluso las pequeñas ciudades, municipios o comunas. Esta escala, en palabras de Milton Santos tiene sentido y es de naturaleza orgánica, es decir comunicativa. No todo ni cualquier lugar posee las características necesarias para ser denominado localidad, sino que debe cumplir una serie de condiciones que le permitan jugar, a diferente escala y con distintas tipologías, el papel de agente de desarrollo. A escala local: "En un momento histórico concreto y por iniciativa propia, una ciudad, comarca o región puede emprender nuevos proyectos que le permitirán iniciar la senda del desarrollo competitivo o continuar en ella. La condición necesaria para que aumente el bienestar local es que exista un sistema productivo capaz de generar economías de escala mediante la utilización de los recursos disponibles y la introducción de innovaciones" (Aghón, Albuquerque y Cortés, 2001, p.21).

Esta lectura rápida y probablemente muy aproximada del significado económico de las escalas geográficas en el actual momento de la globalización permite destacar, nuevamente, la importancia de un enfoque multi-céntrico. Comprender los determinantes internacionales de cada economía urbana



significa comprender con claridad su ubicación hemisférica, continental, nacional y regional. La metáfora del prisma adquiere nuevamente pleno sentido: la economía de cada ciudad está sometida a influencias globales que, sin embargo, son descompuestas por su prisma particular, determinando que el impacto de ellas sea muy específico a sus condiciones de estructura, dinámica e instituciones.

#### 4. Ciudad, diversidad de temporalidades y ritmos

La mirada que la economía hace de la relación entre sus dinámicas de cambio propias y las de la ciudad es precaria. Cuando se estudia la historia económica de la ciudad, por ejemplo, la periodización del cambio económico tiende a imponerse sobre la del cambio urbano propiamente dicho: se la hace coincidir con épocas del desarrollo productivo o con las fases y momentos de la acumulación. En otras ocasiones, cuando se examina el impacto de una transformación productiva sobre la organización y funcionamiento de la ciudad, se asume que ésta última es un reflejo neutro y transparente de lo ocurrido en la primera. Esta precariedad es el fruto de ignorar la temporalidad propia del cambio urbano, y de pasar por alto, por otro lado, las condiciones en las cuales opera el impacto, es decir la forma en la que opera el traspaso de la transformación económica en urbana. Haremos un breve esbozo de lo que para la economía urbana debería significar tener en cuenta las dos últimas afirmaciones.

Se comenzará con el primero de estos temas, el de la temporalidad de lo urbano. De lo hasta ahora planteado en distintos apartes de este capítulo, queda sugerido que la ciudad conjuga pasado (es memoria), presente (es vida) y futuro (es imagen). A esa idea se quiere añadir en este aparte, la de que la ciudad evoluciona, cambia y se transforma a ritmos variados y que en veces, sus distintas dimensiones lo hacen en sentidos no necesariamente convergentes.

Habría que empezar tomando distancia de la idea de la neutralidad y reversibilidad del tiempo propias de las aproximaciones evolucionistas y etnocéntricas. En la mirada evolucionista, las diferencias entre ciudades son interpretadas como resultado de su distinta posición en la única e incontrovertible línea del cambio histórico. Las ciudades “desarrolladas”, “líderes”, son entendidas al mismo tiempo como representación de lo que será “el futuro” de las ciudades menos evolucionadas. Así, el tiempo recorre a la ciudad en un sentido o en otro: las unas como “el pasado” de las otras, o estas últimas como el porvenir de las primeras. La física de hoy ya no niega el tiempo, lo reconoce irreversible, rítmico, microscópico e indeterminado: "Cada ser complejo está constituido por una pluralidad de tiempos, ligados unos con otros según articulaciones sutiles y múltiples. La historia, sea de un ser viviente o de una sociedad, no podrá ser reducida a la simplicidad monótona de un tiempo único, sea descriptor de lo invariante o del progreso o la degradación" (Prigogine y Stengers, 1979: 366). El descubrimiento de la multiplicidad de los tiempos no es una revelación súbita de la ciencia sino fruto de un largo trabajo de exploración científica (Prigogine y Stengers, 1979: 367). Como se ha venido argumentando en esta sección, esta manera particular de entender la inscripción del tiempo en el espacio tiene significativas consecuencias sobre los procesos de conocimiento de lo urbano, a saber: las formas de generalización, de conformación de patrones y regularidades, de establecimiento de leyes y tendencias. Las ciudades del Norte no deben seguir siendo miradas como el futuro de las del Sur; se trata, en contraste, de trayectorias diversas, probablemente divergentes.

Una segunda consideración tiene un profundo significado para la ciudad latinoamericana, caracterizada por una heterogeneidad económica que cambia de modalidad en el tiempo pero que lejos de desaparecer, tiende a perpetuarse. Es importante reconocer que el espacio social es un producto multi-generacional; que no pertenece a un único momento del tiempo ni de la historia; y que, adicionalmente, cada momento conjuga y superpone momentos y etapas diversas, todos ellos activos. Esta modalidad de existencia ha sido denominada por Lefebvre como *arquitectónica espacial*: "Hay, sobre y en el espacio, mucho más que huellas inciertas dejadas por los acontecimientos; hay una inscripción de la sociedad en acto, resultado y producto de las actividades sociales. Hay algo más que una escritura del tiempo. El espacio generado por el tiempo no pierde su actualidad, sincrónico y dado como un todo; las ligazones internas, las conexiones unen los elementos, ellas también producidas por el tiempo" (Lefebvre, 1981: 131). Por tanto, como producto intergeneracional, la ciudad y el espacio social poseen una peculiar y compleja dinámica de transformación. Se entrecruzan distintas

generaciones, se entremezclan diversos agentes, distintas actividades, así como sus propias temporalidades. Los tiempos de gestación varían, los impactos globales son igualmente diferenciales, la perdurabilidad es diferente. *El tiempo se inscribe en el espacio y, como resultado, el espacio adquiere una temporalidad propia, particular, que no es idéntica a la de aquellos fenómenos que le sirvieron de elementos constitutivos.*

Reconocer la temporalidad propia de lo urbano contribuye a comprender y descifrar sus relaciones con otros dominios y ámbitos de lo social; ayuda a evadir la falsa y empobrecedora dicotomía que concibe el espacio como mero reflejo de lo social, o bien como generador primero de lo social. Se trata más bien de entender una relación en doble sentido, con una intensidad e importancia cambiante a lo largo del tiempo.

Es importante partir de la base de que no todos los cambios sociales y económicos se inscriben en la ciudad. Hay transformaciones socioeconómicas que no necesitan realizar modificaciones espaciales para operar, para hacerse efectivas. Otras pueden hacerlo modificando solamente el uso del espacio construido, sin necesidad de rehacerlo o modificarlo. Otras, finalmente, requerirán transformar el espacio construido para conseguir operar con la eficacia y amplitud pretendida. Solo en este tercer escenario es posible esperar transformaciones económicas con visibles impactos urbanos. A menos que se trate de cambios abruptos provocados por eventos impredecibles tales como las guerras o las catástrofes naturales, estas modificaciones tardan más tiempo en madurar pues requieren de largos procesos de adaptación social, mental e institucional. No obstante, una vez provocadas, su duración se prolonga y su amplitud se extiende, superando el ciclo de vida y la resonancia de los fenómenos que las originaron.

## D. Reflexiones finales

¿Una epistemología propia de lo urbano? ¿Una teoría específica de la ciudad latinoamericana? Podría decirse que alrededor de estas dos interrogaciones se construye el sentido de originalidad y de pertinencia de la propuesta presentada en este texto.

Parecería ir en contra del sentido de lo conocido y aceptado el responder afirmativamente a la primera interrogación. No obstante, es lo que deriva en coherencia del sentido de las argumentaciones propuestas. Se ha insistido a lo largo del texto la insensatez de imponerle a lo urbano la racionalidad disciplinaria de la economía, aún en un contexto de heterodoxia como el propuesta. El ejercicio de poner en evidencia las luces arrojadas a la comprensión de la naturaleza de lo urbano desde cada una de las escuelas de la economía no es, sin embargo, inútil. Gracias a él cobra sentido y significado la parcialidad de la verdad de cada enfoque, sus limitaciones, pero también sus alcances. El obstáculo mayor confrontado por cada uno de ellos es su vana pretensión de totalidad y universalidad. Liberarlos de esta búsqueda sinsentido abre compuertas novedosas, nuevas interrogaciones y horizontes. Exige, además, plantear estrategias de ensamblaje que acuden a categorías propias de lo socioespacial como la escala para delinear así un posible articulación y complementación de lo que se considera a sí mismo como único y excluyente. Así, hablar de *lo micro, lo meso y lo macro-espacial* significa poner en el centro del escenario la coexistencia de múltiples racionalidades, con lógicas societales diferentes y códigos de transformación propios que otorgan un significado concreto a la complejidad de lo urbano. La ciudad no es representable a partir de cada una de estas lógicas por separado, sí lo es a partir del reconocimiento de su coexistencia. Este planteamiento, si bien abre salidas y evita caer en la "estúpida simplicidad de lo urbano", implica confrontar otras interrogaciones y desafíos aún no abordados en este texto: ¿cómo se interpenetran estos niveles?, su coexistencia ¿cómo modifica su naturaleza original y los redefine sin robarle sentido? Estos deberán ser algunos de los tantos desafíos a confrontar en el futuro de la reflexión teórica y de la investigación empírica.

La *heterodoxia* empleada a fondo permite así delinear nuevos contornos a lo urbano como desafío científico. Deja planteados, por supuesto, nuevos desafíos. Sin embargo, no basta como estrategia de reconstrucción de las preguntas básicas de la ciudad como fenómeno económico. Se

requiere, y así se puso en movimiento, un segundo procedimiento, el denominado *pluralismo*. Resultó indispensable traspasar los precarios límites de interrogaciones concebidas bajo una suerte de imperialismo disciplinario, entendido como la estrecha y nada original (puesto que las demás disciplinas sociales hacen lo mismo) idea de *iluminar* lo urbano desde la economía. Se retomaron preguntas, métodos y categorías construidas desde otros imperialismos disciplinarios para nutrir así lo urbano como objeto científico. Conclusiones y sugerencias de trabajos previos fueron acá desplegadas para esbozar una estructura teórica de la ciudad más amplia y abierta: se desplegó así una propuesta en donde se reconoce el papel de lo intersubjetivo y su necesaria interlocución con lo objetivo; la diversidad de ritmos, tiempos y movimientos de transformación de lo urbano en sí mismo y en su constante diálogo con otras dimensiones; la peculiaridad y significancia de la categoría de *centro* y de las *estructuras de centralidad*; así como la importancia crucial de la *escala*, como dimensión de análisis, como estrategia de representación y como vector de confluencia de transformaciones complejas, sin la comprensión de las cuales parece imposible penetrar a fondo en el conocimiento de lo urbano.

También parece un contrasentido, aunque es lo que resulta de nuestra reflexión, responder negativamente a la segunda interrogación con la que se introduce esta sección conclusiva. Lo que en este texto se desarrolla es una crítica al geo-centrismo de la teoría urbana contemporánea, a la peregrina idea de que la ciudad del mundo desarrollado, y más exactamente, *ciertas* ciudades, en *determinados* momentos de la historia serían representativas lo universal urbano, de la esencia y naturaleza más profunda de ello. No se trata ya de una confrontación bipolar entre la ciudad latinoamericana y la ciudad del mundo desarrollado, sino el reconocimiento de la necesidad de construir una teoría multicéntrica que reconozca que la ciudad, al ser el producto cultural por excelencia de las sociedades contemporáneas, se construye a partir de parámetros diversos, con configuraciones y ponderaciones muy variadas que requieren el máximo de la atención y el mayor de los cuidados a la hora de sostener qué de lo encontrado en un determinado lugar y momento es propio de lo universal urbano y qué de ello es particular del momento y área cultural específica. No está de más recordar que lo urbano, al estar construido y elaborado a partir del sistema de ciudades, implica reconocer que cada ciudad es producto del lugar específico ocupado en este conjunto y que como realidad concreta se encuentra sobredeterminada por esta posición. Así, de nuevo, reconocer lo universal de lo particular urbano revelado en la realidad de cada ciudad específica, requiere especial cuidado y atención.

La religión, la política, los hábitos y costumbres, las instituciones y la cultura delimitan ámbitos muy propios de construcción de lo colectivo, de lo que es ese colectivo (de la ciudad como uno de los productos colectivos por excelencia), de sus reglas de cohesión y de cambio, de los particulares juegos de transformación entre la parte y el todo. Lo latinoamericano como experiencia histórica, política, cultural y como construcción económica cobra sentido y dota de un espacio de universalidad a la bien llamada ciudad latinoamericana, construcción cultural que no solo se distingue de la ciudad del mundo desarrollado sino de otras esferas de lo urbano cuyo ámbito y cobertura específicas habría que definir. No se trata, por tanto, de contar con una teoría de la ciudad latinoamericana, sino de construir una teoría urbana multicéntrica en donde ella tenga cabida, dialogue y se transforme en función de su interacción con otros ámbitos culturales urbanos. Además de perseverar en la construcción del sentido, rasgos y desafíos propios de la ciudad latinoamericana habrá que alentar el empleo sistemático y riguroso de la investigación urbana histórico comparativa como el medio más eficaz y directo para la construcción de esa teoría urbana multicéntrica (plural y heterodoxa).

### III. Globalización y territorio en América Latina, 1980-2010<sup>22</sup>

#### Introducción

El propósito principal de este capítulo es ofrecer una visión actualizada del estado de la globalización y de algunos de sus rasgos territoriales más significativos, en sus más variadas escalas, global, nacional y local. Sus novedades y contribuciones deben leerse en función de una larga trayectoria de búsqueda presente en las investigaciones y publicaciones del autor desde 1980 hasta la fecha. En diferentes momentos de este largo esfuerzo se ha intentado comprender las relaciones entre las diferentes escalas del territorio, desde lo mundial hasta lo local, acudiendo a aproximaciones diversas que, si bien secuencialmente se han ido sustituyendo, en perspectiva se han ido sobreponiendo en una arquitectónica conceptual, para acudir metafóricamente al concepto de arquitectónica espacial propuesto por Lefebvre y comentado en el capítulo anterior. Los nuevos conceptos no sustituyen ni abolen los más antiguos que se van superponiendo en un palimpsesto categorial. Por esa razón, en cada momento de la exposición se mencionarán referencias previas en el marco de las cuales será más fácil interpretar y comprender lo más reciente.

Un primer parámetro del análisis proviene de la selección del período de análisis. A la escala del espacio mundial, en trabajos previos (Cuervo y González, 1997), con la ayuda del marco conceptual de la teoría francesa de la regulación, se identificó *1980 como el punto de partida* de una fase que aún continúa y se le denomina globalización. Por *globalización* se entenderá la fase actual del capitalismo, surgida posteriormente y como respuesta a la crisis sistémica de los años 1970, como fruto de las cuales emergió la idea y el proyecto de liberalización del movimiento del capital a escala planetaria como principal estrategia de respuesta.

Aunque en la literatura sobre globalización y territorio en América Latina es frecuente y comúnmente aceptado ponerle a la globalización el adjetivo de neoliberal, esta denominación no se empleará por varias razones. En primer lugar, porque en sus más de tres décadas de existencia, los países hegemónicos y aquellos con resultados más emblemáticos, han recurrido a muy diferentes

---

<sup>22</sup> Esta parte del libro tiene su origen en una ponencia presentada por el autor en el II Seminario Internacional sobre Teoría Urbana La fase actual del capitalismo y la urbanización en América Latina, que se llevó a cabo los días 18 al 20 de febrero de 2015 en la Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín, Colombia).

idearios de política económica, no solo la neoliberal. En segundo lugar, tampoco corresponde esta denominación pues el hacerlo supondría la existencia de un rector económico mundial a cargo de una política económica global, como es lo que sucede en el plano nacional. El movimiento de la globalización no depende de una voluntad única y predecible, sino que procede y deriva de una dinámica amalgama de intereses y alianzas que la hacen configurar en cada momento.

Un segundo parámetro de análisis se relaciona con el tema anterior y alude a la selección de la teoría francesa de la regulación como enfoque central del análisis. En consonancia con lo propuesto en el capítulo anterior, la ley de la acumulación y la economía política marxista aparecen como la forma más adecuada para comprender las grandes tendencias del cambio económico a la escala de lo *macroeconómico espacial*. Es así posible llegar más directa y elocuentemente a las interrogaciones centrales y a la identificación de las grandes fuerzas que comandan el cambio económico mundial. La moneda, el salario y el mercado aparecen como las instituciones centrales alrededor de las cuales el capitalismo construye los acuerdos básicos que le permiten reproducirse durante fases de larga duración que han entrado en crisis y han sido sustituidas por otras. El enfoque regulacionista orienta la mirada a los procesos sociales de construcción de grandes acuerdos que, a su vez, dan lugar a la elaboración de reglas del juego que permiten la reproducción del sistema. Nada garantiza su perpetuación de este último y por tanto, cada crisis abre la posibilidad de su extinción.

No obstante, el dispositivo teórico de este enfoque está orientado a comprender la formación y operación de estos acuerdos a escala nacional, no global. Para empezar, la norma salarial y productiva difiere ampliamente entre los espacios nacionales y sería una ficción pretender homogeneidad a escala mundial. Adicionalmente, como se mencionó más arriba, mientras a escala nacional el Estado opera como catalizador e implementador de los acuerdos y reglas, a nivel mundial este rol no está ocupado por nadie. Por tanto, aplicar la teoría de la regulación a escala global requiere adaptaciones, nuevos conceptos y argumentaciones que le permitan dar cuenta de las especificidades de este plano.

Así, aquello que parece mantener la cohesión del sistema es la *hegemonía de un país (o de un bloque)*, de un *acuerdo monetario global* y de la *estrategia común de liberalización y ampliación* de la cobertura del capitalismo. Esta norma monetaria global expresa una relación de poder con estabilidad relativa, basada en sistema geopolítico con la hegemonía de los EUA y reproducido entorno de la existencia de algún enemigo sistémico, real o imaginario: primero el comunismo, después el integrismo islámico.

Un cuarto pilar y también objetivo del análisis será presentar los momentos o sub-fases presentes al interior de la globalización. Cuando se la refiere, se le piensa como un estado, como una situación estática y con poca frecuencia se hace el esfuerzo por comprender sus movimientos, sus cambios y las posibles rupturas internas. Durante la globalización se experimentan numerosos y profundos cambios tecnológicos, organizacionales y de política económica que obligan a reconocer la existencia de momentos diversos claramente distinguibles, prácticamente coincidentes con cada uno de los decenios transcurridos: 1980's, 1990's, 2000's, 2010's.

En quinto y último lugar, el trabajo propone un análisis panorámico de los sistemas territoriales nacionales de los países latinoamericanos, alrededor de tres temas neurálgicos: el papel y la evolución de las primacías, urbana y económica, y de las transformaciones en el papel y las funciones económicas de las áreas urbanas mayores de cada país.

## **A. La globalización y sus formas de hegemonía y cohesión**

En nuestras primeras investigaciones (Cuervo, 1983) la articulación entre los espacios mundial, nacional y local se estudió a través de las interrogantes y postulados propuestos por la teoría de la dependencia: las relaciones centro-periferia tanto a escala mundial como intra-nacional aparecían entonces como la explicación de rasgos territoriales como la macrocefalia urbana.

La investigación misma condujo a identificar las debilidades de esta generalización y a reconocer en los procesos de industrialización y sus especificidades el principal eje para la comprensión de lo que, a partir de ese momento pasó a denominarse primacía urbana (Cuervo, 1990). Así fue posible entender que las relaciones económicas asimétricas mundiales se conjugaba con las peculiares formas de construcción de estado y territorio nacional de cada uno de los países de América Latina, para comprender tanto sus semejanzas (altos niveles de primacía urbana), como sus diferencias: niveles diversos, patrones y trayectorias distintas.

Posteriormente se introdujeron los conceptos de la teoría francesa de la regulación para adentrarse en la descripción y conocimiento de la globalización, como nuevo universo categorial de utilidad para comprender los rasgos característicos de las relaciones económicas mundiales (Cuervo y González, 1997). Se entendió así a la mundialización o globalización como la fase más reciente del secular proceso de internacionalización del capitalismo, particularizado por la presencia de nuevas reglas del juego, desplegadas en los órdenes de lo comercial, industrial y financiero (Cuervo y González, 1997: 181-233). La globalización quedó así definida como un proceso dinámico e interdimensional pero con permanencia a nivel de las reglas del juego básicas. Asimismo quedó desechada la idea de una verticalidad en las relaciones explicativas y de determinación entre lo global, lo local y lo nacional y propuesta la identificación de un sistema en movimiento en donde las escalas, sus contenidos y sus interrelaciones se redefinen constantemente (Cuervo y González, 1997: 235-247).

Nuestros primeros trabajos del siglo XXI en este tema (Cuervo, 2006) introdujeron la distinción entre las dimensiones objetivas e intersubjetivas de la globalización. Se entendió que la cohesión y la reproducción del sistema mundial depende no solamente de la estabilidad y solidez de las reglas del juego económico mundial, sino también de la existencia de discursos, representaciones y relatos subjetivos con poderosa incidencia sobre la orientación de los comportamientos y las expectativas de los agentes económicos y de sus instituciones. Sobre esta base, más tarde (Cuervo, 2012) fue posible proponer que la esencia más profunda y la naturaleza más fundamental de la globalización deriva del hecho de tratarse, ante todo, de una estrategia de supervivencia para el sistema capitalista mundial. A pesar de sus vaivenes, oscilaciones y fisuras, la continuidad y la perseverancia en la operación de los acuerdos depende de la solidez de esta estrategia y de los acuerdos que le dan sustento.

Este capítulo, además de agregar información actualizada del devenir de la globalización en su dimensión económica, introduce dos grandes innovaciones al dispositivo teórico hasta ahora empleado: por una parte, reconoce e intenta elaborar una adaptación de los postulados de la teoría de la regulación al plano de la economía internacional; por la otra, postula que dentro de las dimensiones de la globalización económica, ha sido la esfera de lo monetario financiero la que ha permitido cohesión y perdurabilidad al sistema. Las repercusiones e impactos territoriales de estos dos elementos son analizados en las partes subsiguientes de este capítulo.

En las dos primeras secciones se establecen los puntos de referencia conceptuales que dan sentido y justificación al tipo de análisis que se presenta posteriormente. En la tercera se plantea y desarrolla la tesis según la cual el acuerdo monetario y financiero que ha prevalecido durante la época de la globalización ha servido como su principio de cohesión. Permite, además, comprender el sentido general de la respuesta dada a la crisis sub-prime y a la evolución posterior del sistema en su conjunto.

## **1. Puntos de partida teórico conceptuales: la teoría francesa de la regulación y los regímenes internacionales**

Nos serviremos de la teoría francesa de la regulación (TFR), con una aproximación semejante a la propuesta por Jessop (1998). Se le entiende como *un programa de investigación* creativo e innovador, con una trayectoria acumulada muy importante, con significativos aportes y también restricciones, proveedor de un conjunto de interrogantes y búsquedas especialmente útiles para abordar un desafío como el planteado en el presente capítulo, a saber, el de intentar comprender los rasgos del capitalismo contemporáneo y de su dimensión socio-espacial.

La TFR surge en medio de la crisis sistémica de los años 1970 y se plantea la pregunta por las causas de la crisis, sus posibles salidas y las alternativas de política a ser propuestas. Constituye una renovación de la economía política marxista al integrar aportes provenientes de otras escuelas económicas, e instalarse como una aproximación heterodoxa. Los regulacionistas comprenden las difíciles condiciones de producción y demanda que el capitalismo necesita para su reproducción, e identifican y examinan las virtuosas y cambiantes combinaciones de producción y de consumo que, en los diferentes estadios del capitalismo, generan circuitos virtuosos de acumulación (Jessop, 1998: 3). Así, el desafío de la teoría y de la investigación científica consiste en comprender como se producen, transforman y destruyen estas combinaciones virtuosas. Emerge así el concepto de *regulación*: “Esta noción enfatiza los mecanismos históricos económicos y extra-económicos contingentes que orientan las acciones de los agentes económicos, en circunstancias específicas, haciéndolas concordar con los siempre cambiantes requerimientos objetivos de la reproducción capitalista” (Jessop, 1998: 4).

La TFR reconoce la variabilidad, en el tiempo y en el espacio, de las dinámicas económicas y sociales (Boyer, 1986: 37). Entiende que la dominación del modo de producción capitalista convierte la *acumulación en “ley coercitiva”* que se impone sobre el conjunto del sistema. Aunque esta ley define una tendencia general del capitalismo, quedan por ser establecidas las formas exactas que ella toma y los desequilibrios y contradicciones que genera en cada momento y lugar (Boyer, 1986: 45).

Por tanto, aunque la acumulación se yergue como imperativo, su consecución es el resultado de un proceso complejo y difícil. En efecto, si el intercambio mercantil crea la posibilidad de las crisis, los conflictos capital-salario y entre sectores del capital (competencia), las hacen muy probables, casi indispensables (Boyer, 1986:45). Para comprender la lógica histórica que explica que durante largos períodos de tiempo las crisis son evitadas, se introduce el concepto de *régimen de acumulación*, entendido como “el conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación de capital, es decir, que permite absorber y desplazar en el tiempo las distorsiones y los desequilibrios que se originan permanentemente como resultado del mismo proceso” (Boyer, 1986: 46). En estas condiciones, estudiar las posibilidades a largo plazo de la acumulación, equivale a investigar las regularidades sociales y económicas relacionadas con:

- Las formas de organización de la producción y de la relación de los asalariados con los medios de producción;
- El horizonte temporal de la valorización del capital;
- La distribución del valor y su soporte a la reproducción de las clases;
- La composición social de la demanda acorde con el aumento de las capacidades de producción;
- Las modalidades de articulación de las formas de producción no capitalistas (Boyer, 1986: 46).

El imperativo y la lógica de la acumulación toman formas muy diversas, con posibles dislocaciones entre lo económico y lo social, razón por la cual se hace indispensable conocer la manera específica como cada país y en cada momento de su historia, asumen los desafíos arriba enumerados (Boyer, 1986: 47). La TFR identifica tres instituciones fundamentales que ayudan a comprender la regularidad en la solución de estas dislocaciones y garantizar la reproducción del sistema durante un período determinado, a saber: la *moneda* (reglas de interacción entre centros de acumulación, asalariados y otras formas mercantiles), la *relación salarial* (relación capital-trabajo, división social y técnica del trabajo, formas de reproducción de la clase trabajadora) y la *competencia* (formas de coordinación, modalidades de competencia) (Boyer, 1986: 48). Dado que estas formas operan principalmente en el espacio nacional, si se les quiere usar como referencia para comprender el espacio económico mundial, es necesario introducir dos consideraciones adicionales, las modalidades de *adhesión al régimen internacional y las formas del Estado* (Boyer, 1986: 51).

Tanto Jessop (1998) como Kébabdjian (1998) reconocen los alcances y los límites de la TFR. Jessop (1998: 12) identifica seis “enlaces perdidos” de la TFR, uno de los cuales es la ausencia de

consideraciones particulares y específicas para la comprensión de la pertinencia de los conceptos básicos y de los modos de operación de las articulaciones en escalas distintas a la nacional, como la sub-nacional o la supra-nacional. Para Kébabdjian: “Las investigaciones en términos de “regulación” toman como hábitat preferido las economías nacionales. (...) la naturaleza de los sistemas y de los regímenes organizadores de las relaciones entre economías nacionales y entre Estados-nación sigue apareciendo como un eslabón débil de la teoría de la regulación” (1998: 1).

Como salida, Kébabdjian propone adoptar la idea de la existencia de *regímenes (económicos) internacionales* y poder dar cuenta del orden económico internacional. La construcción de este concepto se concibe como el resultado de un sistema de preguntas e interrogaciones que deben permitir la comprensión de los procesos de formación y de cambio de las configuraciones del orden económico internacional. Su campo de existencia es el de la economía política internacional, articulando lo económico y lo social, a partir de la fusión o síntesis de dos tradiciones diferentes, que han operado como competitivas, pero que él las entiende como complementarias: la teoría de la estabilidad hegemónica y la teoría de los regímenes internacionales (Kébabdjian, 1998: 1-3).

En la teoría de la estabilidad hegemónica le reconoce a Kindleberger (1973) un papel fundacional por proponer la idea de que un régimen internacional se construye a partir del *ejercicio de un liderazgo*, en un campo de relaciones de interés dominado por la presencia de relaciones de poder. Esta hegemonía se hace estable a través de la construcción de regímenes. Krasner (1983) los define como “conjuntos explícitos o implícitos de principios, normas, reglas y procedimientos alrededor de los cuales las anticipaciones de los actores convergen en un dominio dado de relaciones internacionales” (citado por Kébabdjian, 1998: 6). No se trata de meras mediaciones funcionales destinadas a promover el bien común, sino estructuras de poder y dominación, compromisos entre actores desiguales, modos de operación funcional de instituciones en un cuadro de poder asimétrico (Kébabdjian, 1998: 6).

Los regímenes internacionales poseen tres determinaciones. Primero, definen un orden parcial, es decir, no existe un régimen en todos los dominios internacionales; no lo existe a nivel del movimiento de capitales, ni de los flujos laborales, tampoco a nivel monetario en donde, sin embargo, si puede hablarse de sistema; comporta fronteras, un interior, un exterior y una periferia, así como una jerarquía interna: “la teoría de los regímenes autoriza analizar con una gran economía de medios, la existencia de ‘órdenes locales’ (existencia de un régimen comercial muy ajustado por ejemplo) coexistentes con ‘desórdenes’ en otros dominios” (Kébabdjian, 1998: 7). En segundo lugar, representan un orden taxonómico resultante de una decisión entre estados para conducir cierto tipo de relaciones internacionales, independientemente de otras relaciones económicas. La OMC reposa así sobre un principio de separación fundamental con la función de dotar de autonomía al manejo de las relaciones comerciales. Separando y clasificando las relaciones, los regímenes construyen una ‘organización’, modelando las relaciones internacionales y construyendo comunidades de pertenencia con principios, normas y procedimientos reguladores. En tercer lugar, un régimen es un orden institucional organizado con arreglo a un acuerdo fundacional con tres propiedades básicas: una ley común, limitaciones a la soberanía de los estados participantes, una mejora en el desempeño del sistema (Kébabdjian, 1998: 8-9).

Este sentido de mejoramiento y la estabilidad que la presencia de las normas puede provocar, constituyen algunos de los elementos básicos que hacen interesante la creación de un régimen. Sin embargo, los regímenes así constituidos pueden ser incoherentes y contradictorios entre sí, y no existe una instancia que los ordene y haga consistentes (Kébabdjian, 1998: 10). Adicionalmente, en la relación entre el espacio nacional y supranacional, esta consistencia se construye no solamente a partir de la supremacía de un país, sino también porque las autoridades y agentes nacionales no hegemónicos comparten un consenso general, una suerte de ‘comunidad epistémica’ entendida como un sistema de valores compartidos: “La ‘comunidad epistémica’ más temible de los años 1990 operó en Washington bajo la égida de instituciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial; portadora de lo que se conoció como el ‘consenso de Washington’ con un poder considerable sobre los países en desarrollo. El poder vehiculado por los expertos no es un poder estatal clásico sino que se



mide por la capacidad de incidir sobre el ‘conocimiento común’” (Kébabdjian, 1998: 20-21). Los procesos de internacionalización se acompañan por consiguiente de procesos de internalización determinando que sea imposible concebir independientemente el todo (sistema o régimen) y las partes (estados nacionales). De esta manera no solamente constituyen soluciones específicas a la acción colectiva internacional, sino que modifican la naturaleza de las relaciones económicas en el seno de las economías nacionales, con impacto sobre los operadores privados y los modos de regulación (Kébabdjian, 1998: 21).

## **2. Formación y características del régimen económico internacional de la globalización**

Mientras la TFR se enfoca en las relaciones sociales, formas de regulación e instituciones fundamentales (moneda, salario, competencia, estado, adhesión internacional) que permiten comprender los rasgos específicos del modo de acumulación prevaleciente durante cada época; la problemática de los regímenes internacionales intenta comprender de los acuerdos geopolíticos fundamentales (teoría de la estabilidad hegemónica) que contribuyen a la cohesión (relativa y dinámica) del sistema, señalan la inexistencia de un régimen económico mundial integrado (ni neoliberal ni de cualquier otra orientación) y sugieren la reconstrucción de la existencia de un sistema económico configurado alrededor de un conglomerado de regímenes y sistemas parciales sin principios, normas ni instituciones procuradoras de su consistencia y coherencia.

El acuerdo geopolítico fundamental de esta época reconoce la preponderancia económica y militar estadounidense, así como la presencia de un núcleo básico constituido alrededor de la alianza estratégica entre este país y la Unión Europea. Durante la época de la globalización, este acuerdo se ha desarrollado en diferentes momentos con características particulares: los años 1980 como última fase de la Guerra Fría y de constitución de nuevos arreglos económicos elaborados a partir de las ejecutorias de los gobiernos conservadores de Reagan y Thatcher; los 1990 como la etapa que marca la disolución del bloque de países socialistas del Este a través de la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética; y los 2000 (atentado a las Torres Gemelas de Nueva York en 2001) como la emergencia del integrismo islámico como nueva amenaza global.

Las continuidades y rupturas de estos momentos geopolíticos claves permiten comprender algunos de los cambios de ritmo, orientación y medios de avance del proyecto económico estratégico del capitalismo mundial, cual es la globalización, entendida como liberación de las restricciones al movimiento del capital a nivel planetario. Esta dinámica puede comprenderse a través de algunos de sus componentes y expresiones claves, algunos articulados, y otros no, a través de mecanismos que garantizan su consistencia. En todos los casos se trata, sin embargo, de un análisis preliminar que deberá ser complementado por investigaciones de mayor profundidad y consistencia.

El período de globalización emerge a partir del derrumbamiento del régimen fordista de acumulación de la cuenca norte del Atlántico y la disolución de sus parámetros de internacionalización. Este derrumbamiento se produjo como resultado del agotamiento de la cadena fordista de producción como estrategia de aumento de la productividad, y del surgimiento de nuevos productos, tecnologías y formas de organización corporativa que tomaron fuerza en países emergentes (en especial Japón, Corea del Sur y Taiwan) que hicieron entrar en crisis la preponderancia económica de Europa y los EUA. Estas nuevas condiciones rompieron el círculo virtuoso de crecimiento de la productividad y el mercado interno en estos países, dieron lugar a un desbordamiento de la inflación, y a déficits fiscales acumulativos que rompieron las bases de funcionamiento de la política monetaria, cuestionaron el papel del estado y desarreglaron la operación de acuerdos cambiarios internacionales como el de Bretton Woods.

Después de una década de turbulencia y desorden, la de 1970, bajo el liderazgo de los gobiernos conservadores de la Gran Bretaña y de los EUA, estos países construyeron los fundamentos del restablecimiento de la estabilidad económica (monetaria y fiscal), de las formas de coordinación de las políticas macroeconómicas nacionales (cumbres del G7), y de las condiciones cambiarias

(flotación de las paridades) que permitieron poner en marcha la globalización, entendida como liberalización profunda del movimiento del capital a escala planetaria, y así restablecer su debilitada hegemonía. A finales de los años 1980 concurren a este proceso dos hechos mayores que refuerzan esta consolidación: el Consenso de Washington y el derribo del Muro de Berlín (1989) y la disolución de la Unión Soviética (1990-1991) y del bloque de países socialistas del este europeo.

Algunos patrones básicos de conducción de las economías nacionales y de coordinación económica internacional se produjeron como resultado de la combinación de distintas fuerzas convergentes: el peso y el impacto de las medidas económicas tomadas por los gobiernos conservadores de la Gran Bretaña y los EUA prevaletentes durante la casi totalidad del decenio de los 1980, las medidas y acuerdos informales de coordinación macroeconómica tomados por el G7, las doctrinas de cambio y orientación política impulsada a través de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio, seguidas finalmente por el alineamiento voluntario en las políticas económicas, adoptado por un conjunto importante de países periféricos. Esta conjugación contribuyó a la reconstitución de lo que Kindleberger denomina régimen de *liderazgo hegemónico*, así como lo que Kébabdjian llama "acuerdo epistémico" neoliberal.

En sus rasgos básicos, este acuerdo supone la preponderancia de *una política monetaria (nacional) restrictiva* y su imperativo de control inflacionario, *la liberalización* de las tasas de cambio, del movimiento de capitales y de los intercambios comerciales, el "saneamiento" fiscal vía *reducción del Estado*, *privatización* de sus activos económicos y restricción de esferas de intervención a la *regulación* de la economía (creación de mercados en áreas previamente dominadas por la provisión social o estatal, ampliación y preservación de la competencia, especialmente del capital multinacional en las esferas nacionales), a la seguridad y defensa y el gasto social.

Este acuerdo no tuvo la duración esperada pues empezó a cuestionarse a partir de las recurrentes crisis financieras y sus profundos impactos, ni tampoco se aplicó con la misma intensidad y profundidad en todos los rincones del planeta, pero consiguió sentar los fundamentos del funcionamiento de la economía mundial hasta hoy en día. América Latina resintió con particular severidad el impacto de las políticas conservadoras de Reagan a través del aumento de las tasas de interés y la disminución de los precios y los volúmenes de las exportaciones primarias, experimentando lo que se conocería como su década perdida. Al final de la misma adoptó con fuerza y convicción, el ideario neoliberal, transformando por completo sus estructuras económicas internas y su inserción en el mundo.

Con la llegada del siglo XXI este panorama se transformaría. A nivel planetario, el atentado a las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001 transformaría el curso de la economía en algunos aspectos básicos: en la práctica *relajaría el ideario neoliberal no intervencionista* a través de las medidas de atención a los sectores más afectados por los atentados, abriría frentes de disputa geopolítica y guerra en distintos puntos del oriente medio, para más tarde, con la crisis sub-prime de 2008, abrir las puertas a un tratamiento macroeconómico heterodoxo de la crisis en los EUA con medidas de *sostenimiento de la liquidez y de salvamento a componentes cruciales del sector bancario y financiero, así como apoyo a sectores económicos específicos*.

*América Latina* experimentaría su propia transformación geopolítica con la progresiva llegada de gobiernos de izquierda a la región, con algunas contadas excepciones. Al mismo tiempo, en el plano internacional dejaría de girar en torno de los EUA a través del fortalecimiento de sus lazos políticos internos y su apertura a nuevos polos de la economía y de la política mundial tales como la China, Rusia y la India. Los patrones de manejo macroeconómico tomarían distancia del ideario neoliberal aumentando el peso y la intervención del Estado en la economía, no solo en frentes como el gasto social sino también en sectores claves de exportación de bienes primarios. Los excedentes provenientes de la bonanza económica se utilizarían para financiar el gasto social pero también para reducir la deuda pública externa. Logró sortear con relativo éxito el impacto de la crisis subprime a través de gasto público de sostenimiento de la demanda. La recesión se sintió en varios países así como la desaceleración posterior aunque logró amortiguarse el impacto sobre la pobreza y el desempleo. En este

momento se encuentra nuevamente ante un entorno internacional negativo debido a la caída de los precios de las materias primas, la descolgada de los precios del petróleo y la revalorización del dólar. El valor de las exportaciones ha caído, las finanzas públicas se han resentido, las tasas de desempleo aumentado y aunque el crecimiento se ha desacelerado, las tasas de pobreza se han mantenido. Se trata, sin embargo, de un proceso en marcha cuyo desenlace es muy difícil de predecir.

Adicionalmente, América Latina acumula hoy ya casi 25 años de estabilidad democrática y ausencia de intervención militar, acompañados de la casi generalizada instalación de la reelección presidencial que en la mayoría de los casos ha dado continuidad a los gobiernos de izquierda, mientras que en otros ha hecho lo mismo con los de centro derecha.

### **3. Rasgos centrales del proceso de acumulación en el régimen internacional de globalización**

De acuerdo con lo planteado por la teoría del régimen económico internacional planteada por Kébabdjian, la expresión fundamental de su ejercicio y operación se da a través de un liderazgo hegemónico. Como se ilustrará en esta sección, ese liderazgo es ejercido por los EUA a través del dólar como moneda internacional, su centralidad en la globalización financiera, y su papel como canalizador del ahorro mundial. Estas funciones económicas internacionales se acompañan del ejercicio de un rol geopolítico clave de guardián del orden internacional.

#### **a) Dólar americano, moneda mundial:**

Después de la disolución del Pacto de Bretton Woods que ubicaba al dólar como moneda con respaldo en oro y establecía tasas de cambio fijas entre las monedas nacionales, hubo un largo período de transición, gran volatilidad cambiaria y gran incertidumbre respecto del nuevo sistema de cambios internacionales. Como resultado de las medidas conservadoras de los gobiernos de EUA y de la Gran Bretaña, el sistema de cambios se estabilizó y consolidó nuevas bases de funcionamiento: "la situación es sin embargo muy diferente de la prevaleciente durante la posguerra. La supremacía del dólar no es el producto de acuerdos intergubernamentales sino de opciones individuales de los gobiernos y de los actores privados. (...) De esta manera, el sistema actual puede ser calificado de 'semi-patrón dólar de facto' (Aglietta & Coudert, 2014: 39).

En su condición de moneda internacional, el dólar cumple funciones básicas para la operación del comercio mundial y de la circulación del capital, tales como (1) medio de cambio mundial, (2) unidad de cuenta y medida del valor y (3) reserva de valor (Aglietta & Coudert, 2014: 49). Aunque las tres funciones se entremezclan, las dos primeras se relacionan más directamente con su papel monetario, mientras la tercera lo hace más con aspectos financieros.

El sistema de cambios de flotaciones libres, o de libertad controlada (flotación entre márgenes preestablecidos e intervenciones puntuales) es el preponderante; solo una pequeña parte de países sostiene sistemas de paridad fija, o bien han adoptado el dólar como moneda doméstica. Como evidencia más elocuente del desempeño de esta función de moneda internacional, así como de la amplitud de la misma, pueden interpretarse las cifras del cuadro 4 en donde se muestra como, el valor de las reservas cambiarias oscilaba entre el 2 y el 18% del PIB mundial en 1982 y pasó a hacerlo entre el 11 y el 111% en 2010 para los países en desarrollo.

**Cuadro 4**  
**Peso relativo de las reservas cambiarias por tipo de país entre 1982 y 2010. Reservas de cambio**  
*(En porcentaje del PIB)*

	1982	1991	1998	2003	2007	2010
Países desarrollados						
E.E.U.U + Europa	2,3	3,2	2,7	1,8	1,3	2,1
Japón	2,1	2,1	5,6	15,7	21,8	26,3
Países productores de materias primas						
Golfo	18,1	12,6	12,5	13,2	49,3	111,6
Otros	14,8	29,6	44,2	64,2	62	99,4
Países de ingresos medios:						
China	5,6	11,5	14,6	24,9	43,8	48,8
Otros	4,0	4,9	9,1	14,5	20,5	20,0
Países de ingresos bajos	2,4	4,6	6,9	9,9	10,5	11,7

Fuente: World Economic Indicators; World Bank. Tomado de Aglietta & Coudert, 2014: cuadro 5, p. 89.

### b) Globalización del circuito ahorro e inversión

La escala y la dinámica de la acumulación en el capitalismo dependen de, por una parte, su capacidad de generación de excedentes bajo la forma de ganancias (base fundamental del ahorro anual) y, por la otra, de sus posibilidades de convertirlos en inversión. En la etapa previa a la globalización, este circuito ahorro-inversión propendía a cerrarse a escala de las economías nacionales. En esas condiciones, los desequilibrios en la balanza comercial y de pagos se entendían como temporales y solo se mantenían coyunturalmente. En contraste, durante el capitalismo global, este circuito se cierra a nivel planetario y admite, especialmente a la economía de los EUA, períodos largos de desequilibrio.

Por consiguiente uno de los rasgos más significativos y característicos de esta globalización monetaria es la configuración de un *proceso de acumulación a escala planetaria*, que tiene a los EUA como centro y le confiere algunos privilegios estratégicos: el estatuto internacional del dólar crea una asimetría en el financiamiento de los déficits exteriores mundiales, puesto que los inversionistas aceptan financiar la deuda exterior americana a más bajo costo.

En estas condiciones, el tamaño y la persistencia del déficit comercial y de la balanza de pagos de los EUA se han ampliado significativamente, mientras la Unión Europea, el Japón y el Sudeste asiático se constituyen en las principales regiones productoras de excedentes en sus balances comerciales, los EUA están en la posición opuesta. En términos de balance entre producción y consumo, estos desequilibrios significan la configuración de una suerte de keynesianismo global en la medida en que el desahorro de los EUA opera como un poderoso mecanismo que sostiene el crecimiento de la demanda y del consumo a nivel planetario.

### c) Globalización de los flujos de inversión: el “sueño americano” es empresa planetaria

Como se planteó más arriba, la posibilidad que tienen los EUA de operar como motor de la demanda mundial y sostener indefinidamente su déficit comercial, depende en buena medida de su capacidad de canalizar volúmenes significativos y sostenidos del ahorro mundial, bajo la forma de IED (inversión extranjera directa).

Como se observa en el cuadro 5 y tomando como ejemplo lo sucedido de 2000 en adelante, se aprecia que el déficit comercial anual norteamericano oscila alrededor de los 500 mil millones de dólares. Parte de este déficit se financia gracias al ingreso de inversión extranjera directa (entre 500 mil y 770 mil millones de dólares anuales), que sobrepasa el igualmente significativo volumen de capital colocado por los EUA bajo la forma de IED en el exterior. Así, este balance se mantiene

positivo y ha venido aumentando de unos 75 mil millones de dólares a principios de los 2000 a cerca de 230 mil millones en 2012.

**Cuadro 5**  
**Del saldo corriente al comercial en la balanza de pagos de los Estados Unidos**  
(En millares de dólares)

	1970 - 1979	1980 - 1989	1990 - 1999	2000 - 2009	2010	2012
1. Saldo de bienes y servicios	-8,2	-84,2	-105,9	-549,9	-499,4	-534,7
2. Ingresos netos de los actores	14,8	26,4	19,1	66,2	177,7	223,9
2.1 Ingresos netos de capital	14,8	26,9	23,1	75,5	185,7	232,3
Ingresos recibidos	28,2	104,8	198,6	509,3	672,1	770,1
Inversión directa	18,3	41,8	87,5	262,9	440,9	470,2
Otros ingresos privados	8,6	59,2	105,6	242,7	229,7	297,9
Gobierno	1,3	5,0	5,5	3,7	1,5	2,0
Ingresos transferidos	-13,4	-77,9	-175,5	-433,9	-486,4	-537,8
Inversión directa	-2,5	-7,6	-23,2	-91,9	-152,9	-176,7
Otros ingresos privados	-6,1	-47,4	-95,1	-231	-196,4	-233,3
Pagos del Gobierno	-4,8	-23,3	-57,3	-111	-137,2	-127,7
2.2 Ingresos netos de trabajo		-1,3	-4,0	-9,2	-8,0	-8,3
3. Transferencias unilaterales	-6,9	-19,5	-36,2	-89,7	-127,8	-129,7
Saldo corriente (= 1 + 2 + 3)	-0,3	-77,8	-122,9	-573,3	-449,5	-440,4

Fuente: Bureau of Economic Analysis. Tomado de Aglietta & Coudert, 2014: cuadro 4, p. 83.

#### **d) Los fundamentos de la globalización financiera: el endeudamiento público externo de los EUA:**

El otro componente que hace posible sostener el desequilibrio comercial de los EUA en su gran magnitud y permanencia es su endeudamiento externo neto. Como es posible apreciar a través del cuadro 6, durante el período denominado de capitalismo global, la economía de los EUA pasó de una posición de acreedor neto en 1980 (360 mil millones de dólares) a una opuesta de deudor neto en 2013, de cerca de 4 billones de dólares (millones de millones).

Mientras las cuentas de activos privados de los EUA en el extranjero (cuenta 1.2) y de activos de extranjeros (cuenta 2.2) en los EUA se encuentran relativamente equilibradas, la de reservas y pasivos públicos muestra un significativo desequilibrio, de valor muy semejante al pasivo total acumulado. Mientras las reservas oficiales de los EUA asciende a cerca de 500 mil millones de dólares (cuenta 1.1), las reservas oficiales de países extranjeros en los EUA (cuenta 2.1) es de 5,8 billones de dólares. Dentro de estas, es de notar que la deuda pública de los EUA en manos de extranjeros equivale a cerca de 4,5 billones de dólares. Esta deuda está en sostenido crecimiento pues de 118 mil millones en 1980, pasó a 291 mil en 1990, 756 mil en 2000 y 4,5 billones en 2013.

El otro gran componente de las colocaciones extranjeras en los EUA se relaciona con lo arriba mencionado acerca de su papel de moneda internacional y está constituido por los 5,8 billones de dólares que los países del mundo mantienen en el sistema financiero norteamericano bajo la forma de reservas internacionales. Así, por ejemplo, mientras la China tenía cerca de un 1% de su PIB bajo la forma de reservas de cambio en 1980, este porcentaje ya había pasado al 20 en 2001 y consiguió su máximo del 50 en 2008 (Aglietta & Coudert, 2014: tabla 4, p.59).

**Cuadro 6**  
**Descomposición de la posición externa neta de los Estados Unidos**  
*(En miles de millones de dólares)*

Tipo de activos	1976	1980	1990	2000	2013
Posición exterior de los Estados Unidos					
(= 1 - 2)	162,7	360,3	-230,4	-1 337	-4 166
1. Activos americanos en el extranjero	457	929,8	2 179	6 239	21 591
1.1. Reservas oficiales de los Estados Unidos	44,1	171,4	174,7	128,4	483,4
1.2. Activos privados de los Americanos en el extranjero	367,9	692,8	1 920	6 025	18 258
Inversión directa	222,3	388,1	616,7	1 532	5 319
Valores extranjeros	44,2	62,5	342,3	2 426	8 292
Activos de bancos estadounidenses en el extranjero	81,1	203,9	695,7	1 232	3 667
2. Activos extranjeros en los Estados Unidos	294,3	569,5	2 409	7 576	25 757
2.1. Reservas oficiales de países extranjeros en los Estados Unidos	107,1	181,2	380,3	1 037	5 843,3
Títulos del Gobierno estadounidense	72,6	118,2	291,2	756,2	4 486
2.2. Otros activos extranjeros	187,1	388,2	2 029	6 539	17 201
Inversión directa	47,5	127,1	505,3	1 421	3 132
Títulos del Tesoro americano	7,0	16,1	152,5	381,6	1 639
Otros títulos americanos	54,9	74,1	460,6	2 623	7 615
Efectivo	11,3	19,4	64,0	205,4	481,3
Pasivos de bancos americanos	53,5	121,1	633,3	1 169	3 770

Fuente: Bureau of Economic Analysis. Tomado de Aglietta & Coudert, 2014: cuadro 3, p. 61

Nota: Cifras provisionarias del tercer semestre para 2013. Las cifras están aproximadas.

**Cuadro 7**  
**Gasto Militar por región en dólares constantes, 1988-2013**

	1988	1995	2000	2005	2010	2013 (precios corrientes)
Total Mundial (series consistentes)	1 619	1 073	1 119	1 416	1 732	1 739
Total Mundial (datos de SIPRI)				1 419	1 736	1 747
Regiones geográficas						
Africa	17,9	15,1	19,6	24,4	33,8	44,9
Africa del norte	3,7	4,6	5,2	7,9	12,1	18,7
Africa Sub-Sahairana	14,3	10,5	14,3	16,5	21,7	26,2
America	620	473	458	651	815	736
America Central y el Caribe	3,9	4,7	5,5	5,1	7,7	9,6
America del norte	578	429	410	598	741	659
America del sur	37,8	39,0	42,9	48,6	66,3	67
Asia y Oceanía	141	176	202	260	356	407
Asia Central y del sur	23,1	27,8	36,0	45,0	60,1	63,7
Asia del Este	100	130	147	192	267	318
Oceanía	17,6	18,0	19,6	23,0	28,9	25,9
Europa	777	349	358	383	411	410
Europa occidental	329	290	303	308	315	291
Europa oriental	371	36,7	34,3	51,5	73,1	98,2
Europa central	76,8	21,8	20,8	23,5	22,6	21,1
Medio Oriente	63,7	59,8	80,8	97,8	116	142

Fuente: SIPRI Military Expenditure DataBase, SIPRI 2014.

Notas: Los valores están en miles de millones de dólares a precios constantes y tasas de cambio de 2011 excepto para el último dato que está en miles de millones de dólares a precios corrientes y tasas de cambio de 2013.

Los totales mundiales y la mayoría de los totales regionales incluyen datos estimativos de al menos un país.

Las sumas de los parciales no necesariamente coinciden con los totales debido a los procedimientos de aproximación.

Como puede observarse a través de la información suministrada a través del cuadro 7, el gasto militar de los EUA representa, dependiendo del año de observación, entre una tercera parte y la mitad del gasto mundial. Aunque su comportamiento anual es irregular, es posible apreciar que en la década de los años 1990 el gasto militar de los EUA se mantuvo relativamente estable alrededor de los 450 mil millones de dólares. También es apreciable que con la llegada de los años 2000 este gasto se incrementó en cerca del 50% pues pasó a oscilar alrededor de los 650 mil millones de dólares corrientes. Del resto del mundo, la transformación más apreciable y significativa es la producida en Asia del Este en donde, entre 1988 y 2013, el gasto anual promedio se triplica al pasar de los 100 mil a los 318 mil millones de dólares.

Aunque estas cifras no establecen una conexión de causalidad directa, si llama la atención la semejanza entre el valor del déficit de pagos promedio anual de los EUA y el volumen de su gasto militar, gasto que crece tendencialmente en los 2000 al lado de un casi estancamiento en el correspondiente al de su principal socio estratégico, Europa Occidental, alrededor de los 100 mil millones.

#### **4. La racionalidad económica básica del régimen internacional de globalización**

“La liberalización financiera se acompaña del resurgimiento de los ciclos económicos. (...) Estos procesos que alteran el perfil del ciclo y al mismo tiempo profundizan sus rasgos, son el resultado de dos fenómenos mayores de los años 1980: la dinámica de los precios de los activos y el desarrollo generalizado del crédito” (Aglietta, 2008: 104).

“Cuando los mercados financieros son extensos, profundos e integrados, las tasas de interés de los títulos públicos son un precio de referencia y sus grandes variaciones prevalecen sobre el mundo en su conjunto. Las brechas de nivel entre países son poco variables en el tiempo. El país para el cual la tasa de interés es la más baja es aquel poseedor de la divisa de referencia: el Reino Unido antes de 1914, los Estados Unidos después de la Segunda Guerra” (Aglietta, 2008: 106).

En la historia económica reciente, del siglo XX hasta hoy, pueden distinguirse dos grandes sistemas financieros, el de estructuras administradas imperante en el período de postguerra (1945-75), y el de estructuras liberalizadas, propio del régimen internacional de globalización. En estos últimos, “los mercados financieros son las instituciones dominantes. La libertad internacional de los capitales impone un anclaje monetario que es, o bien externo para los países de pequeño tamaño, o bien fundado directamente sobre la base de un objetivo de estabilidad de precios para los países más grandes. El nivel general de precios se hace rígido” (Aglietta, 2008: 112).

Las diferencias de productividad y demanda no se ajustan ahora, como en el sistema anterior, a través de las diferencias en los ritmos de inflación, sino a través de cambios en los precios absolutos, incluyendo la posibilidad de descensos individuales. “Se concluye que la finanza liberalizada favorece una inflación estable y baja, pero obstaculiza la acumulación de capital” (Aglietta, 2008: 112). Estas interacciones ponen en movimiento fluctuaciones en los precios de los activos, con efectos sobre el comportamiento de los agentes no financieros, acentuando los ciclos de inversión (Aglietta, 2008: 112-113).

Los precios reales de los activos patrimoniales experimentan fluctuaciones de gran amplitud. En su fase de apreciación, el crecimiento se nutre del ritmo de crecimiento del crédito, superior al de la producción. Su intensidad aumenta al tenor del juego de tres factores: anticipaciones colectivas de valorización permanente de los precios, expansión del crédito y apetencia por el riesgo (Aglietta, 2008: 113-114). La conjugación de estos factores se produjo de forma muy acusada en la fase previa a la crisis sub-prime en donde, como lo muestra el cuadro 8, se dio una acelerada expansión de los préstamos hipotecarios, acompañada, como se dijo, de significativas alzas en los precios inmobiliarios.

En el período de expansión más reciente, pre sub-prime, el mercado inmobiliario fue la principal fuente del crecimiento en los países desarrollados, alimentado por la presencia de una creencia colectiva de que cualquier persona podría convertirse en propietaria (Aglietta, 2008: 120).

Las formas de titularización del crédito y de distribución del riesgo alimentaron, por su parte, una expansión sin precedentes del crédito promotora de una burbuja que finalmente estalló en 2008.

De las interdependencias más arriba observadas se entiende por qué los precios inmobiliarios son a la vez volátiles y pro-cíclicos. Impacta, sin embargo, su alto grado de sincronización internacional, dado el supuesto de que se trata de bienes no transables (inmóviles) (Aglietta, 2008: 119).

La marcha de lo financiero impacta el curso de la economía a través de la gestión del riesgo y la incertidumbre en las decisiones económicas y la evolución general del crédito. La creciente importancia de los inversores institucionales y la búsqueda de maximización de utilidades financieras por parte de los hogares, han modificado profundamente las estructuras de lo financiero (Aglietta, 2008: 127). "Las consecuencias macroeconómicas de estas transformaciones conducen hacia un régimen de crecimiento en donde las fluctuaciones cíclicas están muy influenciadas por los precios de los activos financieros. La interacción entre la valorización de los activos y el crédito es la fuerza motriz del ciclo financiero. (...) A medida que la liberalización financiera se extiende, la inestabilidad financiera afecta a un mayor número de países" (Aglietta, 2008: 128).

**Cuadro 8**  
**Indicadores del mercado inmobiliario**

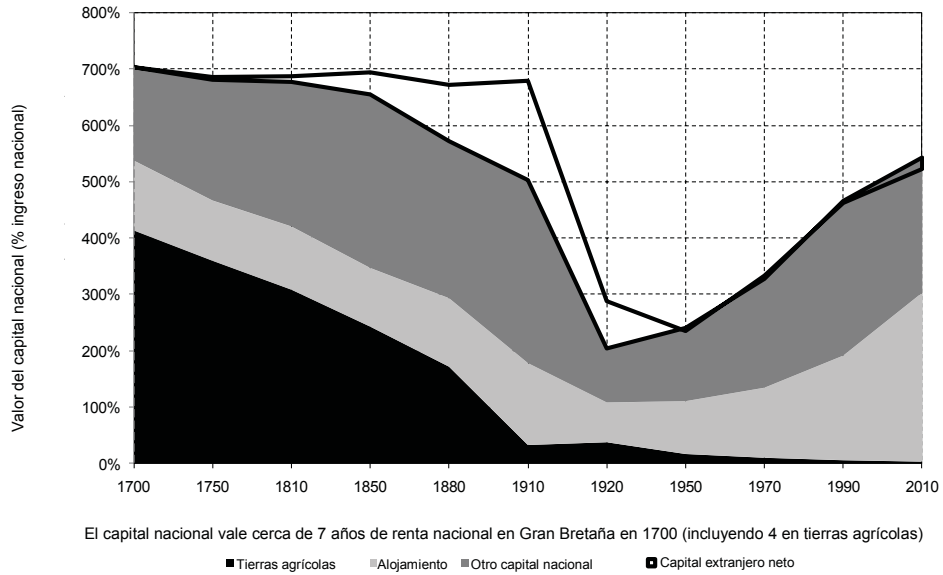
País	Hipotecas (% del PIB)			Precios de viviendas/ Ingreso disponible (índice 1985= 100)			Precios de viviendas/ Alquiler		
	1980	1990	2003	1980	1990	2003	1980	1990	2003
Estados Unidos	33,9	44,6	63,7	113,4	107,1	113,7	106,3	112,7	136,5
Japón	21,3	30,7	36,4	91,2	121,7	79,3	87,3	123,3	75,2
Alemania	41,9	42,5	54,3	114,5	94,8	79,7	115,7	99,3	73,1
Francia	16,9	19,7	24,7	124,7	118,6	124,6	119,7	116,0	129,7
España	8,6	10,6	42,1	127,3	198,9	288,8	102,8	207,0	249,9
Reino Unido	22,8	52,6	63,8	108,6	137,0	155,8	116,7	117,2	194,3

Fuente: FMI, World Economic Outlook, chap. 2, p. 73, september 2004. En Aglietta, 2008: Tabla XXI, p. 118.

Como se ilustra a través de los gráficos 1 a 4 provenientes de la investigación de Piketty (2014), las formas de riqueza han cambiado a lo largo de la historia y de 1950 hasta hoy las propiedades inmobiliarias urbanas empiezan a ganar importancia hasta convertirse en casi todos los casos en las formas de riqueza preponderantes. Las situaciones varían de país a país y, aunque en los cuatro casos ilustrados la llegada de los años 1980 representa una aceleración de este proceso, para algunos es más intensa que en otros. Claramente en los países europeos (Francia, Gran Bretaña y Alemania) éste proceso es más acusado que en los EUA.

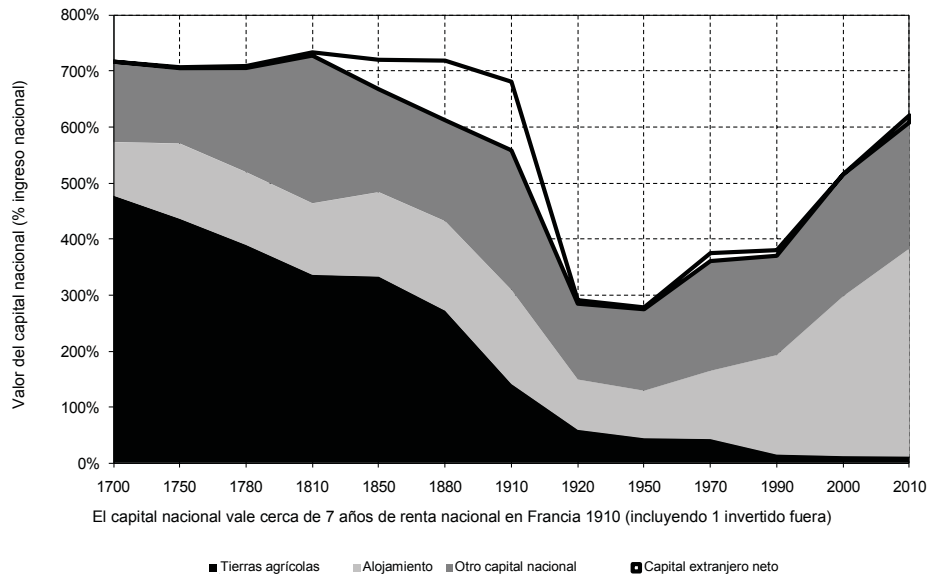


**Gráfico 1**  
**Evolución histórica de la distribución de las formas de riqueza en Gran Bretaña, 1700-2010**



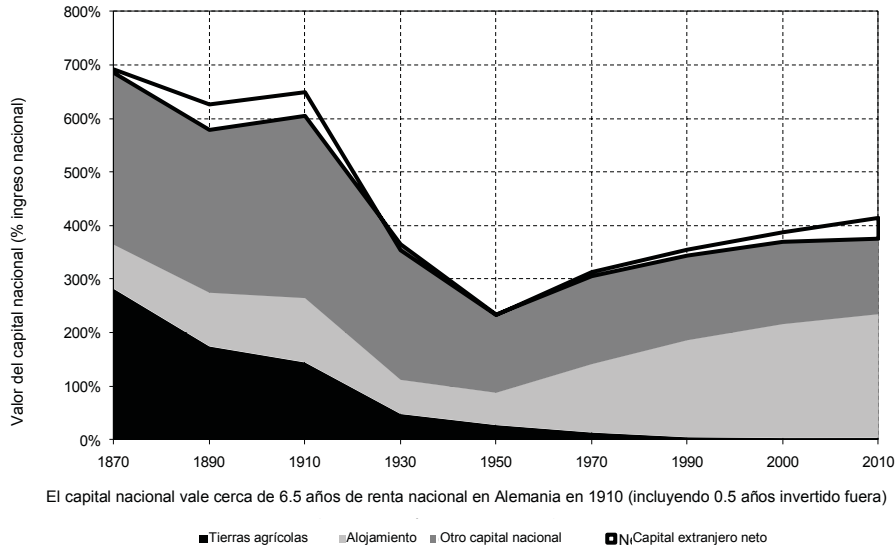
Fuente: Piketty, 2014, Figura 3.1, p.116.

**Gráfico 2**  
**Evolución histórica de la distribución de las formas de riqueza en Francia, 1700-2010**



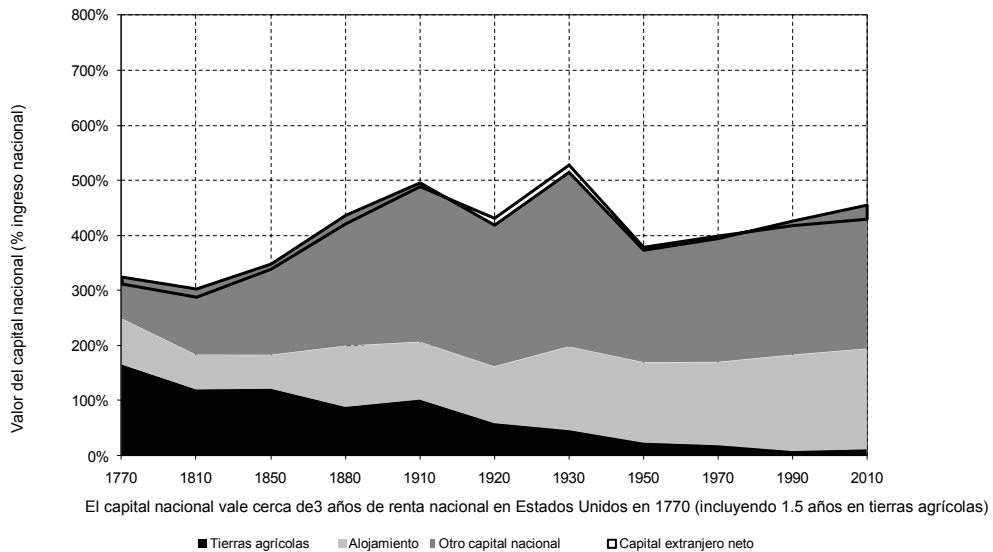
Fuente: Piketty, 2014, Figura 3.2, p.117.

**Gráfico 3**  
**Evolución histórica de la distribución de las formas de riqueza en Alemania, 1870-2010**



Fuente: Piketty, 2014, Figura 4.1, p.141.

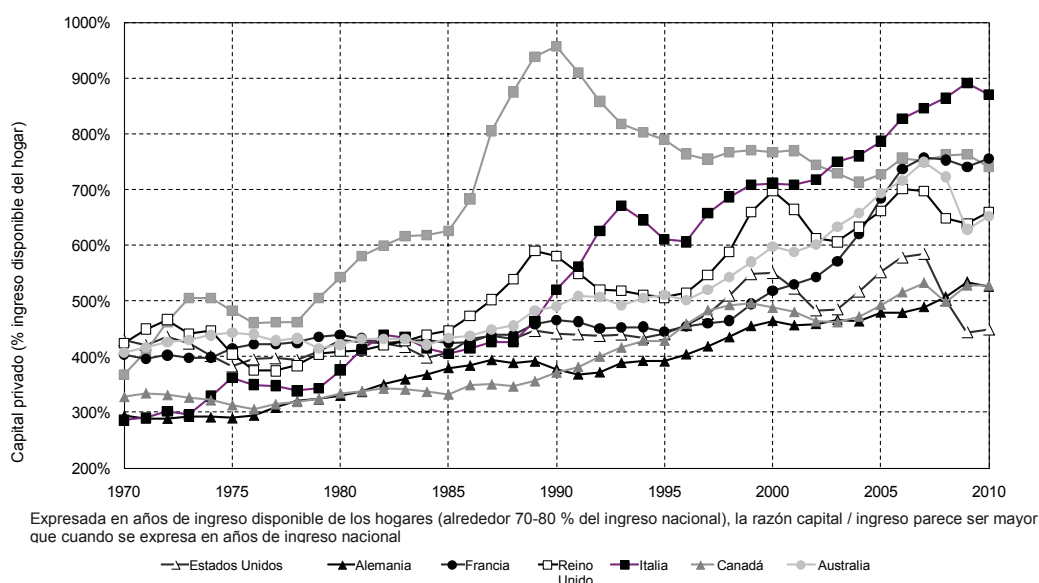
**Gráfico 4**  
**Evolución histórica de la distribución de las formas de riqueza en Estados Unidos, 1770-2010**



Fuente: Piketty, 2014, Figura 4.6, p.151.

Finalmente, en el gráfico 5, se aprecia el papel de la valorización de los activos de capital en la intensificación del ciclo económico. La expansión y posterior desinflamiento de la burbuja inmobiliaria de Japón con la llegada de 1990 es visible con gran nitidez; de la misma manera, aunque con menor intensidad, se aprecia el impacto de la crisis sub-prime en los países europeos y en los EUA.

**Gráfico 5**  
**Valor del capital privado por país medido en años de ingreso disponible: Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña, Japón Canadá, Francia, Italia, Australia**



Fuente: Piketty, 2014, gráfico 5.4, p. 181.

## 5. Algunas articulaciones entre el espacio global y América Latina

El análisis realizado se centró, por las razones arriba expuestas, en las dimensiones monetaria y financiera de la globalización e implicó dejar de lado los impactos comerciales de la fase más reciente de la globalización acá analizada. En efecto uno de los rasgos característicos del período más reciente fue la emergencia de la China como socio comercial de significativa importancia para la región. Su demanda se ha centrado en la provisión de materias primas agrícolas y mineras y contribuyó a sostener un relativamente largo período de términos de intercambio favorables a este tipo de bienes. La demanda y la capacidad de pago de los países se incrementó y los ritmos de crecimiento fueron muy superiores a los vigentes durante la década de los noventa. Adicionalmente, los gobiernos de varios países incrementaron su participación en las rentas generadas por esta bonanza, vía impuestos o regalías, y contribuyeron con ello a financiar gasto público social y disminuir los niveles de pobreza de los países de la región, así como bajar los niveles de endeudamiento público externo.

No obstante, esta época que cerró desde hace ya dos o tres años (de 2013 o 2014), también se acompañó en lo financiero de importantes cambios y significativos efectos para las economías y los países de América Latina. Se trató, en general, de una época de amplia liquidez monetaria internacional que mantuvo estables y bajas las tasas de cambio de las monedas nacionales de los países de la región. Adicionalmente al sostenimiento de bajas tasas de interés mundial y nacional que esto significó, esta tendencia no se acompañó, como hubiera podido serlo, de presiones inflacionarias. Las bajas tasas de cambio, el equilibrio fiscal de los países y las políticas monetarias nacionales contribuyeron en su conjunto a explicar este comportamiento. Se trató, por tanto, de un período de relativa estabilidad y prosperidad económica que sin embargo, sólo redundó en muy leves descensos de los índices de desigualdad en la distribución de los ingresos.

La prosperidad comercial de bienes primarios derivada de las crecientes relaciones comerciales con China explica en buena medida la prosperidad relativa de los territorios sub-nacionales dedicados a la extracción de minerales y al cultivo de bienes agropecuarios. Por su parte, la estabilidad financiera,

cambiaria y monetaria dio continuidad a los procesos de más largo aliento de terciarización de las estructuras económicas de Latinoamérica y alimentó la expansión de las economías urbanas de estos países, especialmente las de las grandes ciudades. Así como se dio en los países desarrollados, como lo ilustra Piketty, durante este período también se dio un significativo crecimiento del mercado inmobiliario, de los precios del suelo urbano y de las formas de acumulación de riqueza que le son asociadas y que también beneficiaron preferencialmente las economías urbanas de estos países.

Por tanto, algunos de los rasgos más prominentes de la evolución de las estructuras económicas territoriales latinoamericanas del período más reciente están claramente vinculados con las características centrales del proceso de globalización en su fase más reciente.

Como es conocido, este proceso está en vías de cierre. Desde lo global geoestratégico, el cambio más importante deriva de dos hechos políticos mayores ocurridos durante el año 2016. El BREXIT o salida del Reino Unido de la Unión Europea y la elección de Donald Trump en la presidencia de los EUA abrieron las compuertas a una doctrina nacional conservadora que ya empieza a tener impactos mundiales. Algunos de los mega acuerdos comerciales, del Atlántico y del Pacífico, han sido cuestionados o detenidos, y se prefigura un período de recomposición de los acuerdos y de las instituciones a nivel comercial. En lo financiero aún es difícil prever el impacto pues aun no se tiene claridad acerca de los parámetros de la política fiscal del gobierno de Trump, pero desde hace varios meses suben los valores accionarios en Wall Street, las tasas de interés referenciales aumentan y el comportamiento de los precios se alejan claramente de los riesgos de deflación que durante un largo período existieron. Desde hace ya varios años se siente el efecto de la descolgada de los precios de las materias primas y varios de los países de la región experimentan serias contracciones macroeconómicas y en estos sectores de exportación.

El análisis que se presentó más arriba y que continua en las secciones siguientes es por tanto, el de un período en proceso de cierre, cuyas perspectivas de cambio y evolución son, por el momento, bastante inciertas.

## **B. La globalización y sus territorios**

En esta sección se hará un análisis de las transformaciones y rasgos más recientes de los territorios de la globalización en diferentes escalas, en la planetaria y en la nacional de los países de América Latina.

### **1. Las dimensiones geográficas del régimen internacional de globalización: fronteras, asimetrías y mercados**

El régimen internacional de la globalización posee una serie de rasgos geográficos que contribuyen a comprender su naturaleza y dinámica. Nos limitaremos a señalar algunas de sus características más significativas a nivel de su dinámica de expansión (fronteras), su estructura (asimetrías) y configuración (mercados).

#### **a) Dinámica de la expansión capitalista de la globalización: fronteras en movimiento**

Uno de los aspectos claves de cada régimen internacional de acumulación debería ser el de su lógica de expansión físico geográfica. Esta expansión contribuye a extender o consolidar las fronteras del capitalismo y a través de ello, a ampliar la demanda agregada mundial. De esta forma contribuye a la estabilidad y al dinamismo económico del crecimiento mundial durante el tiempo que tiene vigencia.

Durante los 35 años de existencia del régimen internacional de globalización capitalista, las fronteras de dominio del capital han estado en permanente movimiento. Durante los años 1980 se debería hablar de una implosión de las fronteras del capital en la medida en que los procesos de privatización y de ajuste económico permitieron una expansión de los dominios de la acumulación

hacia áreas previamente cubiertas por empresas e infraestructuras públicas. Este proceso se vivió con particular intensidad en América Latina y prosiguió durante los años 1990.

Durante los años 1990 se dio un proceso de expansión del mercado capitalista como resultado de la disolución del socialismo en los países de Europa del Este: Es este caso se combinaron los procesos de apertura de nuevos mercados, con el de traspaso de propiedades públicas a manos privadas, no solo nacionales sino extranjeras, especialmente provenientes de Europa Occidental y los EUA. Finalmente, de mediados de los años 1990 hasta hoy, la expansión del mercado capitalista ha operado principalmente por intermedio de la acelerada incorporación de la China y la muy profunda e intensa modificación de su economía. Lo que Japón, Corea del Sur y Taiwan representaron para la dinámica de expansión del mercado capitalista durante la segunda postguerra, China lo ha significado en este tránsito entre los siglos XX y XXI.

## **b) Nuevas asimetrías y nueva configuración de la espacialidad del capitalismo a nivel planetario:**

No solo las fronteras cambian, sino también los equilibrios y pesos relativos entre regiones del mundo, así como en la definición de los polos en torno de los cuales gira el funcionamiento del sistema.

De acuerdo con CEPPII (2012), mientras en 1980 el Este Asiático representaba apenas el 5% de la producción, para 2013 esta proporción había aumentado a cerca del 25%. Simétricamente, mientras que en 1980 la producción de Europa Occidental y los EUA representaba casi el 60% del total mundial, esta porción había descendido a menos del 44%. Japón acompañó este retroceso de occidente y pasó, dentro de las mismas fechas, de cerca de un 10 a alrededor de un 5% de la producción mundial. Al mismo tiempo destaca el estancamiento de áreas como América Latina, África Subsahariana, el Medio Oriente y el impresionante retroceso de Europa Oriental.

En consonancia con este proceso, la estructura económica mundial se trasformó profundamente y los países desarrollados de occidente fueron desplazados por la China en su papel de proveedores de manufacturas y productos industriales (CEPII, 2012). Paralelamente, occidente desarrollado consolidó su papel como proveedor de servicios (CEPII, 2012), siendo la actividad financiera uno de los principales puntales de esta actividad.

Por tanto, a la polaridad Norte-Sur, asemejada durante mucho tiempo a una estructura planetaria centro-periferia, es necesario superponer algunos cambios y matices propios de la fase actual del capitalismo. La disolución del socialismo del este europeo significó un reposicionamiento completo de esta área, buena parte de ella en proceso de incorporación a la Unión Europea, pero aún rezagada y empobrecida.

De la periferia despegan dos países con un desempeño económico sobresaliente, China e India, mientras que el resto permanecen en su posición de rezago (CEPII, 2012):

- En términos de integración regional, la Unión Europea continua adelante con cerca de dos tercios de su comercio realizado a su propio interior, seguido por América del Norte con el 50%, el Este Asiático con una tercera parte y América Latina con apenas un 25%.
- América del Norte tiene como principales socios comerciales, con un peso casi equivalente, a la UE y Asia del Este. En tercera instancia aparece América del Sur con un peso equivalente a la mitad de cualquiera de los otros dos.
- La Unión Europea tiene como principal socio comercial a América del Norte, Resto de Europa y el Este Asiático.
- Para el Este Asiático, los principales socios comerciales son América del Norte, la Unión Europea y Japón.
- Para América del Sur el principal socio comercial es América del Norte, seguido por la Unión Europea y el Este Asiático con un peso muy semejante.

- Para Japón el Este Asiático es el principal socio comercial, seguido de lejos por América del Norte y Europa.

La multipolaridad EUA-Europa-Japón característica de los años 1980 ha sido reemplazada ahora por una en donde el tercer término de la misma ha sido asumido por China. Cada uno de los tres polos del este nodo plural tiene orientaciones más fuertes hacia áreas de influencia propias: Europa, hacia el resto de Europa y África, Estados Unidos hacia América del Sur y Japón; y China hacia Asia del Este, Japón y Oceanía.

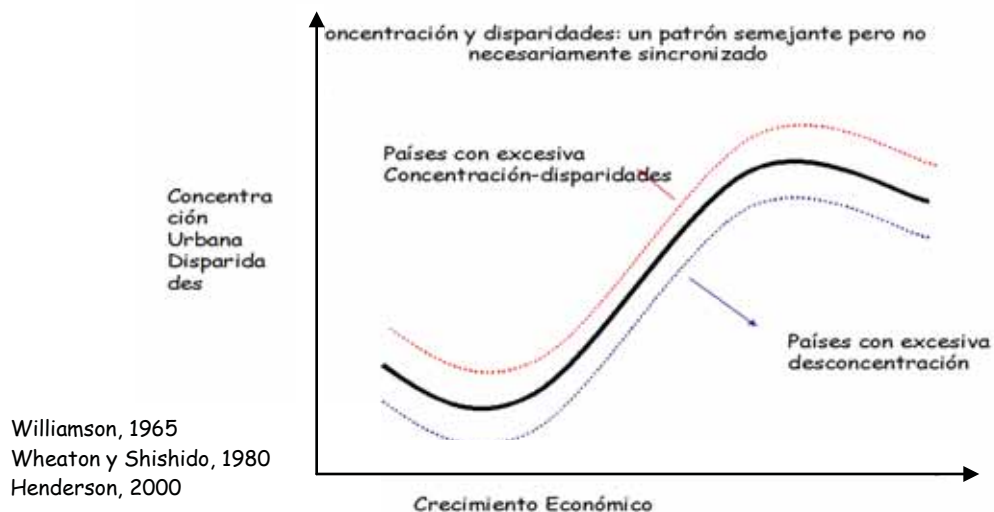
- La estructura general conserva su tri-polaridad característica, aunque el balance se ha ido inclinando hacia el Oriente por el creciente peso de la economía China.
- Las periferias próximas de la UE siguen siendo África y Medio Oriente, pero ahora aparece con un peso semejante o incluso mayor Europa del Este.
- América Latina continua su papel como periferia cercana de los EUA aunque ahora la China aparece como una polaridad con dinámica y peso crecientes.

El sentido de las transformaciones analizadas se refleja en la conformación de la red de ciudades globales a través del creciente peso de Oriente. En el ranking de 2010 (Foreign Policy, 2010), aparece con claridad este cambio pues de las diez ciudades en el tope de la jerarquía económica mundial, ya son cinco las provenientes de Asia.

## 2. Rasgos centrales y transformaciones mayores en la estructura socio-espacial latinoamericana

El rasgo más característico de la estructura socio-espacial latinoamericana a escala de los territorios nacionales, es la primacía urbana. A ésta se le entiende como una particular configuración de los sistemas urbanos nacionales, caracterizada por el alto peso demográfico y económico de la ciudad mayor, o ciudad primada. Tal y como el gráfico 6 lo ilustra, de los continentes del planeta, solo Oceanía sobrepasa a América Latina en el porcentaje promedio de personas habitando en la primera ciudad. En el caso de Oceanía es su característica de continente archipiélago la que explica esta característica, dejando así a América Latina como la más alta primacía entre los territorios continentales.

**Diagrama 1**  
**Concentración y disparidades: un patrón semejante pero no necesariamente sincronizado**



Fuente: Cuervo, 1990.

Esta característica o rasgo singular no es atribuible a la globalización contemporánea sino que se trata de un proceso secular que inicia en momentos diferentes de la historia de cada uno de los países latinoamericanos, coincidente con la aceleración del crecimiento demográfico, la urbanización y la industrialización. Posee, no obstante, propiedades muy particulares como son la intensidad de la fase primacial expansiva, la prolongación de la misma y los altos niveles máximos alcanzados (ver diagrama 1). No obstante, como el gráfico 7 lo muestra, para algunos países, desde hace varias décadas ella ha empezado a ceder, mientras para otros se mantiene en expansión. De la misma manera, es apreciable la existencia de un grupo de países con muy altos niveles de primacía y otros con valores altos pero más moderados.

Como puede observarse del gráfico 7, el comportamiento de la primacía urbana posee una dinámica que no corresponde a la de la dinámica económica. Es decir, sólo en algunos casos se observa un cambio de tendencia con la llegada de los años 1980 y, en ninguna circunstancia puede decirse que a partir de esa fecha se observe un comportamiento uniforme: algunos como Argentina habían comenzado su descenso y lo prolongan, otros como Colombia y Perú observan una aceleración, algunos como Chile presentan un perfil cíclico de descenso y ascenso posterior, y algunos otros como Bolivia un ascenso inicial y un descenso posterior.

De otro lado, como se aprecia a través de los Diagramas 2 y 3 deben distinguirse por lo menos dos grandes tipos de configuración primacial, la monocéntrica, propia de países como Perú, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y la mayor parte de los centroamericanos y una segunda, *la policéntrica*, presente en Brasil, Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y México. No obstante, dentro de este último grupo, en Bolivia y Ecuador este policentrismo es bicefálico, mientras en los demás incorpora un número mayor de ciudades.

Estos grupos, por su parte, tampoco han evolucionado en el mismo sentido. Algunos, como se dijo han incrementado su primacía, otros la han visto descender, pero, adicionalmente, sus configuraciones también han evolucionado de forma también muy variada. En Brasil y México se ha presentado un enfriamiento de la gran metrópoli, en el primer caso con una desconcentración en forma de mega estrella alrededor de San Pablo, y en el segundo con la conformación de un corredor centro-norte de expansión metropolitana y la consolidación de un entramado urbano dinámico a lo largo de la frontera con los EUA. Colombia y Chile, poseyendo configuraciones primaciales diferentes, han evolucionado a través de la expansión más acelerada de su ciudad mayor agrandando el peso demográfico y económico de la metrópolis mayor.

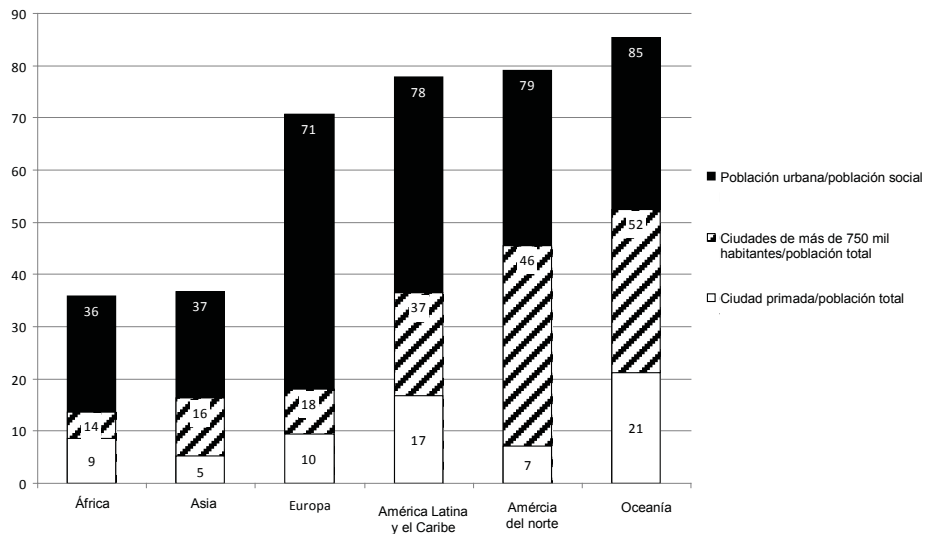
Todo lo anterior basta para establecer la inexistencia de una correspondencia estrecha y mono causal entre la llegada del régimen internacional de globalización y alguna tendencia identificable y uniforme a nivel de la configuración de los sistemas urbanos latinoamericanos. Hay, sin embargo, otros rasgos de la estructura económica territorial latinoamericana que han experimentado transformaciones asociadas con la llegada de esta nueva época del capitalismo mundial.

De una parte, la aparición e intensificación de un fenómeno que hemos denominado primacía económica; de otro lado, el contenido y las funciones de la ciudad mayor se han transformado y así como también lo han hecho los distintos componentes de la estructura socioespacial latinoamericana. En el gráfico 8 se observa la evolución de mediano plazo de la primacía económica de los países de América Latina, definida como la proporción del PIB nacional originado en la ciudad mayor. Como puede apreciarse, antes de la llegada de los años 1980 predominaba la tendencia al descenso de esta forma de primacía y con la llegada de esta nueva fase económica, en la mayoría de los países esta tendencia o bien se detuvo, o bien se revirtió, es decir comenzó a aumentar nuevamente.

El contenido económico y las funciones de la ciudad primada también se transformaron profundamente durante la fase económica reciente. La tendencia predominante es el retroceso de las actividades económicas industriales y la consolidación de las funciones terciarias dentro de la gran ciudad. Como los gráficos 9 a 11 permiten apreciarlo, sin embargo, estas tendencias presentan matices y variaciones nacionales: en algunos países como Chile y en su ciudad mayor, Santiago, la intensidad de la predominancia terciaria es mucho más intensa desde el principio y se mantuvo durante el período

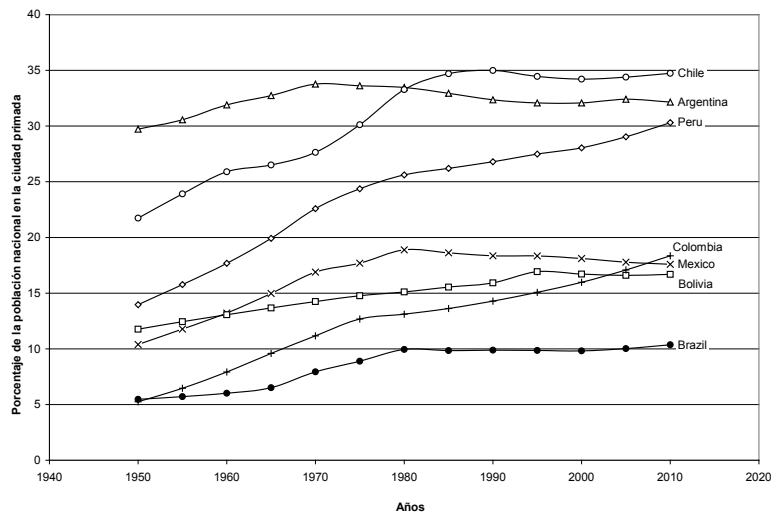
de observación; de otra parte, la combinación de actividades terciarias es diferente en cada ciudad pues en algunas sobresale solamente lo financiero, mientras en otras se acompaña de lo comercial; finalmente, el retroceso de lo industrial no es tan marcado como podría esperarse, ni tampoco es semejante en todas las ciudades y mientras en algunas como Bogotá o Lima se mantiene, en otras desciende como podría esperarse.

**Gráfico 6**  
**Peso de la población urbana (distintas agrupaciones) en la nacional por continentes del mundo**



Fuente: Cuervo y Cuervo (2014) con base en Naciones Unidas – *World Urban Prospects : The 2009 Revisión*.

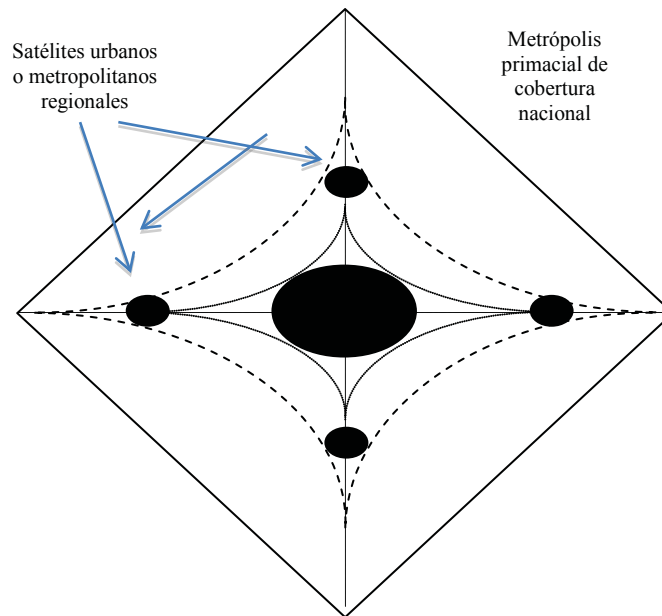
**Gráfico 7**  
**Evolución de la primacía urbana en América Latina 1950-2010. Países seleccionados**



Fuente: Cuervo y Cuervo (2014) con base en Naciones Unidas – *World Urban Prospects : The 2009 Revisión*.

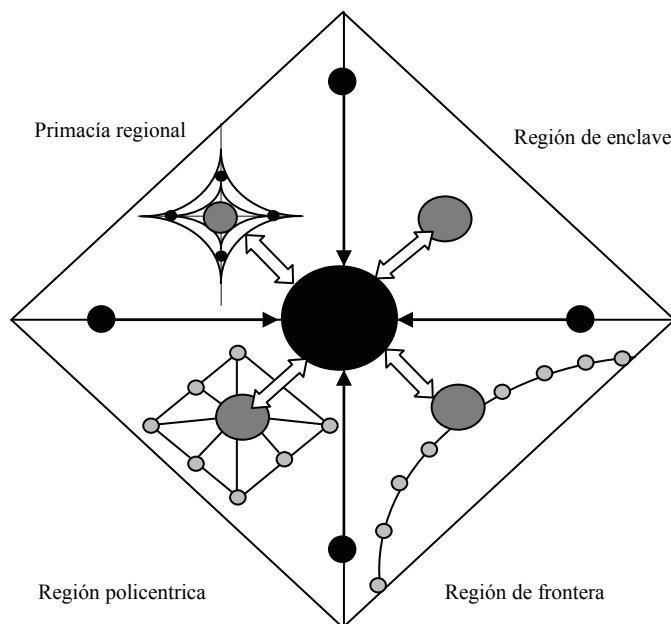


**Diagrama 2**  
**América Latina: modelo primacial monocéntrico**



Fuente: Elaboración propia, diagramas diseñados por Patricia Álvarez.

**Diagrama 3**  
**América Latina: modelo primacial policéntrico**



Fuente: Elaboración propia, diagramas diseñados por Patricia Álvarez.

Finalmente, los componentes de la estructura económica territorial se transformaron profundamente a lo largo de estos treinta años. Como ya se vio, el peso de la ciudad mayor que venía en retroceso, se revitalizó. Igualmente, sus funciones consolidaron su papel como centros terciarios. Los años 1980 fueron de desesperanza y estancamiento en la mayoría de las ciudades primadas latinoamericanas y el restablecimiento señalado se produjo con la llegada de los años 1990.

De otra parte, las periferias activas de estos países cambiaron completamente su contenido. Antes de los años 1980, aparte el dinamismo de las ciudades primadas cedía terreno a expensas de la consolidación de metrópolis industriales secundarias y de regiones agroindustriales pujantes y en plena expansión, las cuales, por lo general, atendían las demandas de los mercados nacionales. La mayor parte de estos componentes sufrió un severo retroceso como resultado de la desindustrialización acelerada de los 80 y las privatizaciones de los 90. Adicionalmente, la agricultura comercial del continente retrocedió significativamente como resultado de las medidas de apertura y liberalización comercial.

Esto que hemos denominado periferias activas cambió su rostro y se asoció en algunos casos a los procesos de extensión de la ciudad primada y en otros a la aparición de nuevos polos industriales asociados al mercado externo y a la inversión extranjera. De otra parte, emergieron polos de gran dinamismo económico alrededor de la explotación de recursos primarios de la minería, la energía y la agricultura comercial, también asociados al dinamismo exportador del continente.

Entretanto, el rasgo que prevaleció con mayor fuerza y perseverancia fue el de la exclusión de extensas zonas de pobreza rural asociadas con la agricultura familiar campesina, así como al asentamiento de poblaciones originarias. Este segmento del territorio latinoamericano merece ser denominado como de pobreza persistente. El cuadro 9 ilustra cómo cerca de un 30% de la población latinoamericana habita en territorios de bajo PIB per cápita y lento dinamismo. Adicionalmente, la investigación desarrollada por CEPAL y publicada en *Economía y Territorio* (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009) ilustra que esta condición de pobreza es estable, es decir se perpetúa con los años en ausencia de procesos de movilidad territorial ascendente.

## C. Síntesis y conclusiones

En el abordaje de este texto se confrontaron una serie de desafíos teóricos y conceptuales. Como ya se expuso, estos desafíos se han planteado y abordado a lo largo de un ya extenso programa de investigación seguido por el autor de este trabajo. Se trata de una búsqueda que ha mantenido líneas y estilos de exploración permanente que, sin embargo, han evolucionado a lo largo del tiempo, en consonancia con el movimiento del debate teórico conceptual, el conflicto entre paradigmas, el devenir de las condiciones políticas del continente y, por supuesto, los cambios en las problemáticas económica y socioespacial. Está fuera del alcance de este trabajo retomar esta trayectoria en su conjunto. No obstante, se referirán algunos de sus aspectos, específicamente aquellos directamente interpelados por el contenido de este texto, por sus aportes conceptuales y por la exploración empírica de las realidades objetivas examinadas.

Un primer aspecto se relaciona con el desafío de desarrollar una teorización propia a la realidad urbana latinoamericana. Este desafío se aborda con el enfoque descrito en la sección conclusiva del capítulo 2 de este libro. El tratamiento dado al tema de la primacía urbana hace parte de esta búsqueda. A través suyo, se reafirma empíricamente la especificidad latinoamericana, al constatar que su intensidad y trayectoria es muy particular. Adicionalmente se aporta una tipología que hace posible reconocer las semejanzas así como las diferencias de nivel y de comportamiento de la primacía urbana entre los países latinoamericanos. No obstante, de la misma manera, se le inserta dentro de una discusión teórica general, de validez universal, de la cual se nutre y a la cual interpela. En ese plano más general se hacen aportes muy específicos relacionados con fenómenos nuevos como la primacía económica, su sinuosa trayectoria y su articulación con la globalización.

Un segundo aporte hace referencia a una búsqueda teórica adicional, relacionada con la concepción y el tratamiento de la relación entre dinámica económica y estructura socioespacial. Esta búsqueda, como en el caso anterior, se aborda siguiendo las propuestas del capítulo 2 de este libro. Las evidencias e interpretaciones desarrolladas a lo largo de este texto ponen en evidencia que comprender esta articulación requiere de un análisis por niveles. Se distingue y se muestra la importancia de conceder a la problemática socioespacial una autonomía relativa, es decir, una lógica de cambio y transformación que no corresponde, ni necesariamente coincide, con la dinámica económica general y que está intervenida por fenómenos propios de la geografía regional y urbana de cada país, su demografía y sus realidades sociales e institucionales. A la pregunta por las relaciones entre régimen internacional de globalización y transformaciones en los sistemas urbanos latinoamericanos se responde por escalones, distinguiendo aquellos cambios directamente articulados a los rasgos de la globalización, de aquellos que requieren la puesta en escena de un más complejo conjunto de factores y combinaciones. En efecto, la primacía económica, las funciones y contenidos de la ciudad primada y los componentes económicos de la estructura territorial cambian en estrecha relación con la fase actual del capitalismo. No obstante, la primacía urbana, sus tipologías y velocidades de cambio poseen dinámicas particulares que requieren acudir a dimensiones de geografía, historia y conformación social, que en este trabajo no son aludidas, pero que en trabajos previos si son exploradas y desarrolladas.

**Cuadro 9**  
**Clasificación de los territorios subnacionales latinoamericanos con base en su desempeño económico**

2. Territorios dinámicos con bajo PIB per cápita						1. Territorios dinámicos con alto PIB per cápita					
Categorías	PUB 2006 \$ US mill	PIB pc \$ US	Población M 2006	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad Hab/Km <sup>2</sup>	Categorías	PUB 2006 \$ US mill	PIB pc \$ US	Población M 2006	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad Hab/Km <sup>2</sup>
Alto Desarrollo Social	165 548 9,6%	4 273	38 743 20,6%	994 493 7,1%	39	Alto Desarrollo Social	347 863 20,2%	6 997	49 715 12,8%	1 672 613 12,0%	30
Bajo Desarrollo Social	221 567 12,9%	2 757	80 370 20,6%	6 521 920 46,6%	12	Bajo Desarrollo Social	17 735 1,0%	4 577	3 874 1,0%	248 868 1,8%	16
Total	387 115 22,5%	3 250	119 112 30,6%	7 516 413 53,8%	16	Total	365 598 21,2%	6 822	53 590 13,8%	1 921 481 12,7%	28

3. Territorios no dinámicos con bajo PIB per cápita						4. Territorios poco dinámicos con alto PIB per cápita					
Categorías	PUB 2006 \$ US mill	PIB pc \$ US	Población M 2006	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad Hab/Km <sup>2</sup>	Categorías	PUB 2006 \$ US mill	PIB pc \$ US	Población M 2006	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad Hab/Km <sup>2</sup>
Alto Desarrollo Social	43 115 2,5%	3 568	12 084 3,1%	244 026 1,7%	50	Alto Desarrollo Social	652 843 37,9%	6 150	106 149 27,3%	1 059 985 7,6%	100
Bajo Desarrollo Social	263 618 15,3%	2 730	96 569 24,8%	2 955 281 21,1%	33	Bajo Desarrollo Social	8 713 0,5%	4 557	1 912 0,5%	285 224 2,0%	7
Total	306 733 17,8%	2 823	108 653 27,9%	3 199 307 22,9%	34	Total	661 555 38,4%	6 122	108 061 27,7%	1 345 209 9,6%	80

Fuente: Elaboración propia en base a información de los países. Incluye información de Bolivia, Colombia, Chile, México y Perú.

Nota: Desempeño económico estimado de acuerdo al análisis de cuadrantes de crecimiento del PIB y el nivel del PIB per cápita inicial.

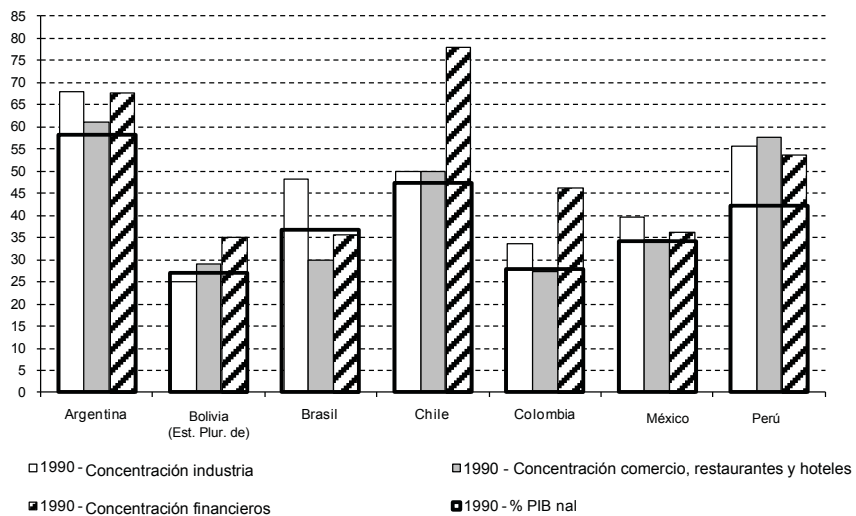
Territorios de alto desarrollo social tienen un IDS mayor al promedio nacional. Territorios de bajo desarrollo social tienen un IDS menor al promedio nacional.

**Gráfico 8**  
**Niveles y evolución de la Primacía Económica en América Latina, 1960-2010.**  
**Países con primacía alta**



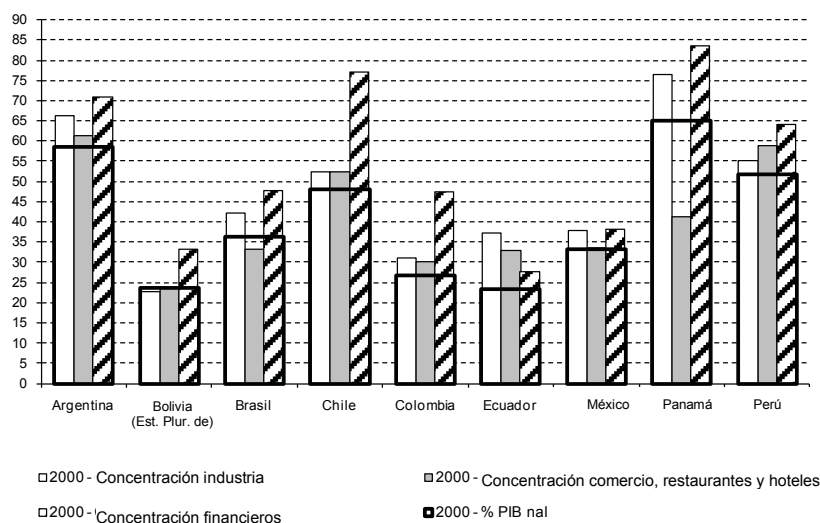
Fuente: Cuervo y Cuervo (2014) con base en Cuentas Regionales por país.

**Gráfico 9**  
**Participación de los sectores económicos de la metrópolis primada en el total nacional, 1990**



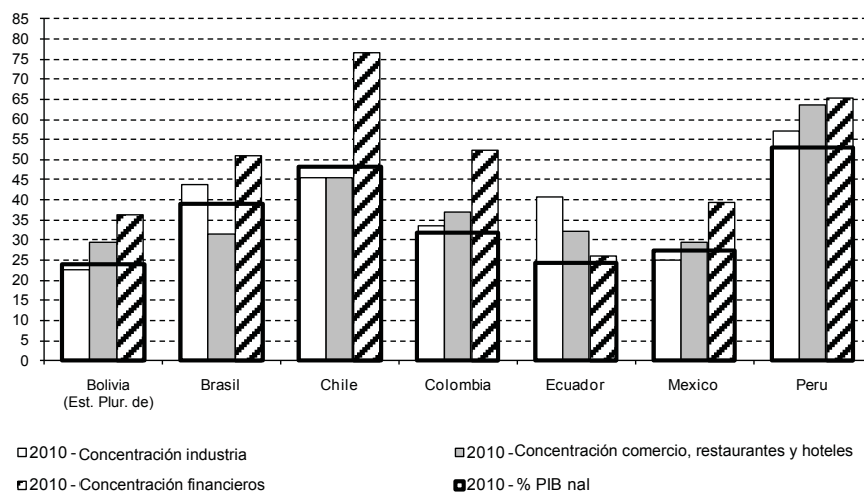
Fuente: Cuervo y Cuervo (2014) con base en Cuentas Territoriales de cada país.

**Gráfico 10**  
**Participación de los sectores económicos de la metrópolis primada en el total nacional, 2000**



Fuente: Cuervo y Cuervo (2014), con base en Cuentas Territoriales de cada país

**Gráfico 11**  
**Participación de los sectores económicos de la metrópolis primada en el total nacional, 2010**



Fuente: Cuervo y Cuervo (2014), con base en Cuentas Territoriales de cada país.

El tratamiento dado a la pregunta acerca de los rasgos característicos de la fase actual del capitalismo se sitúa en un plano de discusión que no puede restringirse a lo propiamente latinoamericano, sino que debe contextualizarse y aludir a la discusión teórica general. Se retoman y revisan los aportes de la teoría francesa de la regulación a la luz de las adaptaciones y desafíos propios de su aplicación en un contexto internacional, diferente del propiamente nacional, del cual ha surgido

y se han consolidado. Esta revisión lleva a adoptar las propuestas de Kébabdjian y adaptarlas a la fase actual caracterizada como régimen internacional de globalización. Este concepto requiere identificar y entender la manera como se constituye y opera un determinado sistema hegemónico y también reconocer que este no opera de manera totalmente coherente e integrada. Se muestra así como los sistemas monetario y financiero contemporáneos operan bajo la hegemonía de los EUA con formas de interdependencia e integración que no acuden a la existencia de acuerdos explícitos ni instituciones de gobierno que garanticen su funcionamiento y cohesión.

De esta manera se ilustra la existencia del dólar americano como moneda internacional, la presencia de un circuito global de ahorro e inversión y las formas particulares de financiamiento del déficit de la economía norteamericana que determinan un particular juego de tensiones y solidaridades que la sostienen como la economía más endeudada del planeta con capacidad de captar el ahorro global y la posibilidad de sostener en un extenso plazo un desequilibrio significativo y creciente. De la misma forma se ilustra cómo el sistema financiero opera sobre bases específicas en donde la regla monetaria, restricción al crecimiento de los precios, y la libertad en el movimiento de capitales se acompañan de ciclos económicos y financieros más frecuentes e intensos que en la fase anterior del capitalismo. De la misma manera se resalta el papel estratégico desempeñado por el mercado de valores e inmobiliario que como parte de este proceso, hacen parte de los ciclos y en ocasiones los magnifican e intensifican.

El capitalismo global en su fase actual se construye a través de la presencia de un sistema multipolar articulado alrededor de los EUA, la UE y la China como sus polos principales, cada uno de ellos con su propio sistema de periferias cercanas. El balance económico ha girado hacia el Asia y de esta manera se ha transformado también el sistema de ciudades globales que ha experimentado una significativa consolidación de los centros globales de esta parte del mundo. Los países centrales de occidente tienden a ser deficitarios en el intercambio comercial, especialmente de manufacturas, pero superavitarios en el mercado global de servicios, especialmente los financieros. En este contexto de cambios y permanencias de la geografía económica planetaria, América Latina ha experimentado un particular dinamismo en su relación económica con la China quien ocupa ya un lugar preponderante en la operación comercial y financiera de nuestro subcontinente.



## IV. Ciudad y territorio en América Latina 21.0

### Introducción

En este capítulo se pretende, por un lado, hacer un registro de los principales rasgos económicos del fenómeno metropolitano latinoamericano y, por el otro, arrojar luces en la comprensión de las relaciones entre ciudad y territorio: expansión metropolitana y disparidades<sup>23</sup> económicas territoriales<sup>24</sup>.

Tanto en la teoría como en la investigación empírica existe una profunda escisión entre el estudio de los fenómenos urbanos y los regionales. Por consiguiente, el primer desafío, abordado en la primera sección, consiste en plantear una argumentación teórica que aporte a la comprensión de las relaciones entre los dos ámbitos mencionados, enfocándose más específicamente en las conexiones entre expansión metropolitana y disparidades territoriales.

Una segunda limitación en estas áreas del conocimiento y de la investigación en América Latina es la ausencia de información estadística comparable, confiable, oportuna y de amplia cobertura. A modo de ilustración, no existe una medición comparativa del PIB de las grandes ciudades del subcontinente y menos aún de sus estructuras productivas. Como contribución a la superación de la mencionada limitación, la segunda sección de esta parte presenta una caracterización económica de algunas dimensiones del fenómeno metropolitano subcontinental utilizando información sustitutiva de razonable confiabilidad. Sin embargo, por razones de disponibilidad de información, el análisis se centrará en el período 1990-2010 pero, para algunos países en donde ha sido posible ampliar el lapso, se hará para un plazo más largo.

Para concluir, en la tercera sección se dejarán sintetizados los principales avances obtenidos como resultado de las exploraciones empíricas realizadas, los cuales serán interpretados a la luz de las argumentaciones teóricas propuestas.

---

<sup>23</sup> Aunque es pertinente distinguir entre inequidades, desequilibrios, disparidades y desigualdades territoriales (Cuervo 2011), para los efectos de este artículo se tratarán como sinónimos y se entenderán como las brechas territoriales de PIB per cápita.

<sup>24</sup> A lo largo del texto se utilizarán indistintamente los términos regional y territorial para hacer referencia a unidades espaciales subnacionales.



## A. Economía política de la ciudad y el territorio

El propósito de esta y la siguiente sección es poner en relación dos cuerpos teóricos y fenoménicos que, a pesar de formar parte de la *teoría económica* y de compartir preocupaciones<sup>25</sup>, se han desarrollado de forma bastante independiente. Se partirá por una breve definición de las particularidades de cada uno de estos dos cuerpos teóricos. Posteriormente se hará una exposición de las relaciones entre ciudad y territorio que van de lo más simple a lo más complejo. Aunque la dimensión de análisis privilegiada es la económica, a cada momento se pondrán en evidencia factores y consideraciones no económicas, sin la presencia de las cuales sería imposible una satisfactoria comprensión de las relaciones básicas entre ciudad y territorio. Es por ello que hablamos de una economía política de la ciudad y el territorio.

### 1. Definiciones básicas

Antes de plantear las relaciones entre expansión metropolitana y disparidades territoriales, es importante establecer las características y particularidades de cada uno de los cuerpos teóricos y fenoménicos que se ocupan de cada uno de ellos.

El tema de la expansión metropolitana desde la economía ha sido tratado fundamentalmente por la teoría y la investigación econométrica del crecimiento urbano. Esta teoría ha realizado por lo menos tres tipos de exploraciones diferentes pero complementarias. Por una parte, ha indagado y establecido los factores económicos que explican la evolución del tamaño de la ciudad; categorizados los primeros a través de los conceptos de economías y deseconomías de aglomeración, y medida la segunda a través del tamaño demográfico de la ciudad (Alonso, 1971; Richardson, 1977). De otro lado, ha investigado las relaciones básicas entre crecimiento económico y concentración urbana (Wheaton y Shishido, 1981; Henderson, 2000): el primero observado a través del PIB per cápita y el segundo a través de diferentes formas de medición de la distribución espacial de la población. Finalmente, más tarde (Henderson, 2000), ha estudiado la relación inversa, es decir la concentración urbana como variable explicativa del crecimiento económico. En los dos primeros casos la variable dependiente ha sido la población (sea como magnitud absoluta o como distribución) y las variables independientes han sido económicas (desarrollo, crecimiento, economías de aglomeración).

También desde la economía, el tema de las desigualdades territoriales ha sido trabajado por distintas versiones de la teoría del crecimiento, en sus aplicaciones al desarrollo territorial. Estas desigualdades se definen y entienden, por lo general, como las brechas o diferencias de nivel entre el PIB per cápita de territorios ricos y pobres. Acudiendo a diferentes presupuestos y consideraciones, el debate ha girado en torno de si la teoría predice convergencia (acortamiento) (Barro y Sala-i-Martin, 2004) o divergencia (Myrdal, 1957; Quah, 1995; Krugman y Venables, 1995) (ampliación), o ciclos largos de ampliación y estrechamiento (Williamson, 1965 y 1981) de estas brechas. En este caso la variable dependiente es la riqueza o el bienestar económico (PIB per cápita), y las variables independientes son, a grandes rasgos, la dotación de factores (capital, trabajo, recursos naturales), la inversión, la eficiencia y la innovación y el desarrollo tecnológico.

En principio, más que constituir cuerpos teóricos competitivos, por referirse o intentar explicaciones alternativas del mismo hecho o problema, se constituyen en conjuntos paralelos, que con un esfuerzo de reflexión adicional podrían llegar a ser complementarios. El uno pretende explicar distribuciones espaciales de magnitudes absolutas, generalmente pero no exclusivamente, medidas en unidades demográficas (tamaño y distribución de la población); el otro se propone explicar distancias y distribuciones (Quah, 1995) entre niveles de riqueza económica (PIB per cápita). Por consiguiente, son dos las grandes distinciones entre estos dos cuerpos. La primera deriva de la naturaleza objetiva

---

<sup>25</sup> Como por ejemplo, el interés por explicar las diferencias en el desempeño económico de unidades espaciales determinadas: ciudades, en el caso de la economía urbana, territorios en el caso de la economía regional.

del fenómeno que se observa: el primero examina diferencias entre magnitudes *absolutas* (masas, para emplear la terminología de la física), mientras el segundo mira diferencias entre capacidades, es decir magnitudes *relativas*, que en este caso se centran en observar la riqueza económica por persona. La segunda proviene de la dimensión ética del fenómeno observado: en el primero, la concentración urbana no es de por sí, ni directamente, un fenómeno valorado como conveniente o inconveniente, mientras que en el otro, las desigualdades económicas territoriales si son consideradas, desde la teoría del bienestar, como indeseables.

La intención principal de esta último capítulo del libro es, por tanto, poner en relación un par de conceptos, que han sido trabajados a través de diferentes variables e indicadores, y cuyo nexo directo no ha sido hasta ahora establecido por la teoría ni a través de la investigación empírica. Para usar el lenguaje matemático, la concentración urbana será tomada como variable independiente (explicativa) y las disparidades territoriales como variable dependiente (explicada). No obstante, se trata de fenómenos interrelacionados, en mutua y permanente interacción, así que la identificación de causalidades es solo un medio para ordenar, clasificar y sistematizar la reflexión. No será, sin embargo, una camisa de fuerza que impida algunas salidas de ruta, pertinentes e interesantes.

## 2. Fundamento económico del origen de la ciudad y de sus relaciones básicas con el territorio

La ciudad representa, en su génesis misma y por su naturaleza más fundamental, una honda marca sobre el territorio. El asentamiento fijo de un grupo numeroso de seres humanos en condiciones de aglomeración, dedicado principalmente a actividades no agrícolas, significa el establecimiento de una forma y de unas condiciones de vida distintas a lo no urbano. Es, por definición, *concentración*: es decir acumulación, en una pequeña superficie, de activos físicos y virtuales, de relaciones, así como de actividades de todo tipo. No significa necesariamente *desigualdad territorial*: es un hábitat particular con condiciones de vida diferentes a lo que le es exterior, mejores o peores dependiendo de las circunstancias y de los criterios con los que se le mire<sup>26</sup>.

En lo económico, la ciudad depende del territorio, de su capacidad de producción de *excedentes alimentarios*, del abastecimiento de agua y energía, sustento vital de la población urbana dedicada a actividades no agrícolas. En un principio, los límites al tamaño máximo de la ciudad dependen de la magnitud de estos excedentes y de las formas de aprovisionamiento. Bairoch (1985) por ejemplo, calcula y demuestra que el sustento del millón de habitantes de la Roma imperial dependió del aprovisionamiento alimentario proveniente de toda la cuenca del Mediterráneo. En las condiciones de producción agrícola del momento, de transporte y conservación de alimentos, era muy difícil que Roma sobrepasara esa talla y que hubiese muchas ciudades más de ese tamaño. Esta relación básica de dependencia económica permanece en la actualidad aunque a nivel territorial se soluciona de manera diferente porque las redes de aprovisionamiento alimentario y energético son ahora globales, mientras que las de agua ya no se limitan solamente a las áreas más inmediatas y cercanas.

A partir de esta relación económica elemental y primaria entre ciudad y territorio es posible comprender otra, un poco más compleja, como es la del *control y el poder*, en un doble sentido, activo y pasivo. En lo pasivo, la ciudad es refugio ante la adversidad del medio natural (animales salvajes, por ejemplo) y humano (ataques de grupos rivales). En lo activo, porque desde la ciudad se puede pretender y sostener control territorial sobre el entorno para asegurar el abastecimiento confiable y eficiente de los elementos básicos para la supervivencia de la población urbana.

<sup>26</sup> En efecto, es muy poco conocido un hecho muy ilustrativo de que las condiciones de vida urbana no son necesariamente superiores a las rurales: las tasas de mortalidad urbana fueron secularmente superiores a las rurales hasta entrado el siglo XX cuando los desarrollos en la producción de agua potable (uso del cloro e infraestructura), en el manejo de los desechos (diseño y ordenamiento urbano) y en el control de enfermedades (vacunas e infraestructura de higiene pública y privada) contagiosas consiguió invertir la relación.

### **3. De la ciudad a la urbanización: nuevas dimensiones y mediaciones en la relación entre ciudad y territorio**

Desde finales del siglo XVIII, con la revolución agrícola primero y la industrial posteriormente (Bairoch, 1985), la ciudad deja de ser un hecho aislado y se convierte en un fenómeno generalizado, es decir su extensión y crecimiento se cobija ahora bajo la idea de *urbanización*. El sustento de la ciudad, su relación con el territorio ya no solo se establece directamente, sino también mediada por su conexión con el *sistema general de ciudades*. La posición de la ciudad en ese sistema, la estructura del mismo, los grados y medios de integración entre sus componentes se convierten en factores mediadores y condicionantes de las posibilidades de crecimiento de cada ciudad. Las redes de comunicación y transporte, y más tarde de telecomunicaciones, son el esqueleto, el soporte material, de la red de ciudades en cada momento de su historia, modelando y mediando de manera compleja la relación entre ciudad y territorio. Estudios de geografía histórica como los realizados por Jean De Vries (1987) muestran con elocuencia los cambios experimentados por cada ciudad de Europa y por el diseño general del sistema urbano del continente con el paso de la integración de las ciudades a partir de la navegación fluvial, a la etapa siguiente cuando el sistema ferroviario se convierte en el soporte de las comunicaciones.

En estas condiciones, la comprensión de las relaciones entre expansión urbana y disparidades territoriales requiere, desde el lado del fenómeno urbano, una mirada plural, desde múltiples perspectivas, que o bien pueden abordarse de forma autónoma, o bien integral. Está, de una parte, la mirada de la *urbanización* en su conjunto a partir de la cual pueden establecerse contrastes generales entre campo y ciudad. Está, de otra parte, la observación interna del *sistema urbano*, de su composición general, o también enfocada en sus componentes más destacados. Esta mirada se construye obligatoriamente a partir del hecho básico de que la malla urbana es un sistema jerarquizado sometido a la presencia de tendencias a la *concentración* de la población en las ciudades de mayor tamaño. Esta concentración puede estudiarse a partir de mediciones generales de su *estructura* (índices de distribución de muy diverso tipo, relaciones rango tamaño), o también enfocado en la relación entre la ciudad mayor y el resto de sus componentes (indicadores de *primacía urbana*), o en las características de algunos de sus componentes (ciudades mayores, ciudades intermedias, pequeñas ciudades).

En términos dinámicos, el comportamiento y los ciclos demográficos característicos del proceso de urbanización adquieren importancia. Primero, porque la urbanización se acompaña de intensos y extensos movimientos de población; de hecho, durante una fase muy prolongada (casi siglo y medio en el caso europeo) del crecimiento urbano post revolución industrial, la ciudad enfrentó tasas naturales negativas y su expansión se explicó principalmente por el influjo poblacional proveniente del campo. Segundo, porque los ritmos e intensidades de la expansión urbana estuvieron modelados por el proceso de transición demográfica<sup>27</sup>. El fenómeno urbano se generalizó (urbanización), las ciudades adquirieron tamaños insospechados y totalmente inéditos (explosión demográfica y urbana) y los movimientos de población asumieron también dimensiones desconocidas (migraciones globales y movimientos rural-urbanos).

### **4. Emergencia del Estado y del territorio nacional: un nuevo espacio, nuevas condicionantes y dinámicas en la regulación de la relación entre ciudad y territorio**

En épocas cercanas a la revolución industrial, en algunos países antes y en otros después de ella, aparecen los Estados y los territorios nacionales. Desde ese momento, las relaciones entre ciudad y territorio están marcadas por la presencia de estas nuevas realidades. La existencia del espacio nacional

---

<sup>27</sup> Entendido como el paso por tres grandes lapsos o períodos: de una fase de ritmos de crecimiento demográfico muy lentos, a otro momento de expansión explosiva que progresivamente se agota y da lugar a un último periodo de más lento crecimiento. El primer momento se caracteriza por la presencia de muy altas tasas de natalidad y mortalidad, el segundo por una brusca caída de la segunda, y el tercero por un progresivo descenso de la primera.

hace aparecer el problema de cómo entender y manejar las relaciones entre territorios de un mismo país. En ese contexto, el concepto de disparidades adquiere sentido y significado dado que se refiere, precisamente, a uno de los aspectos más relevantes de estas relaciones ya que plantea el problema de cómo comprender y actuar ante las brechas de riqueza existentes entre regiones de un mismo país.

Hablar de territorio y estado nacional impone, adicionalmente, nuevas e ineludibles dimensiones de análisis, relacionadas con los procesos sociales y políticos que le son propios y característicos. De una parte, plantea el problema de comprender las peculiaridades del proceso de *integración nacional* en lo relacionado con la diversidad étnica, lingüística, cultural y geográfica de cada territorio. Cada proceso nacional es original y dota de sentido y significado político a cada arreglo Estatal por la forma particular como éste consigue mantener la unidad en medio de la diversidad. De otro lado, el funcionamiento del Estado significa poner en marcha *sistemas fiscales* al interior de los cuales se regulan, entre otras, las relaciones de ingresos, gastos e inversión entre los distintos niveles territoriales del Estado; formas de distribución de cargas, beneficios y oportunidades relacionadas con la provisión de servicios públicos e infraestructura. Cada una de estas dos dimensiones da lugar a la puesta en funcionamiento de *algoritmos políticos y fiscales* relativamente estables que dan cohesión al Estado y su territorio pero que de cuando en cuando necesitan transformaciones profundas para garantizar la reproducción de la unidad nacional.

En lo económico, el territorio nacional le aportará al capital algunas condiciones básicas para su crecimiento y consolidación: por una parte, un mercado interno cuyo tamaño dependerá de la magnitud y dinamismo demográfico del país, de la capacidad de pago de la población y del grado de integración física (costos de transporte) y social ( semejanza en patrones de comportamiento económico) de las regiones; por la otra, de un espacio para la libre circulación del dinero (ahorro, inversión, reserva de valor), de la fuerza de trabajo y de la tecnología.

## B. Teoría económica urbana y disparidades territoriales

En esta sección se avanzará un segundo paso en la argumentación teórica que pretende explicar las relaciones entre expansión metropolitana y disparidades territoriales. Se expondrán, en su orden la teoría económica de la talla urbana, de la concentración urbana y de las disparidades territoriales. En este proceso, además de quedar establecidas las relaciones básicas, será posible identificar los vacíos más importantes, la mayoría de los cuales intentarán cubrirse articulando el argumento de la sección precedente.

### 1. Teoría económica de la talla urbana

Los trabajos de Alonso (1971) y Richardson (1975) pueden considerarse como los pioneros de esta reflexión. La definición económica de la ciudad por ellos propuesta es, más bien, aproximada<sup>28</sup>, pero lo suficientemente sugestiva como para ayudar a comprender dinámicas urbanas empírica e históricamente observadas. Una de ellas es la existencia de límites variables a la expansión urbana, dependientes del momento histórico y del lugar. La otra es la presencia de procesos de expansión cíclicos, con fases de aceleración, saturación y retroceso. Mientras que Bairoch da cuenta de los condicionantes externos del tamaño urbano (excedentes alimentarios), Alonso y Richardson se enfocan en explicar los internos: costos y beneficios urbanos, economías y deseconomías de aglomeración.

En la formulación inicial de Alonso (1971), se hace una analogía de la ciudad con la firma; se acude entonces a la teoría microeconómica y se asume que su tamaño demográfico y productivo está sometido al dispar comportamiento de costos y beneficios. Con este supuesto se da lugar a la formulación de la existencia de funciones de ingresos y de costos que determinan tamaños urbanos

---

<sup>28</sup> “We regard the city as an aggregate productive unit” (Alonso, 1971: 70).

mínimo<sup>29</sup>, óptimo<sup>30</sup> y máximo<sup>31</sup>. Richardson (1975) contribuye a la mejor adaptación de esta analogía al carácter de la ciudad como agregado económico con múltiples agentes cuando introduce la consideración de la presencia de externalidades negativas y positivas, de economías y deseconomías de aglomeración. Se considera que las externalidades negativas más importantes se asocian con la alta concentración espacial de la población y se expresan a través de fenómenos como la contaminación, la congestión y la saturación en la provisión de servicios urbanos (Richardson, 1975: 21). De su lado, las economías externas se asocian con la presencia de servicios a las empresas especializados, mercados laborales abundantes, variados y altamente capacitados, talentos gerenciales y profesionales, y economías de la información, la comunicación y la innovación (Richardson, 1975: 39). Por consiguiente, a las funciones agregadas de costos y beneficios urbanos es necesario sobreponer el balance de las externalidades positivas y negativas de la aglomeración para comprender así las causas económicas de la evolución del tamaño de la ciudad.

En las condiciones antes descritas, la teoría prevé una dinámica de expansión cíclica de la gran ciudad: una fase de expansión acelerada y cada vez más lenta, seguida de un punto de saturación y una fase final de retroceso; comportamiento determinado por la evolución de las diferencias entre costos medios y beneficios medios de urbanización, entre economías de aglomeración (externalidades) negativas y positivas. En la teoría original no está claro cuál es el parámetro básico que define el comienzo y el final de este ciclo. No obstante, dado que proviene de una analogía con la función de producción de corto plazo definida por la microeconomía, podría asumirse que los parámetros definitorios de los umbrales del ciclo son la extensión del capital fijo urbano<sup>32</sup> y el cambio tecnológico. A partir de esta consideración, es posible proponer algunas extensiones a la teoría y hacer explícitas algunas de sus relaciones básicas con las disparidades territoriales.

Los estudios de historia urbana y de geografía histórica ratifican la sensatez empírica de esta predicción de crecimiento urbano cíclico y lo ponen, además, en su dimensión cronológica. El ya mencionado estudio de Bairoch (1985) ilustra los ciclos largos de expansión, saturación y decadencia de ciudades como Roma o Londres, los cuales sugieren períodos de vida que se cuentan en siglos, no en décadas ni años. Investigaciones como la de Yazaki (1968) ilustran, por otra parte, cómo la transición de Edo, capital imperial del medioevo japonés, a Tokio, centro industrial del país tomó cerca de un siglo y pasó por un descenso (de un millón a quinientos mil) y ascenso (de quinientos mil a un millón) pronunciados de la población de la ciudad. La investigación realizada por Sassen (1991) sobre Nueva York, así como las monografías históricas por nosotros realizadas sobre Bogotá (Cuervo, 1995) ponen de presente la existencia de ciclos y fases de transición más cortos, contados en decenas de años (de cerca de medio siglo). De acuerdo con la observación histórica, *el ciclo de expansión urbana haría parte de un proceso con presencia de ondas largas (varios siglos), medias (varias décadas) y cortas (años), determinadas por cambios de magnitud e intensidad muy diferencial*. En lo que corresponde al interés de este texto, nos centraremos en identificar los determinantes de las ondas medias y cortas.

Para identificar estos determinantes, es de interés integrar aportes provenientes de los avances, posteriores a los años 1970, de la teoría económica y social contemporánea. Un conjunto fundamental de consideraciones derivan de las investigaciones de Hall (1998), a través de las cuales se pone en evidencia que la ciudad como desafío económico es el resultado no solamente de un capital físico y de una tecnología, sino de formas de organización, de ideologías, acuerdos éticos y morales que, en conjunto, constituyen un capital intangible que opera al lado del capital físico, es su espíritu y su motor: las ciudades y los países reaccionan ante estas oportunidades de muy variadas formas y

<sup>29</sup> Aquel donde los costos medios y los beneficios medios del producto agregado urbano se igualan.

<sup>30</sup> Aquel donde se maximiza el ingreso urbano per cápita, es decir, en donde la diferencia entre beneficios urbanos medios y costos urbanos medios es la más alta. Hay, no obstante, la posibilidad de definir otros óptimos: el agregado y el social.

<sup>31</sup> Aquel donde costos urbanos medios y beneficios medios vuelven a igualarse a un nivel tal en donde una expansión adicional de la ciudad lleva a que los costos medios sobrepasen los beneficios medios.

<sup>32</sup> Como se sabe, se supone que este tipo de capital se puede extender de forma continua infinitesimal hasta un cierto umbral, a partir del cual la única extensión posible es a través de un salto discontinuo.

están obligados a inventar nuevos e ingeniosos *métodos para combinar los fondos* estatales y privados y construir nuevas infraestructuras urbanas; nuevos *sistemas de regulación* deben aparecer y otros dejar de existir; todo lo anterior involucra también la creación y la preservación del *orden moral*, un proceso de construcción social, un sentido del *orden social compartido* (Hall, 1998: 617). Con una orientación semejante, las teorías institucionalistas del desarrollo económico (North, 1993) han destacado el papel de las normas, los códigos de conducta y los principios de comportamiento en la explicación de las diferencias de desempeño económico de los países. Finalmente, en lo relacionado con el papel de las externalidades, la regulación y el capital colectivo, durante los años 1980 y 1990 la teoría aceleró el desarrollo de su pensamiento alrededor de la economía pública y los bienes públicos (Cornes y Sandler, 1996).

Comprender los ciclos medios y cortos del crecimiento urbano requeriría, por tanto, entender la ciudad como producto agregado, compuesto y determinado por el comportamiento de a lo menos tres grandes conjuntos de capitales: a) Capitales físicos de soporte al funcionamiento general de la ciudad, de consumo colectivo, sometidos a sus propios ciclos de vida<sup>33</sup> (gestación, expansión y obsolescencia); b) Capitales intangibles, principalmente relacionales, proveedores de sentido, cohesión e integración de los comportamientos humanos individuales, corporativos y sociales; c) Capitales sectoriales, con dinámicas y ciclos propios de expansión y obsolescencia.

A partir de lo anterior, es posible formular la primera función a partir de la cual debe mirarse la relación entre expansión urbana y disparidades territoriales:

$$\mathbf{Pu} = F [C_F, C_I, \sum C_i, P, \sum T_j] \quad (1)$$

Dónde:

Pu: Producto Urbano

C<sub>F</sub>: Capital físico

C<sub>I</sub>: Capital Intangible

C<sub>i</sub>: Capitales Sectoriales

P: Población Total Urbana

T<sub>j</sub>: Tecnología en j, donde j: Capital Fijo, Capital Intangible, Capitales Sectoriales

La relación y el impacto de estos ciclos sobre la evolución de las disparidades territoriales estarían mediados por varias dinámicas paralelas. De una parte, una dinámica interna, propia de la ciudad en medio de la cual, a lo largo del proceso de expansión urbana se estarían modificando las condiciones económicas (ingreso per cápita) y de vida (balance de externalidades) de la población en la ciudad, con la presencia de un ciclo de crecimiento, saturación y retroceso de las mismas. Así, esta dinámica interna de la metrópolis contribuiría, en un primer momento, al ahondamiento de las disparidades; a su estancamiento en un segundo momento y, finalmente a su retroceso. De otro lado, del proceso de *difusión*<sup>34</sup> del crecimiento económico desde la metrópoli a su entorno, que estará determinado por el ciclo propio a cada uno de los tres grandes tipos de capital urbano arriba definidos. Finalmente, de las características de la malla urbana y del sistema territorial en el que la metrópoli esté inserto, dependiendo del cual: la cobertura o alcance de esta difusión podrán ser mayores (mientras mayor integración físico-social del espacio nacional haya); y se distribuirán de muy diferente forma (dependiendo de la estructura de la red urbana, mono o multipolar, especialmente de su componente

<sup>33</sup> De acuerdo con Hall (1998: 616): Un empuje innovador, precipitando una expansión de Kondratieff, produce una nueva tecnología del transporte o de la comunicación, la que a su vez altera el patrón de accesibilidad y la percepción popular que de él se tiene; como resultado, el espacio urbano se revaloriza, resultando en grandes cambios de la forma y la estructura urbana.

<sup>34</sup> Entendido como el surgimiento de actividades económicas semejantes a las del polo mayor en polos o nodos urbanos diferentes, generalmente de menor tamaño.

superior, y del tipo de relaciones campo-ciudad prevaletentes). Del primero de estos componentes ya se definieron las variables a considerar en la función que define el comportamiento del Producto Urbano. Los dos siguientes, indican la necesidad de definir dos funciones adicionales. La de Difusión (D) se definirá de inmediato y la de Red Urbana (R) un poco más abajo:

$$D = F [P_u, I_f, I_c, R] \quad (2)$$

Donde:

D: Difusión

$P_u$ : Producto Urbano

$I_f$ : Grado de integración física del territorio nacional

$I_c$ : Grado de integración cultural del territorio

R: Nivel de policentrismo de la red urbana

Dado que el sistema urbano es abierto, la dinámica, estructura e impacto que la metrópoli tiene sobre las disparidades territoriales, descritas en el párrafo anterior, se replican a nivel de cada ciudad, tomada individualmente como foco de crecimiento e innovación. Adicionalmente, el conjunto de las ciudades estará además sometido a la influencia ejercida por los fenómenos demográficos, especialmente los relacionados con las condiciones de crecimiento general y migraciones de la población. En esas condiciones, los ciclos de crecimiento y de riqueza de cada ciudad y de sus territorios dependerán no solamente de las dinámicas económicas internas antes descritas, sino de las relaciones de nivel y movimiento entre todas las partes del sistema urbano, nacional e internacional (productividades comparadas, ciclos de innovación contrastados). Estas relaciones serán definidas a través de la función N (nexos, interacción) que será formulada también más adelante.

## 2. Teoría económica de la concentración urbana

Más que una teoría propiamente dicha, los estudios econométricos han sido el principal medio a través del cual se ha producido conocimiento en este campo de la economía de la concentración urbana. En particular, se hará referencia a los trabajos de Wheaton y Shishido, 1980 y Henderson, 2000.

Aunque con una considerable diferencia de tiempo, en ambos casos se llega a conclusiones muy semejantes: se establece que la concentración urbana (primacía urbana en el caso de Henderson) es una función curvilínea del desarrollo económico. Así, en sus primeras fases el desarrollo se acompañaría del crecimiento de la concentración urbana, la cual, con la continuación del mismo, llegaría a un punto de saturación y comenzaría a descender. Los determinantes de este comportamiento serían los siguientes.

De acuerdo con Wheaton y Shishido (1981) mientras mayor sea la productividad, mayores serán las escalas a las que se puede producir eficientemente y, por tanto, habrá un menor número de nodos urbanos desde los cuales se abastezca el mercado interno. En sentido contrario opera el tamaño económico del mercado nacional pues mientras mayor sea, necesitará de un mayor número de ciudades para abastecerlo. Adicionalmente, mientras mayor extensión física posea el mercado interno, los costos de transporte provocarán la necesidad de un mayor número de ciudades para abastecerlo. Así, puede proponerse una tercera función R (nivel de desconcentración urbana):

$$R = F [S, PIB, A] \quad (3)$$

Donde:

R: Nivel de desconcentración de la red o grado de descentralización urbana (número de áreas de mercado);

S: Nivel de economías de escala de la producción medido a través de PIB per cápita no agrícola;

PIB/S: Número potencial de centros urbanos

**PIB:** Tamaño del mercado potencial nacional;

**A:** Difusión espacial del mercado nacional, medido a través del área cultivable;

**H:** Índice de concentración de la población urbana; así  $(1/H) = R$

La ecuación comprobada por Wheaton y Shishido se especificó así:

$$R=1/H= PIB (\beta_1 + \beta_2 e^{\beta_3 PIBCAP}) + \beta_4 \log A \quad (3')$$

El modelo econométrico estimado supone que la productividad obedece a la ley de rendimientos marginales decrecientes. Por tanto, el tamaño óptimo de la ciudad crecerá en una primera fase del desarrollo y provocará cada vez mayor concentración; llegará a un punto de saturación a partir del cual el desarrollo económico generará desconcentración. Por consiguiente, la comprobación empírica obtenida de esta hipótesis por parte de Wheaton y Shishido, reafirma las predicciones de las teorías propuestas por Alonso y Richardson, además de agregar consideraciones extraeconómicas de gran relevancia, asociadas con la extensión geográfica del mercado interno.

Henderson (2000) se enfoca en un aspecto particular de la concentración urbana, en la primacía, entendida como el peso demográfico de la ciudad mayor en la población nacional. Utilizando datos más actualizados para un número más amplio de países, series de tiempo más largas y usando técnicas econométricas más sofisticadas (panel data), arriba a conclusiones semejantes a las de Wheaton y Shishido: las primeras fases del desarrollo se acompañan de niveles crecientes de primacía urbana, después de los cuales ésta llega a un punto de saturación y la prosecución del desarrollo se acompaña de menores índices de primacía urbana. Aparte de la precisión y consistencia ganada a partir de estas estimaciones, Henderson agrega una consideración de extrema importancia: cada país, dependiendo de su nivel de desarrollo tendrá un nivel esperado de primacía urbana; no obstante, si el nivel efectivo y real de primacía en ese país está muy por encima o muy por debajo del esperado, tendrá pérdidas en su potencial de crecimiento<sup>35</sup>. Una información adicional de este cálculo resulta de la desfavorable ubicación de los países latinoamericanos: de un total de 14 incluidos en la muestra, solo 3 (Bolivia, Colombia y Ecuador) presentan un nivel de concentración cercano al esperado, 11 (Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) exhiben una concentración excesiva y ninguno una concentración muy baja (Henderson, 2000: 36).

Otro de los aportes de este trabajo proviene de la estimación realizada de los determinantes de la primacía. De acuerdo con los resultados obtenidos, la primacía urbana de un país estaría en función inversa de su tamaño, de la densidad de su infraestructura física (vial) y de si su gobierno es federal; estaría en función directa del hecho de que la ciudad primada sea al mismo tiempo puerto marítimo y/o capital política del país. De acuerdo con lo anterior, la función de primacía urbana (PM) se define así:

$$PM = F [NLA, CPP, CPC, F, IF] \quad (4)$$

Donde:

PM: Nivel de primacía urbana medido como el porcentaje de la población nacional que habita en la ciudad mayor;

NLA: Escala del país (superficie nacional);

CPP: Ciudad primada es puerto marítimo;

CPC: Ciudad primada es capital política;

F: Federalismo como sistema de organización del Estado y del gobierno;

<sup>35</sup> "A key result is that the income losses, at any income level, of excessive concentration are substantial. The point estimates suggests in annual (percentage) growth rates of income of up to 1.5. With annual percentage growth rates over the time period across countries averaging a little over two, these are very large losses" (Henderson, 2000: 16-17).



IF: Infraestructura física: navegabilidad fluvial y densidad de carreteras.

### 3. Teoría económica de las disparidades territoriales

En esta parte se tendrán en cuenta los trabajos de Williamson (1965, 1981) y Barro y Sala-i-Martin (2004). El trabajo pionero de Williamson en 1965 obtiene resultados muy semejantes a los de Henderson y Wheaton y Shishido. En este caso, sin embargo, la variable explicada no es la concentración ni la primacía urbana, sino las disparidades económicas territoriales, medidas como la dispersión de los PIB per cápita territoriales, ponderadas por la población, con respecto al promedio nacional:

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum_i (y_i - \bar{y})^2 \frac{f_i}{n}}}{\bar{y}}, \quad (5)$$

Donde:

$y_i$ : Ingreso per cápita de la  $i$ -ésima región

$Y$ : Ingreso nacional per cápita

$f_i$ : Población de la  $i$ -ésima región

$n$ : Población nacional

Williamson (1965) propone y obtiene resultados empíricos consistentes con la hipótesis de la existencia de una relación curvilínea entre desarrollo económico y desigualdades territoriales: las primeras fases del desarrollo se acompañarían de incrementos en las desigualdades, los cuales llegarían a un punto de saturación a partir del cual, mayores niveles de desarrollo se acompañarían de menores desigualdades. Más tarde, en 1980, su estudio a profundidad de la evolución de largo plazo de estas desigualdades en los Estados Unidos pone en evidencia la existencia de varios ciclos: de divergencia entre 1840 y 1880, convergencia de 1880 a 1900, nuevamente divergencia entre 1900 y 1929 y finalmente convergencia desde 1929 hasta 1970 (Williamson, 1981: 383).

El razonamiento económico y los hallazgos estadísticos más importantes de estos trabajos giran en torno de los procesos de y los obstáculos a la difusión espacial del crecimiento económico generado desde algún(os) foco(s) regional(es): “Retaining the most restrictive classical assumptions, internal factor mobility should tend to eliminate interregional income per cápita differentials, geographic dualism, or spatial polarization. Under conditions of free factor mobility, and abstracting from transportation costs, spatial inequality can persist only via lags in dynamic adjustment. That spatial inequality, depressed areas, and backward regions appear to persist may simply suggest to some that internal factor flows (tending to reduce interregional inequality) do not occur with sufficient speed and quantity to offset the dynamic indigenous conditions which cause relatively faster resource augmentation and technological change in the rich developing regions (tending to increase inequality). (...) Regions within nations do not typically possess equal capacity for growth, and when development begins in some of these islands, regional barriers may be too great to communicate the growth stimulus to other less fortunate regions” (Williamson, 1965:5).

Aparte del papel asignado a los procesos de difusión espacial del crecimiento en la regulación de las disparidades territoriales, el estudio histórico de los Estados Unidos pone además en evidencia el rol determinante del cambio tecnológico y de los ciclos que le son propios. La divergencia territorial experimentada en los periodos 1840-1880 y 1900-1929 sería el resultado, en el primer caso, del crecimiento desbalanceado inducido por la primera industrialización y, en el segundo, del muy diferencial cambio tecnológico entre sectores (Williamson, 1981: 383).

Aunque el trabajo de Barro y Sala-i-Martin no tiene un respaldo empírico semejante al de Williamson, es de interés mencionarlo por la resonancia que tuvo en la investigación latinoamericana en economía regional de los años 1990. Difieren, por una parte, en los indicadores de disparidad utilizados puesto que mientras Williamson pondera cada territorio por la porción de población nacional que aloja, Barro y Sala-i-Martin consideran todos los territorios como unidades de peso semejante. Difieren, por

otra parte, en la longitud de los períodos de tiempo estudiados. Así, mientras Williamson puede diferenciar fases de convergencia y divergencia en medio de ciclos de tiempo relativamente prolongados, Barro y Sala-i-Martin alcanzan a captar solamente las fases de convergencia correspondientes.

Coinciden, sin embargo, en las consideraciones teóricas que dan base a las predicciones de convergencia, en las fases en las que ella se produce. Estas condiciones son bastante precisas y dependen de la manera como el modelo teórico ha sido elaborado y argumentado. Lo que el modelo predice es convergencia entre economías con características y parámetros estructurales muy semejantes. Esto es lo que se ha conocido como convergencia condicional (Cuervo, 2003: 12): “Para responder estas preguntas, considérese un grupo de economías cerradas (economías aisladas o regiones) que son estructuralmente semejantes, en el sentido de tener los mismos valores para los parámetros  $s$ <sup>36</sup>,  $n$ <sup>37</sup> y  $\delta$ <sup>38</sup> y tienen también la misma función de producción  $f(\bullet)$ . Entonces, las economías tienen los mismos valores  $y^*$  y  $k^*$  del estado estacionario. Imagínese que la única diferencia entre estas economías es el nivel inicial de capital por persona,  $k(0)$ . Estas diferencias en los niveles iniciales podrán reflejar perturbaciones pasadas, tales como guerras o choques transitorios a las funciones de producción. El modelo entonces implica que las economías menos avanzadas —con menores valores de  $k(0)$  y  $y(0)$ — tienen más altas tasas de crecimiento de  $k$ . La tasa de crecimiento de  $y$  será típicamente más alta en las economías más atrasadas” (Barro y Salah-I-Martin, 1995: 26). “Por tanto, el modelo no predice convergencia en todas las circunstancias; un país pobre puede crecer a una tasa menor que la de un país rico. (...) Los países con bajos niveles de partida,  $y(0)$ , probablemente están allí por poseer estados estacionarios,  $k^*$ , de bajo nivel, probablemente porque poseen bajas tasas de ahorro crónicas o malas y persistentes políticas gubernamentales que efectivamente bajan el nivel de la función de producción” (Barro y Salah-I-Martin, 1995: 29-30).

Gracias a la precisión del planteamiento teórico de estos autores, es posible deducir la presencia de una segunda cualidad territorial favorable a la convergencia. Los trabajos y las argumentaciones de Williamson pusieron en evidencia la importancia de la libre movilidad espacial de los factores como condición para la convergencia. De acuerdo a lo expresado en el párrafo anterior, además de esa libertad, debería contarse también con una cierta condición de homogeneidad socioeconómica territorial. El supuesto básico de la convergencia es la existencia de un mismo estado estacionario entre las unidades que se están comparando, lo que significa similitudes tecnológicas, laborales y financieras, manifiestas en la existencia de “los mismos valores para los parámetros  $s$ ,  $n$  y  $\delta$  y tienen también la misma función de producción  $f(\bullet)$ ” (Barro y Sala-i-Martin, 1995:26). La integración física e institucional del espacio económico será la base de la libertad de movimiento de los factores, mientras que la cohesión socio-territorial será el fundamento de la homogeneidad.

#### **4. Por una teoría integrada: expansión urbana y disparidades territoriales. Sus relaciones económicas fundamentales**

En esta sección se hará una integración y síntesis de los principales factores o determinantes que median en la relación entre expansión urbana y disparidades territoriales. Al final se planteará, a modo de hipótesis, la manera como algunos de ellos se especifican para el caso de América Latina de 1990 a 2010.

##### **a) La ciudad como FOCO de innovación y crecimiento**

El punto de partida del argumento económico es la existencia de focos geográficos de crecimiento e innovación casi naturalmente asociados con ciudades. La existencia previa de un excedente alimentario condiciona la posibilidad de su existencia y establece límites a su tamaño. Las características de su funcionamiento económico determinan ciclos urbanos de expansión

<sup>36</sup> Tasa de ahorro.

<sup>37</sup> Tasa de crecimiento demográfico.

<sup>38</sup> Tasa de depreciación.

(concentración), saturación y retroceso, a lo largo de los cuales cada foco urbano establece a lo menos cuatro tipos de relación espacial con el territorio, o con otros focos urbanos:

- i) Relaciones de *arrastre*: con aquellas ciudades y territorios de los que demanda agua, energía, alimentos, materiales de edificación y materiales de fabricación. Estas relaciones inducen la creación de conexiones e interrelaciones económicas y funcionales que, dependiendo de las condiciones, serán generadoras o no de desigualdades. Entre otras, los precios relativos de adquisición de estos elementos y las formas de distribución del valor económico generado serán unos de los determinantes principales para explicar si el arrastre genera desigualdad o si es, por el contrario, una oportunidad.
- ii) Relaciones de *difusión*: con aquellos polos urbanos con capacidad de alojar actividades económicas generadoras de prosperidad, que por razones de costos o deseconomías de aglomeración, dejan de tener posibilidad de supervivencia en los focos urbanos originales. En principio es de esperar que estas relaciones de difusión se presten para ser, al mismo tiempo, fuentes de disminución de disparidades territoriales.
- iii) Relaciones de *competencia*: entre aquellos focos urbanos innovadores que se estén disputando espacios de preponderancia económica o estén pugnando por el control de factores de diferenciación que sean fuente de prosperidad. Se espera que las relaciones entre estos focos sean de relativo equilibrio pero, también, por su naturaleza, lo más probable es que sean inestables y tiendan a la exclusión o al sometimiento del competidor.
- iv) Relaciones de *exclusión*: con aquellos focos urbanos o territorios marginalmente conectados con los circuitos de producción y de distribución de valor más dinámicos. Se espera que estas relaciones se acompañen de situaciones de asimetría y desigualdad.

Cada uno de estos ciclos tiene principio y final cuya duración precisa no se puede determinar de antemano. Al final de este ciclo se desencadena una fase de transición cuya duración y desenlace son inciertos:

- v) La duración dependerá del tiempo que la ciudad o foco urbano tome en hallar un “nuevo orden”. Mientras este período de recomposición tome lugar, muy probablemente las distancias económicas del foco urbano con el resto del territorio se acortarán. Lo harán, más por la pasividad del centro mayor, que por el dinamismo del resto.
- vi) En su desenlace, puede dar lugar, acompañarse o ser propiciado por la aparición de focos urbanos de relevo que compiten con el foco previamente preponderante. Mientras esta competencia se esté dando habrá un cierto equilibrio entre polos (convergencia) con una duración que muy probablemente no será muy prolongada.

## **b) La configuración de la red urbana y de sus relaciones con el territorio:**

La existencia de uno solo o de varios focos urbanos con cierto nivel de autonomía será un aspecto determinante de relaciones de disparidad o de igualdad territorial. Es de esperar que el policentrismo urbano sea fuente de equilibrio y disminución de disparidades. Los sistemas urbanos policéntricos tenderán a tener niveles de disparidad estructuralmente más bajos que los monocéntricos o primaciales. Para cada uno de los centros o focos urbanos que existan puede hablarse de un sistema de relaciones espaciales semejante al descrito en el párrafo anterior, con nexos de arrastre, difusión, competencia y exclusión y con implicaciones semejantes sobre la generación o no de disparidades territoriales.

El diseño y características particulares de la red urbana nacional y de los sistemas urbanos territoriales determinan la amplitud y cobertura de los servicios y de la irradiación económica urbana. Cada foco urbano, aunque interconectado con e interdependiente de los demás, experimenta ciclos de vida (concentración-saturación-retracción) relativamente autónomos y, por tanto, paralelos a los demás, semejantes en su trayectoria pero no necesariamente sincronizados. Las relaciones y equilibrios entre estos focos son variables y pueden dar lugar a comportamientos competitivos, con relaciones de muy diverso tipo: de equilibrios relativos, de asimetrías crecientes o de desplazamientos y absorciones.

### c) **Relaciones económicas inter territoriales, concentración urbana y disparidades territoriales:**

Según los planteamientos de la teoría económica revisados, la persistencia o ausencia de disparidades dependerán fundamentalmente del grado de fluidez e interacción económica que exista entre los distintos territorios. En principio, todo aquello que se oponga a la libre movilidad espacial de los factores y de los recursos va en contra de la convergencia.

No obstante, y adicionalmente, del planteamiento de Barro y Sala-i-Martin, se entiende y deriva el hecho de que pueden existir economías con distintos estados estacionarios, es decir, *estructuralmente* diversas. Por tanto, además de fluidez y ausencia de barreras a la movilidad espacial de los factores y de los recursos, para que la convergencia tenga lugar es necesario que exista un cierto grado de *homogeneidad* socioeconómica territorial. Sin esta homogeneidad, la integración económica entre territorios, en vez de generadora de oportunidades, puede convertirse en obstáculo porque las relaciones inter territoriales que se establecen serán más de subordinación (succión) que de equilibrio.

Por tanto, la operación de la difusión e interacción como medio provocador de convergencia dependerá de: i) el grado de integración física e institucional del espacio económico (*integración*), ii) de la homogeneidad socioeconómica territorial (*cohesión*).

### d) **Integración física del espacio económico:**

Los procesos de concentración-arrastre-difusión-competencia entre ciudades, y entre ciudad y territorio, operan sobre la base de la existencia de soportes físicos que los condicionan, los facilitan (dificultan), los canalizan. Estos soportes están principalmente constituidos por las redes de comunicación, transporte y telecomunicaciones que, en cada momento del tiempo y de la historia de cada país, poseen un determinado diseño (jerarquizado u horizontal, radial monocéntrico o policéntrico) y cobertura (con espacios de exclusión o de débil interconexión).

Estas redes tienen sus propios ciclos de vida (fluvial-ferroviaria-carretera-TGV) que no necesariamente coinciden con los ciclos de vida endógenos o propios de los focos urbanos. Pueden, por tanto, constituirse en fuente de perturbación de los ciclos urbanos endógenos. Así, el paso de un sistema a otro podría propiciar cambios en los equilibrios entre los focos urbanos o incluso sobresaltar la evolución del ciclo de vida del foco urbano.

## **5. Concentración urbana y disparidades territoriales en América Latina, 1990-2010: las interrogaciones**

Para examinar esta relación se procederá por partes. En una primera instancia, en esta sección, se precisarán las preguntas e interrogaciones a ser resueltas con respecto al comportamiento de la variable dependiente (explicada) de este estudio, las disparidades económicas territoriales. En las secciones subsiguientes se irán aportando respuestas parciales a las preguntas centrales y en la última sección del documento se hará un análisis conjunto de las diferentes respuestas, intentando una síntesis tanto de la evidencia empírica, como de las resonancias teóricas de los resultados obtenidos.

Como se ha visto a lo largo del texto, hay múltiples formas de definir los términos de la relación que se quiere explorar y establecer. Dentro de esas varias posibilidades se ha optado por observar las disparidades a través de la medición sugerida y utilizada por Williamson en sus trabajos, el cociente de variación ponderado (Ver función 5, sección previa). La concentración urbana, por su parte, se mirará de dos formas, la una tradicional y la otra más novedosa. En cuanto a la forma tradicional, se utilizará un indicador comúnmente utilizado en los estudios y modelos relacionados con esta temática, la primacía urbana (porcentaje de población nacional que habita en la metrópolis mayor). En cuanto a la novedosa, se introducirá un indicador menos frecuentemente utilizado, el de primacía económica (porcentaje del PIB nacional originado en la metrópolis mayor).

Dado que se pretende observar estos fenómenos para el mayor número de países latinoamericanos posible y tener cifras económicas y demográficas comparables, la mejor alternativa

ha sido la de tomar como unidad espacial de análisis las jurisdicciones administrativas intermedias (Estados, Provincias, Regiones o Departamentos) en donde están alojadas las metrópolis de mayor tamaño de cada uno de los países analizados. De acuerdo con lo anterior, el análisis presentado a continuación incluye todos aquellos países con cuentas regionales durante por lo menos dos décadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú. Para algunos temas específicos, y con propósitos principalmente ilustrativos, se ampliará la cobertura. No obstante, el razonamiento y la argumentación de interrelaciones y causalidades tomarán como principal fundamento el grupo nodal de los siete países mencionados.

## **6. Caracterización de la evolución reciente de las disparidades territoriales en América Latina**

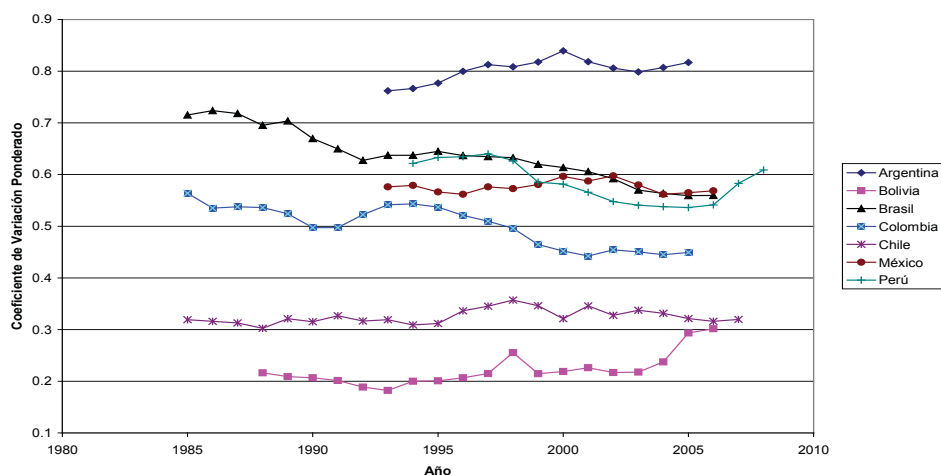
La política pública puede tener propósitos exclusivamente territoriales, es decir asociados con las características del espacio físico, geográfico y los recursos naturales. También puede tener propósitos socio-territoriales, es decir, tomando en consideración las relaciones entre la población y el espacio físico. Para efectos de esta investigación se dará prioridad a la segunda perspectiva. Esta prioridad explica y justifica la escogencia del CVP (ecuación 5) como principal indicador de referencia.

El interés de utilizar el CVP se explica porque éste considera que la incidencia de un territorio sobre el valor de las disparidades es superior a medida que su participación en la población nacional crece. Por tanto, para este caso particular, desde el punto de vista de la teoría y de las prioridades de política, el ser humano, la población, es el blanco central (aunque no único) de atención. El CVP es así comprendido como un índice de disparidades *socio-territoriales*; mientras que el CV y el Sigma son índices de disparidades *territoriales a secas*: cada territorio, jurisdicción administrativa intermedia en éste caso, es un “individuo” de igual peso a cualquier otro.

El gráfico 12 recoge las evoluciones de los Coeficientes de Variación Ponderada (CVP) para los siete países incluidos en este análisis y para el período de tiempo más próximo a las dos décadas (1990 a 2010) que se ha decidido analizar. De su observación se extraen conclusiones relacionadas con los valores absolutos del CVP y sus tendencias.

En cuanto a niveles, el gráfico 12 sugiere la distinción en tres grupos de países: a) el de más alto valor, Argentina; b) el conjunto más numeroso de cuatro países con valores intermedios (México, Brasil, Perú y Colombia); c) finalmente, dos países, Chile y Bolivia, son el grupo con los valores más bajos. Estos grupos están claramente escalonados pues los intermedios oscilan alrededor de valores casi 2 veces superiores a los del grupo más bajo, y los superiores muestran valores casi 1.4 veces los intermedios.

**Gráfico 12**  
**América Latina (siete países): disparidades territoriales ponderadas, 1985-2007**



Fuente: Cuervo y González, 2010.

En lo relacionado con las tendencias, también se identifican varias agrupaciones: México y Chile con oscilaciones alrededor de un valor estable; Brasil (desde 1985), Colombia (desde 1993) y Perú (desde 1998) con tendencias a la disminución; y Argentina y Bolivia (ambos desde 1993) con aumento. Para todos los países, excepto Brasil, los años 1990 son época de cambio de tendencias aunque no del mismo sentido para todos. Estas tendencias, además parecerían no alterarse con el advenimiento del siglo XXI.

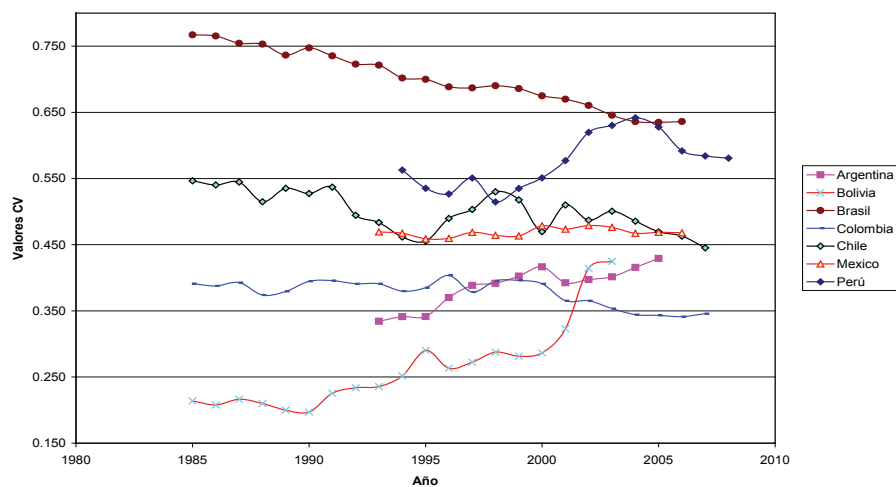
#### Recuadro 12 Contrastes

Las clasificaciones de los países previamente realizadas en publicaciones de CEPAL (2009) e ILPES (2010), basadas en los Coeficientes de Variación (CV: desviación estándar del PIB per cápita territorial dividida por el promedio) Sigma (desviación estándar) clasifican a Chile como país con disparidades medias y Colombia como país con valores bajos. De otra parte, suele hablarse de los años 1990 como época de crecientes desigualdades, desdiciendo la variedad de tendencias (estancamiento, descenso y ascenso) acá encontradas.

Fuente: Elaboración propia.

El hecho de que por las razones políticas y sociales expuestas se conceda prelación al CVP como índice de disparidad, no significa desconocer ni pasar por alto la evolución y comportamiento del CV que, como lo ilustra el gráfico 13, da lugar a observaciones bien diferentes a las del gráfico 12. De acuerdo con éste, la clasificación por niveles pasa de tres a solamente dos grupos de países: Brasil y Perú como los de alta disparidad territorial y los cinco restantes con niveles intermedios. Argentina baja abruptamente de país con altísimas disparidades socio-territoriales (CVP) a niveles de disparidad territorial moderada. Las observaciones relacionadas con las tendencias son muy semejantes a las del gráfico 12, con la excepción de Chile en donde aparece una moderada tendencia al descenso del CV.

**Gráfico 13**  
**América Latina (siete países): evolución de los coeficientes de variación, 1985-2007**



Fuente: Cuervo y González, 2010.

**Cuadro 10**  
**Caracterización por país de las disparidades territoriales**

País	Nivel de CVP	Nivel de CV	Tendencia CVP	Tendencia CV
Argentina	Alto	Medio	↑ acelerado entre 1993-2000 ↑ más lento (2001-05)	↑(desde 1993)
Bolivia(Estado Plurinacional de)	Bajo	Medio	↓(1988-93) ↑(1993-2006)	↑(desde 1990)
Brasil	Medio	Alto	↓ acelerado (1985-1992) — (1992-98) ↓ más lento 1998-2006	↓(desde 1985)
Colombia	Medio	Medio	↑(1975-1985) ↓(1985-1991) ↓(1993-2005)	↓(desde 1998)
Chile	Bajo	Medio	↓(1985-88) ↑(1988-1998) ↓(1998-2007)	↓(desde 1985)
México	Medio	Medio	↓(1993-96) ↑(1996-2002) ↓(2003-2006)	—
Perú	Medio	Alto	↑(1994-1997) ↓(1997-2005) ↑(2005-2008)	↑(desde 1998)

Fuente: Elaboración propia con base en Cuervo y González, 2010.

Notas:

↑: Tendencia creciente;

↓: Tendencia decreciente;

—: Estable

## 7. Interrogaciones a ser abordadas por la investigación

Tomando estas características como referencia, es posible especificar en términos de tiempo y precisar por país, las interrogaciones centrales. El propósito de lo que resta de la exposición será abordar la siguiente pregunta general y sus derivaciones más particulares: ¿Cuál es el impacto o la incidencia de la primacía económica y urbana sobre las disparidades socio-territoriales de cada país?:

- ¿Cómo contribuyen ellas a explicar la pertenencia de cada país en un determinado nivel de CVP (alto, medio, bajo)?
- ¿Qué papel tienen en la explicación en los cambios de tendencia experimentados por cada país en el lapso de tiempo estudiado?

### C. Primer abordaje: niveles de primacía económica y urbana y niveles de disparidades territoriales

En esta sección se analizarán los niveles de primacía económica y urbana en los países de América Latina incluidos en este estudio y su relación con los niveles de disparidad económica territorial.

#### 1. Caracterización de la evolución reciente de la Primacía Urbana en América Latina

Como se mencionó más arriba, el fenómeno de la concentración urbana será analizado en éste texto a través de los índices de Primacía Urbana (peso demográfico de la ciudad mayor en el conjunto nacional) y Económica (peso del PIB de la ciudad mayor en el total nacional). El uso de este índice para el caso latinoamericano tiene un especial interés y significado porque, como se aprecia en el gráfico 14, se trata del continente con el segundo valor más alto en el mundo. Después de Oceanía con el 21%, la ciudad primada latinoamericana es la que mayor peso demográfico posee, 17%, a un nivel que casi duplica el de Europa, Norte América y África y más que triplica el de Asia.

De forma semejante a lo realizado con las disparidades territoriales, ésta primacía urbana debe ser caracterizada en cada país de acuerdo con sus niveles absolutos y sus tendencias de cambio. Para hacer comparables estos valores con los análisis de disparidades territoriales y de actividad económica territorial, la unidad espacial de análisis es la División Administrativa Mayor (DAM: jurisdicciones intermedias como Provincias, Estados, Regiones y Departamentos) de cada país en donde está alojada la ciudad primada.

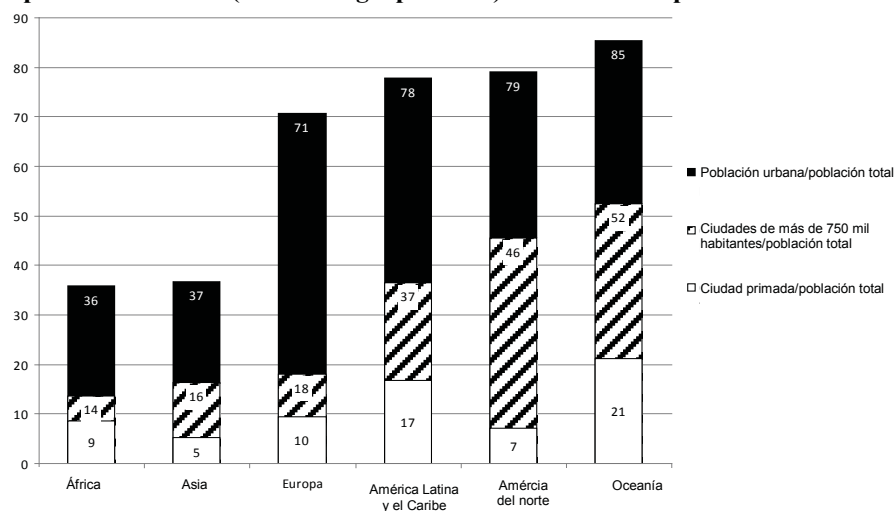
Los gráficos 15 y 16 representan la información disponible para los países con alta (gráfico 15) y media (gráfico 16) primacía urbana. En el primero están Panamá, Argentina, Chile y Perú con valores superiores al 40%, mientras que en el segundo están Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y México con valores inferiores al 33%. Como se aprecia en el cuadro 11, con excepción de Chile y Perú, para los cinco países restantes hay correspondencia entre los niveles de primacía urbana y los de disparidades territoriales.

En cuanto al sentido de la evolución temporal o tendencias, estos mismos gráficos sugieren nuevamente la clasificación de los países en varios grupos. En éste caso, a diferencia de las disparidades, la tendencia descendente es más uniforme y casi general. No obstante, vale distinguir varios grupos:

- i) Los descendentes tempranos como Argentina (1970) y Perú (1975), ambos con posterior reversión de la tendencia (de 1989 en adelante);
- ii) Los descendentes recientes como Brasil (1985-89), Ecuador (1996), México (1991) y Bolivia (1994), todos con contención o estancamiento de la caída con la llegada del siglo XXI;
- iii) Ascendentes como Colombia y Chile (1976-77), ambos con desaceleración posteriormente a 1992-3.



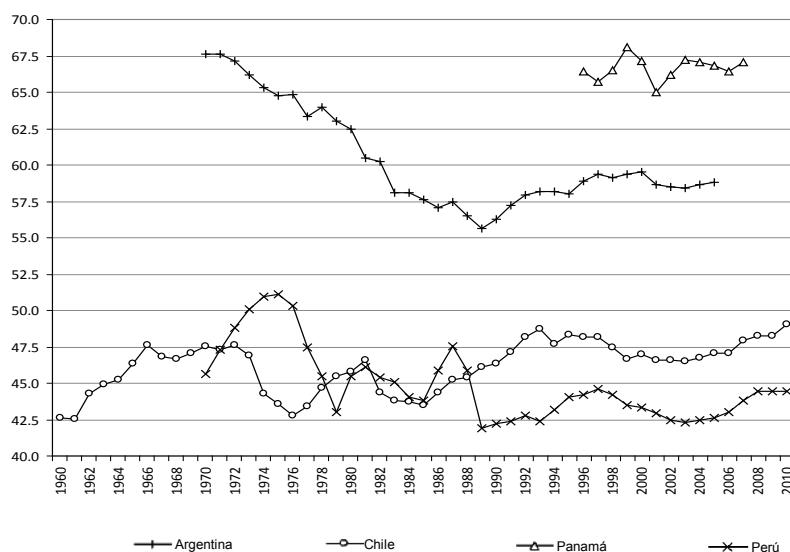
**Gráfico 14**  
**Peso de la población urbana (distintas agrupaciones) en la nacional por continentes del mundo**



Fuente: Cuervo y Cuervo (2014) con base en datos de Naciones Unidas.

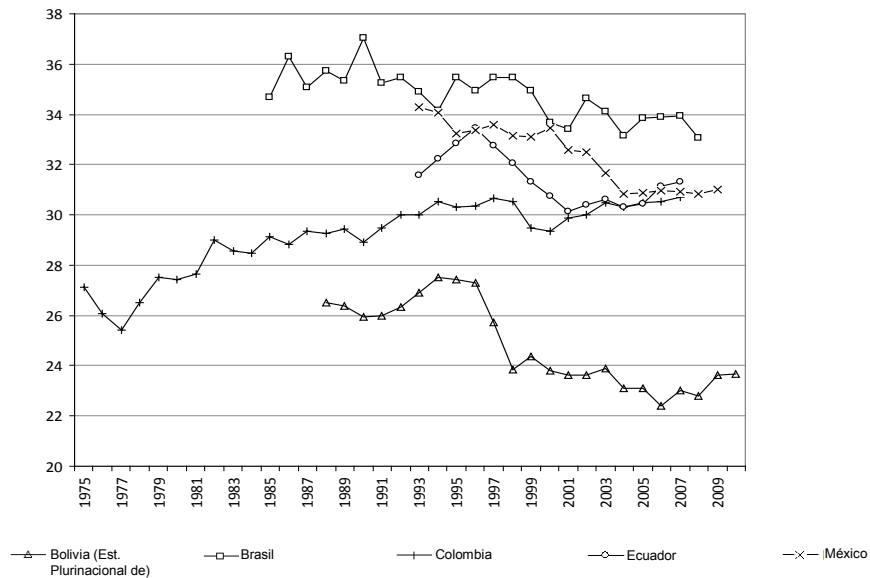
Semejante a lo sucedido con las disparidades, sin que las fechas exactas coincidan, la llegada de los años 1990 representó cambios visibles de tendencia: Argentina y Perú detuvieron su descenso y reiniciaron una fase de crecimiento, Chile pasó de un estado cíclico a uno de ascenso lento pero más estable y permanente; Ecuador y Bolivia, con un breve repunte hasta mediados de los 90. Colombia y Brasil, en cambio, mostraron continuidad en sus tendencias previas sin verse aparentemente afectados con la llegada de los años 1990: Brasil al descenso y Colombia al crecimiento.

**Gráfico 15**  
**Niveles y evolución de la Primacía Urbana en América Latina, 1960-2010**  
**Países con alta primacía**



Fuente: Cuervo y Cuervo (2014) con base en información de CELADE.

**Gráfico 16**  
**Niveles y evolución de la Primacía Urbana en América Latina, 1960-2010**  
**Países con primacía intermedia**



Fuente: Cuervo y Cuervo (2014), con base en información de CELADE.

### Recuadro 13 Hallazgos destacados

La literatura y los modelos econométricos puestos a prueba en el estudio de la primacía urbana han centrado su atención alrededor de la estimación de una relación curvilínea entre desarrollo económico y primacía, identificando tres grandes fases: crecimiento primacial con desarrollo creciente, saturación y descenso primacial con continuación del desarrollo. Lo que los casos de Perú y Argentina ponen en evidencia es que este descenso de la primacía no es indefinido sino que puede revertirse. Este estudio pone por tanto en discusión el hecho novedoso de esa reversión, así como de la exploración de las condiciones en la que ésta se produce.

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Caracterización de la evolución reciente de la Primacía Económica en América Latina

Por primacía económica, se entiende el peso o la participación relativa del PIB de la DAM donde está alojada la ciudad primada sobre el nacional. Los países con alta primacía económica (gráfico 17), de más del 40%, son Argentina, Chile, Panamá y Perú, mientras que los de valores intermedios (gráfico 18) son Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y México. Distinguiendo por tendencias, hay un primer grupo de tres países con descenso persistente de mediano plazo que, sin embargo, se hace más lento con la entrada de los años 1990: Brasil, México y Bolivia. Uno segundo con inicios tempranos al descenso con lapsos también prolongados, pero con reversión de tendencia después de 1990: Argentina y Perú. Finalmente Chile y Colombia, con tendencias ascendentes prolongadas, desde mediados de los años 1970, con una fase final de desaceleración, después del 92 en Chile y más tarde del 2000 en Colombia.

Para 6 de los 7 países del estudio (cuadro 11), la llegada de los años 1990 representó un corte en las tendencias previas: Brasil, México y Bolivia con desaceleración en el ritmo de caída de la

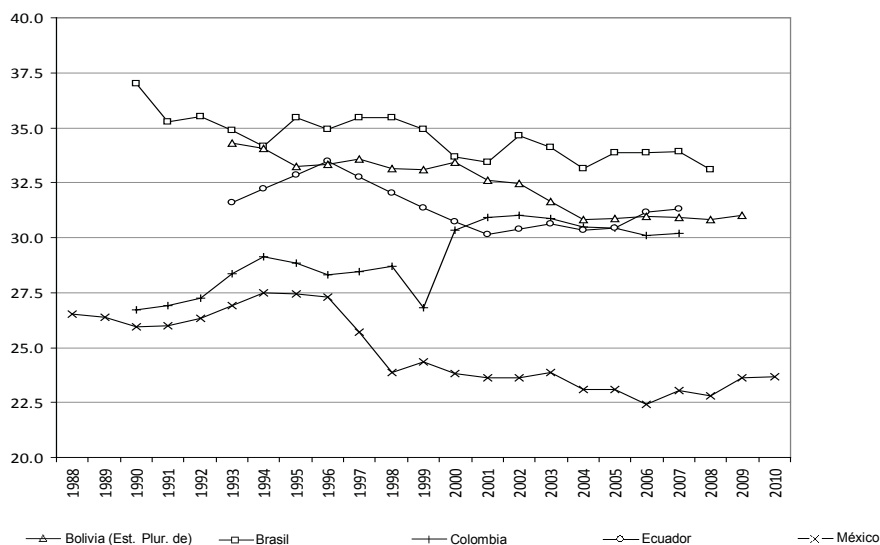
Primacía Urbana; Argentina y Perú, con reversión de la tendencia descendente y Chile con desaceleración del aumento previo. Colombia es el único país que pareciera no haber sentido impacto en su tendencia incremental con la llegada de los 90s. En este caso, el impacto de la llegada de los años 1990 es más uniforme pues en 5 casos se trata de mitigación del descenso o de retoma del ascenso; sólo Chile observa un impacto inverso.

**Gráfico 17**  
**Niveles y evolución de la Primacía Económica en América Latina, 1960-2010**  
**Países con primacía alta**



Fuente: Cuervo y Cuervo (2014) con base en informaciones de CELADE y Cuentas Regionales por país.

**Gráfico 18**  
**Niveles y evolución de la Primacía Económica en América Latina, 1988-2010.**  
**Países con primacía intermedia**



Fuente: Cuervo y Cuervo (2014) con base en informaciones de CELADE y Cuentas Regionales por país.

**Cuadro 11**  
**América Latina: caracterización por país de la primacía urbana y económica**

País	Primacía Urbana y Económica	Primacía Urbana		Primacía Económica	CVP
	Nivel	Tendencia		Tendencia	Nivel
Argentina	Muy Alta (>55%)	↓(desde 1970)	↑(desde 1990)	↓desde 1970/↑desde 1990	Alto
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Baja (<24%)	↓(94-06)	↑(07-10)	↑88-94/ ↓ desde 1996	Bajo
Brasil	Media (30-35%)		↓(desde 1983)	-88-94/ # ciclos: 94-99, 00-04, 04-08	Medio
Colombia	Media (30-35%)	↑(desde 1978)		↑desde 1990/—desde 2000	Medio
Chile	Alta (40-50%)		↑(desde 1976)	↑desde 1986	Bajo
Ecuador	Media (30-35%)		↑(desde 2000)	↑93-96/ ↓96-01/↑02-08	n.d.
México	Media (30-35%)	↓(desde 1993)	— (desde 2002)	↓ desde 1993	Medio
Panamá	Muy Alta (>55%)	—	—	—	n.d.
Perú	Alta (40-50%)		↑(desde 1988)	3 ciclos: 70-79/80-89/90-04	Medio

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

↑: Tendencia creciente;

↓: Tendencia decreciente;

—: Estable

### 3. Primera conclusión parcial: niveles de primacía económica y de disparidades territoriales

La información representada en el gráfico 19 pone en evidencia las diferencias entre Primacía Económica y Urbana como posibles determinantes de los niveles de disparidades territoriales. En el caso de la Primacía Económica (parte izquierda de la gráfica), con la sola excepción de Chile, sus niveles están directamente asociados con los de las disparidades económicas territoriales (CVP). No sucede lo mismo con la Primacía Urbana (parte derecha de la gráfica) en donde esta asociación simple desaparece por completo.

Como conclusión preliminar se deja entonces establecida una asociación directa entre niveles de primacía económica y disparidades territoriales. Sin embargo, queda pendiente de análisis y explicación el caso Chileno que se distancia de este patrón. De la misma manera queda rechazada la existencia de una relación semejante a la anterior entre Primacía Urbana y Disparidades Territoriales.

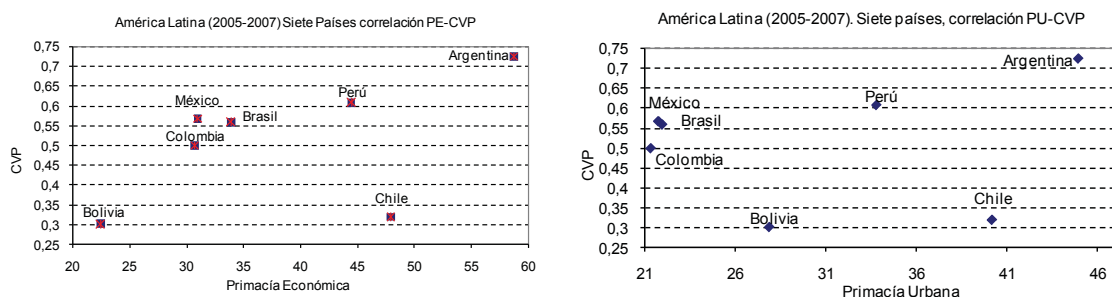
#### Recuadro 14

##### Trascendencia y proyección de los hallazgos previos

El estudio econométrico de las relaciones entre desarrollo económico y primacía urbana no ha considerado la existencia de una posible discrepancia en el comportamiento y en la evolución de las dos expresiones de la primacía acá examinadas: la demográfica y la económica. Las conclusiones de este aparte ponen en evidencia la no existencia de una correspondencia uno a uno entre los niveles de primacía económica y demográfica. Adicionalmente, muestran que los ritmos y fases de evolución de estos dos indicadores tampoco coinciden. Finalmente, en los estudios econométricos se ha procurado la estimación de una función de primacía única. La evidencia empírica aportada por este estudio sugiere la existencia de “escalones” de primacía, al interior de los cuales transitan los países. Esta distinción destaca la importancia de considerar el tránsito de un país de un escalón a otro como un fenómeno sugestivo de la existencia de un cambio estructural que debería ser adecuadamente estudiado y explicado. Este parece ser el caso de Bolivia en el gráfico 7 donde, en el curso del período, abandona el grupo de los países con primacía económica media, para conformar en solitario uno nuevo, de baja primacía.

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 19**  
**Relación simple entre niveles de Primacía Económica (Urbana) y CVP, 2005-2007**



Fuente: Elaboración propia.

## D. Segundo abordaje: dinámica comparada de la primacía urbana y de las disparidades económicas territoriales

En la sección anterior se estableció una relación directa entre los niveles de primacía económica y disparidades territoriales, con la sola excepción de Chile. Dado que esta relación no apareció claramente expresada para el caso de la primacía urbana, de acá en adelante el estudio tomará como centro de atención la primacía económica. Así, en esta sección se examinarán las relaciones dinámicas entre las dos variables seleccionadas, es decir entre las tendencias de cambio de la primacía económica y las de las disparidades territoriales. Nuevamente se utilizará como recurso la exposición gráfica de estas relaciones a través de los gráficos 20 y 21.

El gráfico 20 agrupa los cuatro países en donde se visualiza una asociación estrecha y directa entre primacía económica y disparidades territoriales (CVP): Argentina, Brasil, México y Perú:

- En Argentina se identifican dos subperíodos: de 1994 a 2001, con un crecimiento concomitante de la primacía económica y de las disparidades territoriales; de 2002 a 2006, con un estancamiento de ambas variables y un leve repunte de las dos al final.
- En Brasil se tiene información de mayor duración a lo largo de la cual se observa una caída sistemática de las disparidades acompañada de un descenso, oscilante pero sostenido de la primacía económica.
- En Perú se observa un movimiento casi paralelo de ambas variables: ascenso entre 1993 y 1997, descenso de 1997 a 2003 y nuevamente ascenso de 2003 a 2007.
- En México se identifican dos períodos, de 1993 a 1996 con movimientos no coincidentes entre las dos variables y de 1997 en adelante cuando aparece una relación directa, de ascenso entre 1998 y 2000, descenso de esa fecha hasta 2004 y de repunte entre 2004 y 2006.

El gráfico 21 agrupa tres países para los cuales se identifican relaciones más complejas que parecen involucrar procesos de ruptura o cambio estructural.

- En Colombia, de 1976 a 1993 tanto la primacía económica como las disparidades territoriales tienden a incrementarse. Sin embargo, posteriormente a esa fecha las relaciones desaparecen puesto que el pronunciado descenso en las disparidades territoriales se acompaña de un estancamiento o incluso de un leve ascenso de la primacía económica.
- En Chile, de 1985 a 1994 se sugiere una independencia o ausencia de relación simple entre las dos variables, pues el ascenso de la primacía económica se acompaña de un

estancamiento de las disparidades territoriales. Posteriormente aparece una relación inversa: de 1994 a 2004, hay un leve descenso de la primacía económica que se acompaña de una tendencia al incremento de las disparidades territoriales; mientras que de 2004 a 2007 el ascenso de la primacía económica se acompaña de un descenso en las disparidades territoriales.

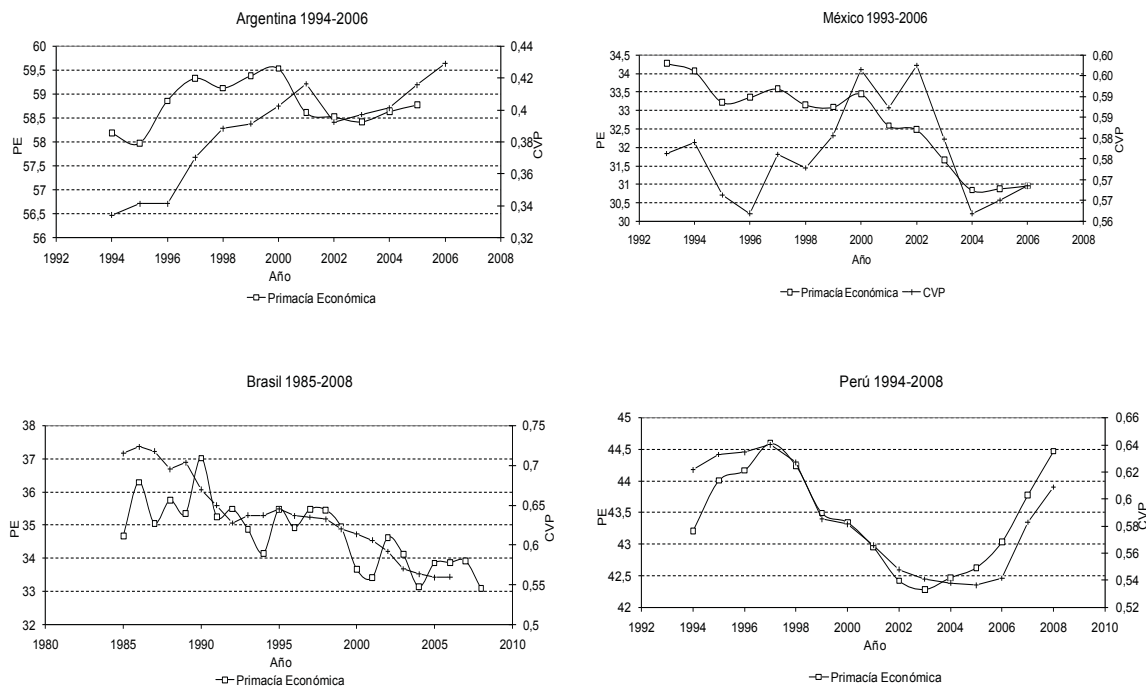
- En Bolivia, de 1988 a 1993 hay un descenso paralelo de la primacía económica y las disparidades; de 1993 a 2001, sin embargo se transforma la relación y aparecen movimientos de sentido opuesto, de descenso en la primacía económica y ascenso en las disparidades; finalmente, después de una breve pausa, entre 2002 y 2006, esta relación inversa se prolonga pero ahora las disparidades caen mientras la primacía urbana asciende.

Vale además hacer la distinción entre un grupo de tres países para el cual se tiene información de un plazo más largo que del resto. Este es el caso de Brasil, Colombia y Chile. Enfocar la mirada en este grupo permite aprendizajes adicionales. El caso de Brasil, por ejemplo, pone en evidencia la diferencia entre un ritmo de comportamiento más volátil y oscilante de la primacía económica que de las disparidades. No obstante, gracias a la longitud del lapso observado, se pone de presente que estas oscilaciones se hacen alrededor de una tendencia más larga marcada por las disparidades. Hay, al parecer, un proceso de cambio estructural con una gran inercia que está marcando esta evolución brasilera. Los casos de Chile y Colombia, por su parte, ponen de presente la presencia de rupturas y cambios de fondo, con transformación radical en el tipo de relaciones entre las dos variables en discusión. Es del mayor interés tener presente este momento de cambio para identificar sus determinantes y explicaciones.

En los países con series más cortas se reproduce la existencia de estas dos formas de comportamiento. No obstante, las conclusiones serían menos firmes pues no es posible saber si esas oscilaciones son como las brasileras alrededor de una tendencia más larga e inercial, o de si prefiguran la existencia de rupturas estructurales, o de si, finalmente, se trata de dinámicas de comportamiento marcadas por la volatilidad. Queda como tarea para investigaciones futuras la construcción de series estadísticas más prolongadas que permitan despejar estos interrogantes.

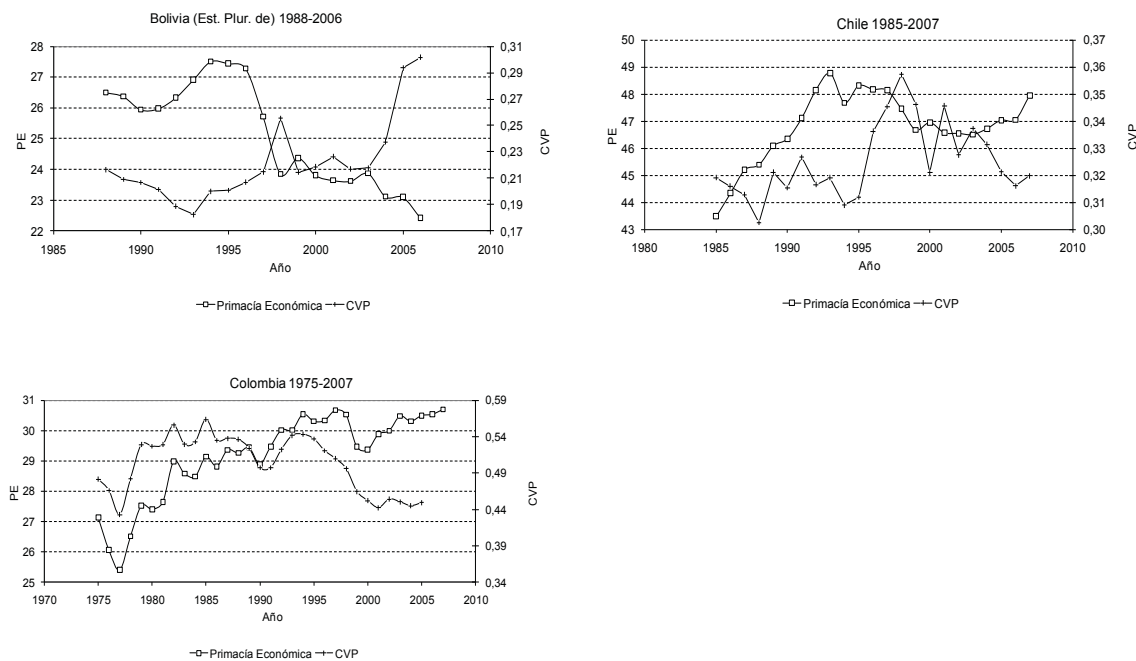
Los países con niveles muy altos de primacía económica (Perú y Argentina) manifiestan la existencia de una relación muy estrecha entre ambas variables, con la única excepción de Chile. En los países de primacía económica intermedia (Brasil, México y Colombia), se sugieren formas de relación más complejas pues pasan de intensas a leves, directas a inversas o incluso a independencia entre ambas; sólo con algunos períodos de relación tan estrecha como en el primer grupo. Finalmente, Bolivia, el país con primacía económica más baja, muestra de forma permanente dinámicas muy dispares para las dos variables. Se espera que un análisis territorial como el adelantado en la sección próxima aporte algunas explicaciones o hipótesis interpretativas.

**Gráfico 20**  
**Relaciones dinámicas entre primacía económica y disparidades territoriales**  
**Países con asociación fuerte y directa**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 21**  
**Relaciones dinámicas entre primacía económica y disparidades territoriales**  
**Países con asociación fuerte y directa**



Fuente: Elaboración propia.

## E. Tercer abordaje: procesos territoriales y explicaciones del sentido de las tendencias de largo plazo en la evolución de los CVP

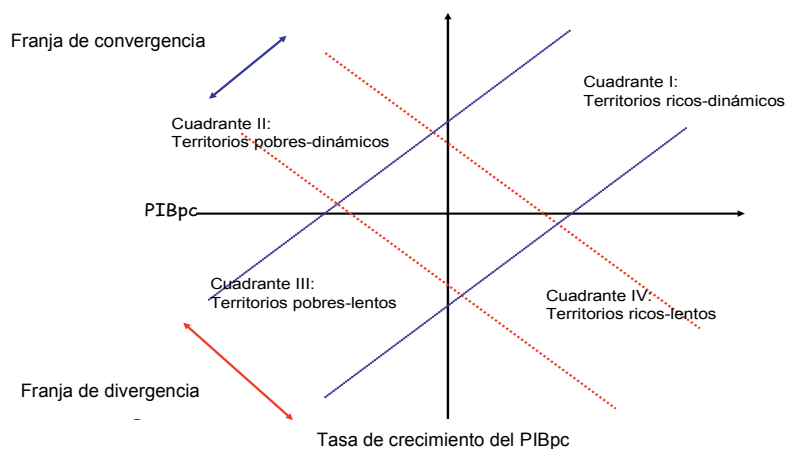
En esta sección se intentará establecer algunas relaciones básicas entre la evolución de las disparidades y procesos territoriales específicos de cada país. Esta mirada tendrá muy especialmente en cuenta, obviamente, el papel de la gran metrópoli nacional, su ubicación en cada momento del tiempo y sus interrelaciones con el resto del país.

Esta investigación hace un uso diferente de los indicadores de convergencia tradicionales (beta y sigma). El coeficiente sigma es reemplazado por los Coeficientes de Variación (CV) simple y ponderado (CVP). El primero, al normalizar el valor de la desviación estándar hace que sus valores sean comparables entre países y a lo largo del tiempo pues los hace independientes de la unidad utilizada. Así se neutraliza el impacto que la diversidad de unidades monetarias tiene sobre estos valores. Igualmente mitiga el impacto de los cambios en los precios base utilizados para la deflactación de las series. El ponderado, como ya se explicó más arriba, agrega la población como un ponderador de la importancia de los territorios y lo convierte así en un indicador de disparidades socio-territoriales.

El índice beta, que normalmente se usa como punto de partida para investigaciones como ésta, se utilizará más bien como punto de llegada. En los varios trabajos de investigación que sobre este tema hemos realizado, se ha identificado la gran volatilidad de éste coeficiente: es extremadamente sensible al período escogido o a cualquier cambio en la composición del universo territorial analizado. En efecto, como los gráficos de CVP lo muestran, las disparidades están cambiando año a año, describiendo trayectorias cíclicas de muy diverso tipo. Si el punto de llegada y de partida se escoge arbitrariamente, el resultado del coeficiente será fruto del azar. Igualmente, a lo largo de la historia de los países se crean o suprimen jurisdicciones territoriales. Estos cambios tienen significativo impacto sobre el comportamiento del coeficiente beta.

Por todo lo anterior, como procedimiento para esta sección, se seguirá una misma secuencia de análisis para cada uno de los siete países considerados. Lo primero será identificar las grandes fases de la evolución del CVP, para así escoger años de inicio y cierre con algún significado. Se dará así lugar a una periodización particular a cada país. A continuación, para cada uno de los períodos identificados se generará un gráfico (ver diagrama 4) para el análisis territorial de los procesos de convergencia.

**Diagrama 4**  
**Cuadrantes de desempeño económico territorial y análisis de convergencia**



Fuente: Elaboración propia.



## 1. Argentina, 1993-2005

En el eje horizontal se ubicará el PIB per cápita de cada región en el año inicial del período considerado, mientras que en el vertical se ubicará la tasa de crecimiento de ese PIB per cápita entre los años inicial y final. Se podrá así ubicar a cada territorio en cada uno de los cuadrantes: en el I (arriba a la derecha) estarán los territorios ricos (con PIB per cápita superior al promedio nacional) y dinámicos (con tasas de crecimiento del PIB per cápita superiores al promedio nacional); en el II (arriba a la izquierda) quedarán ubicados los territorios pobres y dinámicos; en el III (abajo a la izquierda) los pobres lentos (crecimientos inferiores al promedio nacional), y finalmente en el IV (abajo a la derecha) se localizarán los ricos lentos. Finalmente se señalará la región del país a la que pertenece cada territorio y con base en ese material se extraerán las principales observaciones acerca de cuáles son los procesos regionales en marcha y su relación con la evolución de las disparidades.

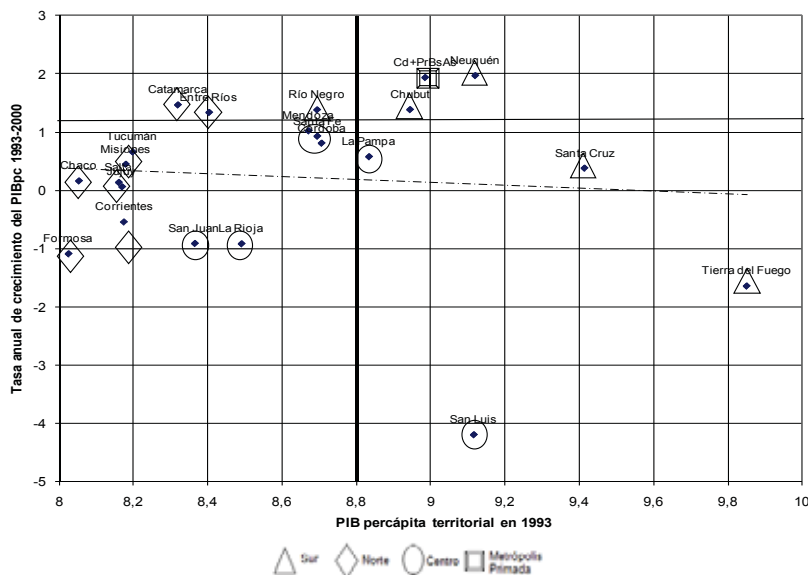
De acuerdo con los resultados del gráfico 20 y del cuadro 11, la evolución del CVP de este país lleva a distinguir dos grandes subperíodos, ambos de crecimiento de las disparidades pero con diferencias de ritmo, de 1993 a 2000 de crecimiento más rápido, y de 2000 a 2005 un poco más lento. Los gráficos 22 y 23 localizan los territorios en cada uno de los cuatro cuadrantes para cada una de estas dos fases.

Como fenómeno regional permanente puede observarse que las Provincias del sur se sitúan en su gran mayoría en los cuadrantes ricos, bien sean lentos o dinámicos, mientras que las del norte lo hacen en los cuadrantes pobres. Se sugiere así la presencia de una significativa fractura regional entre el norte y el sur argentino.

El ritmo de crecimiento de las disparidades se hace más lento, como resultado de la conjugación de dos procesos: por una parte, la región central (Córdoba, Santa Fé y Mendoza), la más populosa después de Buenos Aires, pasa de pobre y lenta a pobre y dinámica; al mismo tiempo, el territorio donde se aloja la metrópolis primada pasa de rico dinámico a rico promedio.

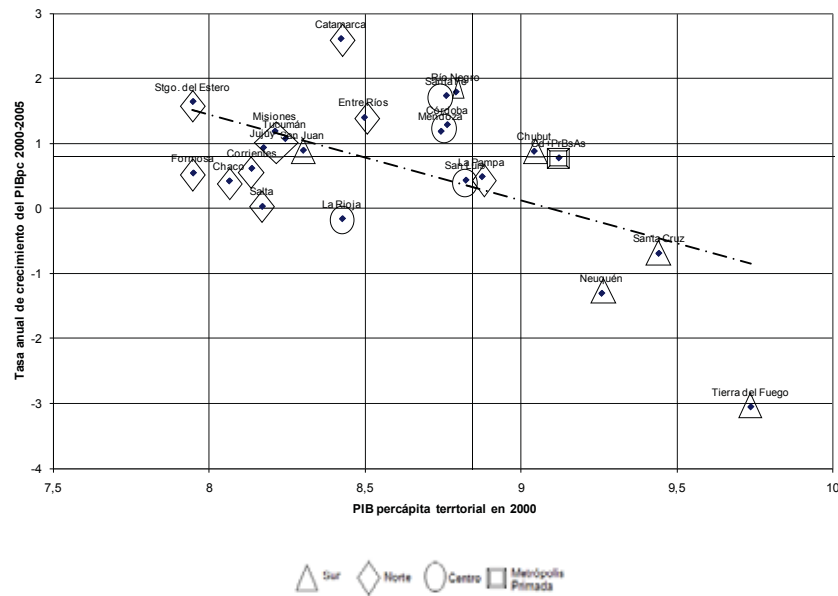
Debido al alto nivel de primacía económica presente en Argentina, los movimientos de la región primada son determinantes en la explicación de las disparidades. Adicionalmente, ni las provincias del sur, ni las del centro hacen las veces de polo regional alternativo: las primeras debido a su escaso peso demográfico y económico y las segundas debido a la ausencia de una dinámica de crecimiento estable.

**Gráfico 22**  
**Argentina, 1993-2000. Análisis de convergencia**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 23**  
**Argentina, 2000-2005. Análisis de convergencia**



Fuente: Elaboración propia.

Por consiguiente, la estructura económica regional argentina es claramente primacial, con presencia de una significativa polarización sur-norte, y sin la existencia de polos de crecimiento alternativos (inestabilidad y relativa pobreza del centro) o de difusión del crecimiento de la ciudad primada.

## 2. Estado Plurinacional de Bolivia, 1988-2006

De acuerdo con los resultados del gráfico 21 y del cuadro 11, la evolución del CVP de este país lleva a distinguir dos grandes subperíodos, el primero, de 1988 a 1993 de descenso de las disparidades territoriales y el segundo, de 1993 a 2006 de crecimiento sostenido de las mismas. Los gráficos 24 y 25 localizan los territorios en cada uno de los cuatro cuadrantes para cada una de estas dos fases.

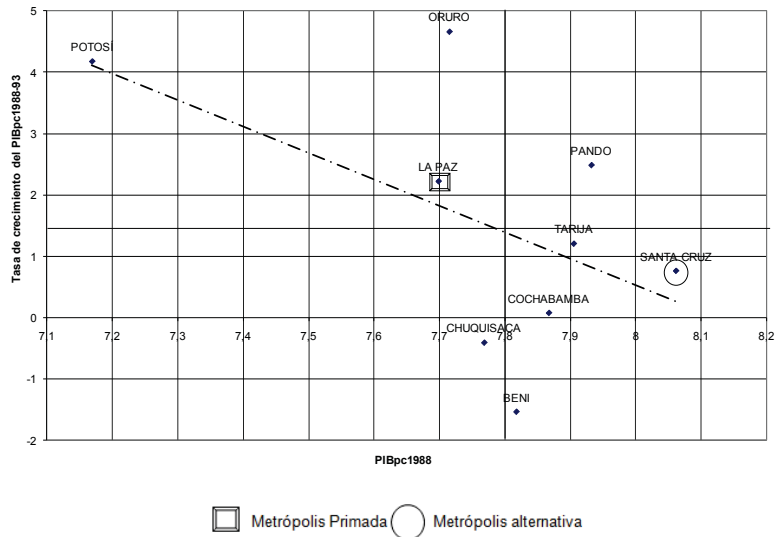
En este caso aparecen dos constantes o parámetros regionales. El primero es la presencia de un sistema urbano encabezado por dos ciudades, La Paz y Santa Cruz, con clara tendencia de ascenso en la segunda. Cada una de ellas es el centro urbano de dos extensas regiones con claras diferencias y contrastes: el oriente y el occidente. Se trata, por tanto de un sistema multi(bi)-polar. El segundo, es la localización de La Paz como ciudad primada con un PIB per cápita inferior al promedio nacional, es decir, integrando el grupo de territorios pobres.

En cuanto a los cambios que explican el paso de una tendencia descendente de las disparidades entre 1988-93 a una ascendente entre 1993-2006, se tiene: por un lado, el rezago de La Paz que pasa de pobre dinámico a pobre estancado; por otra parte, el espectacular ascenso de Tarija que a pesar de su poca población, presenta niveles de ingreso per cápita muy por encima de los promedios nacionales. El factor compensatorio a esta tendencia a la disparidad es la presencia de Santa Cruz como un polo económico dinámico atractor de población, ubicado en el cuadrante IV.

A diferencia de Argentina en donde existe un solo polo urbano dominante, Bolivia tiene dos. Esta competencia urbano-regional está a la base de las principales evoluciones del sistema económico regional boliviano. Tarija aparece como un fenómeno que magnifica el impacto del retroceso relativo de La Paz sobre el crecimiento de las disparidades territoriales. La particular localización de la ciudad primada abajo del PIB per cápita promedio explica la primacía económica y las disparidades territoriales tiendan a

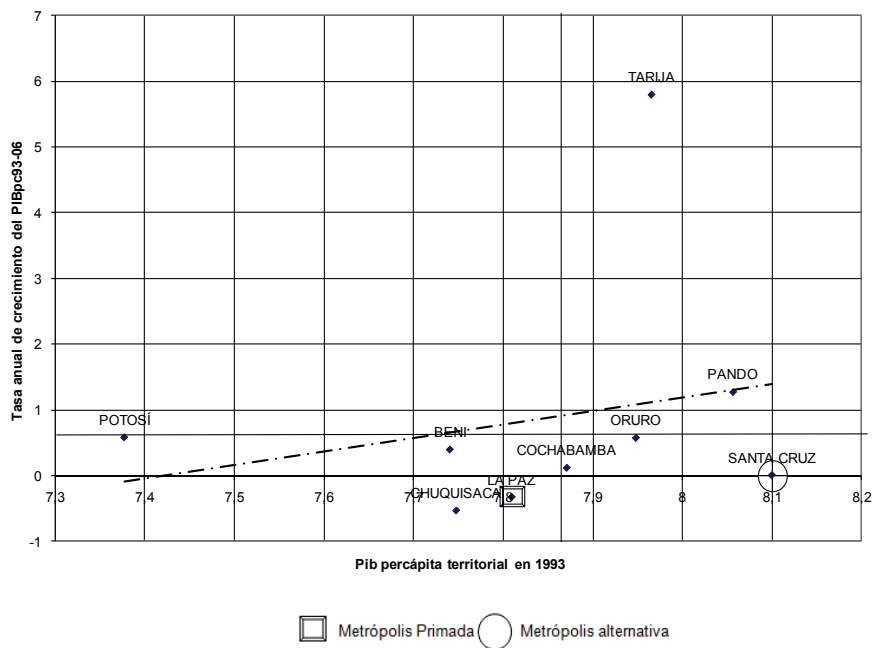
tener una relación inversa (presente de 1993 en adelante según el gráfico 21). En efecto, cuando La Paz se localiza en el cuadrante II contribuye a la convergencia, no a la divergencia, como sucede para el resto de ciudades primadas latinoamericanas cuyo PIB per cápita supera el promedio nacional.

**Gráfico 24**  
**Bolivia (Estado Plurinacional de), 1988-1993. Análisis de convergencia**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 25**  
**Bolivia (Estado Plurinacional de), 1993-2006. Análisis de convergencia**



Fuente: Elaboración propia.

### 3. Brasil, 1985-2006

De acuerdo con los resultados del gráfico 20 y del cuadro 11, la evolución del CVP de este país lleva a distinguir tres grandes subperíodos, todos con tendencia al descenso en las disparidades territoriales. El primero, de 1985 a 1992 de caída rápida; y el segundo, de 1992 a 1998 de estancamiento; y el tercero de 1998 a 2006 de retoma en la tendencia al descenso de las mismas. Los gráficos 26 a 28 localizan los territorios en cada uno de los cuatro cuadrantes para cada una de estas tres fases.

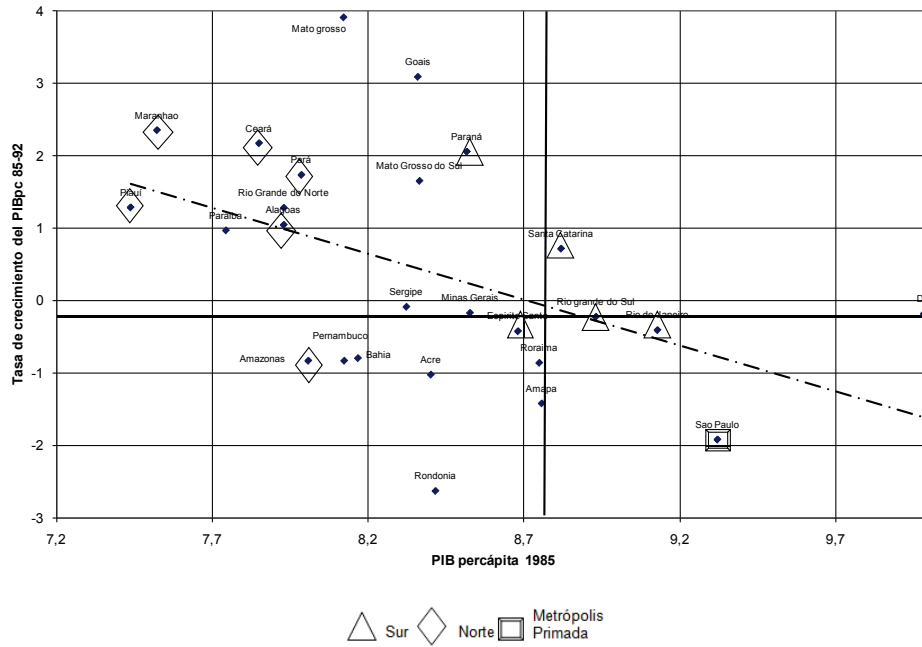
Los gráficos 26 a 28 revelan la presencia de dos procesos regionales de fondo explicativos del decrecimiento sistemático de las disparidades territoriales en este país. El más permanente y contundente de los dos es la difusión del crecimiento de Sao Paulo hacia un amplio conjunto de Estados del sur que, independientemente de si están por encima o por debajo del PIB per cápita promedio nacional, se sitúan en la franja dinámica de los cuadrantes (I y II). Otro proceso, menos permanente y regular dado que se interrumpió en la fase 92-98, es el de la emergencia de una amplia región norte con alto dinamismo: de entre el conjunto de Estados de esta región se destaca el comportamiento de Amazonas, Pará, Maranhao y Piauí que en los tres subperíodos estuvieron en la parte dinámica, aunque pobre, de los cuadrantes. Este proceso, más que de difusión del crecimiento desde Sao Paulo, parece ser de surgimiento de un nuevo amplio polo de crecimiento, cuyas condiciones y circunstancias habría que estudiar.

Adicionalmente, cabe señalar las circunstancias particulares de la disminución de las disparidades entre 1985 y 1992 que llaman a denominarla “convergencia perversa”. Esto, debido a que las tasas promedio de crecimiento son muy bajas que, para el caso específico de Sao Paulo, significa contracción en el PIB per cápita.

Finalmente, es importante señalar las circunstancias particulares que detuvieron temporalmente la disminución de las disparidades entre 1992 y 1998. Interviene, por una parte, la notable recuperación del crecimiento de Sao Paulo que abandona las tasas negativas y se localiza por encima de un promedio nacional más alto que el del período anterior. El otro factor es la masiva depresión de los Estados del norte, seis de los cuales pasan al cuadrante de territorios pobres y de bajo de crecimiento, después de haber estado entre los pobres y dinámicos durante el período precedente. La retoma de la tendencia a la disminución de las disparidades tiene que ver con la reversión de estos dos fenómenos: el crecimiento de Sao Paulo se enfría y sin ser negativo pasa a ser inferior al promedio nacional; de otro lado, cuatro de los Estados del norte recuperan una alta dinámica de crecimiento y pasan de nuevo a contar con tasas superiores a los promedios nacionales.

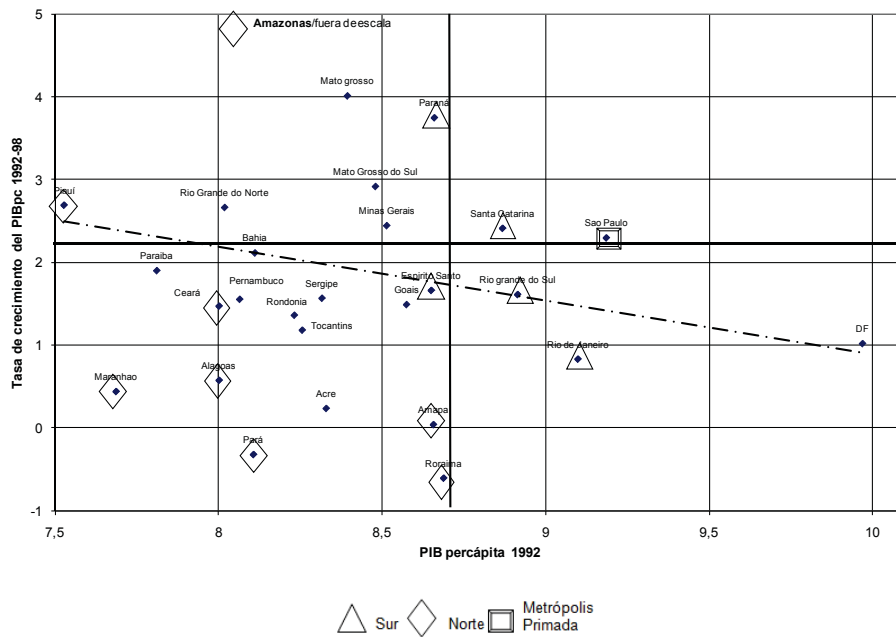
El sistema regional brasilero puede caracterizarse como multipolar y en presencia de un prolongado y relativamente estable proceso de difusión del crecimiento de Sao Paulo (primacía económica en enfriamiento y retroceso) hacia los estados circundantes del sur. A pesar de estas tendencias favorables que atenúan las disparidades, sus niveles continúan siendo muy altos para el contexto latinoamericano.

**Gráfico 26**  
**Brasil, 1985-1992. Análisis de convergencia**



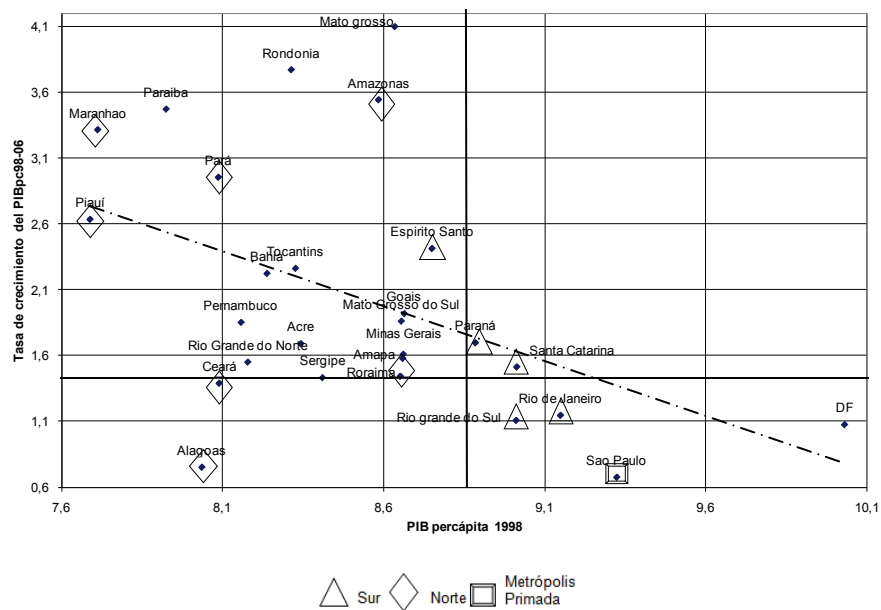
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 27**  
**Brasil, 1992-1998. Análisis de convergencia**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 28**  
**Brasil, 1998-2006. Análisis de convergencia**



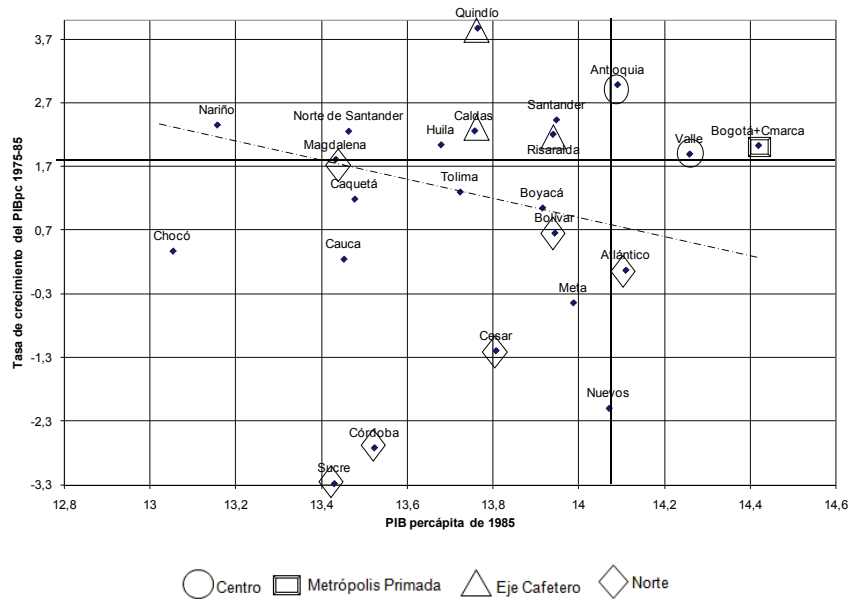
Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Colombia, 1975-2006

De acuerdo con los resultados del gráfico 21 y del cuadro 11, la evolución del CVP de este país lleva a distinguir tres subperíodos. Durante el primero, de 1975 a 1985 de aumento de las disparidades territoriales, el segundo, de 1985 a 1991 de disminución, una pausa de estancamiento de dos años (que no contaremos como período) y el tercero de 1993 a 2005 también de disminución. Los gráficos 29 a 31 localizan los territorios en cada uno de los cuatro cuadrantes para cada una de estas tres fases.

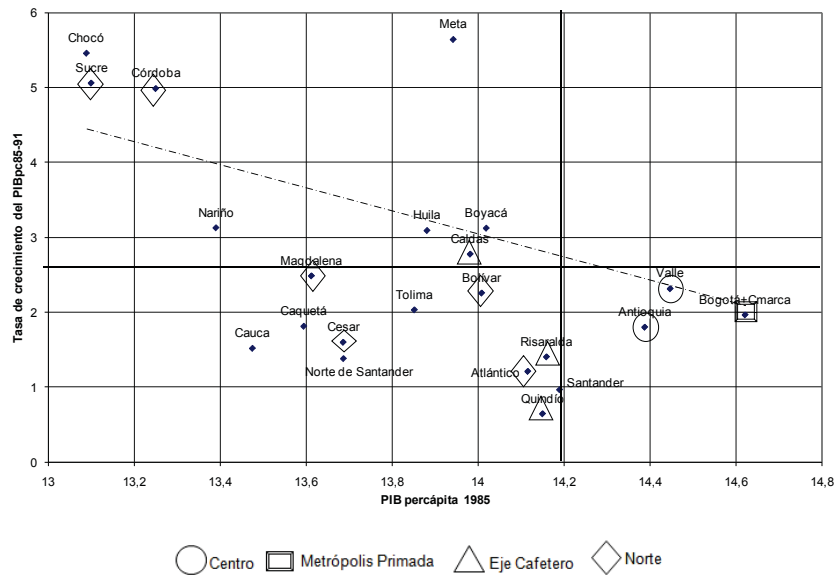
El sistema regional colombiano se caracteriza por su multipolaridad: tres grandes ciudades (Bogotá, Medellín y Cali) y una región cafetera con tres ciudades intermedias a su interior (Manizales, Pereira y Armenia). La ubicación de los tres departamentos que alojan las tres ciudades mayores del país (Cundinamarca, Antioquia y Valle) es la que mayor peso tiene en la explicación de las tendencias territoriales. Consistentes con lo anterior, en la única época de crecimiento de las disparidades entre 1975 y 1985, las tres ciudades se situaron en el cuadrante de territorios ricos y dinámicos, contribuyendo así al aumento de las brechas territoriales. En los dos períodos siguientes, de disminución de las disparidades, esas tres regiones y sus ciudades se ubicaron en el cuadrante IV de territorios ricos y lentos. En el más reciente, 93-05, esta tendencia se vio reforzada con el dinamismo de la región cafetera, así como de un conjunto importante de departamentos del Norte como Atlántico, Bolívar, Cesar y Córdoba, ubicados en el cuadrante II de territorios pobres dinámicos.

**Gráfico 29**  
Colombia, 1975-1985. Análisis de convergencia



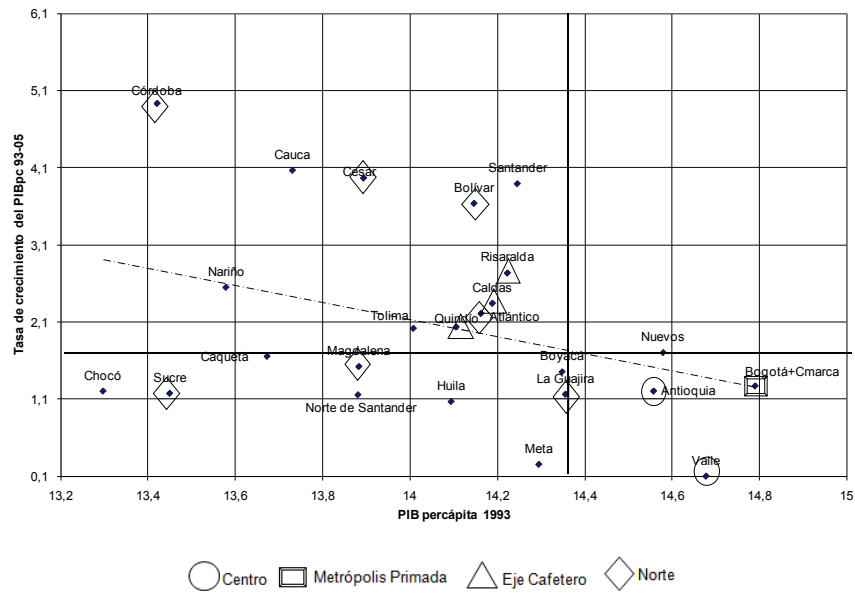
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 30**  
Colombia, 1985-1991. Análisis de convergencia



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 31**  
**Colombia, 1993-2005. Análisis de convergencia**



Fuente: Elaboración propia.

## 5. Chile, 1985-2007

De acuerdo con los resultados del gráfico 21 y del cuadro 11, la evolución del CVP de este país lleva a distinguir tres subperíodos. Durante el primero, de 1985 a 1988 de disminución de las disparidades territoriales, el segundo, de 1988 a 1998 de incremento, y el tercero de 1998 a 2007 de disminución. Los gráficos 32 a 34 localizan los territorios en cada uno de los cuatro cuadrantes para cada una de estas tres fases.

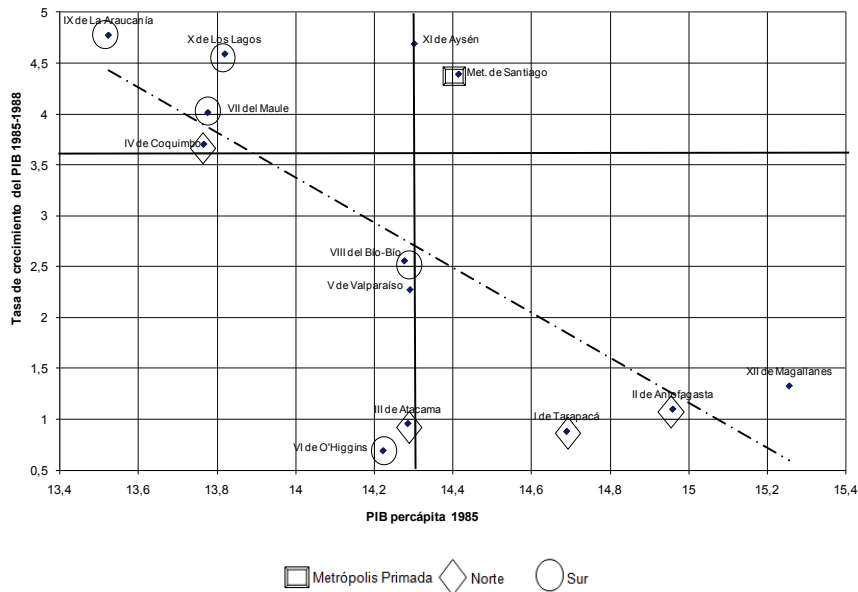
Por el gran peso demográfico y económico de la Región Metropolitana de Santiago, su ritmo de crecimiento en cada período es determinante en la definición del sentido que asuma la evolución de las disparidades territoriales. El otro componente regional de peso en esta evolución es el correspondiente a las regiones mineras del norte que a pesar de no alojar mucha población, si tienen ritmos de crecimiento muy lejanos del promedio: en veces muy superiores y en otras muy inferiores. Así, en el primer período 1985-1988, a pesar de que Santiago crece por encima del promedio, las disparidades descienden debido al estancamiento de las regiones del Norte. En los dos períodos restantes hay una coincidencia en el comportamiento de estos dos componentes (Región Metropolitana y norte chileno) regionales, marcando un aumento de las disparidades en el primero (88-98) y una disminución en el segundo (98-07).

La descripción de las características regionales de la disminución de las disparidades en el último período examinado (1998-2007) reviste un particular interés. Se trata de un lapso relativamente largo de tiempo, casi una década, en donde el menor crecimiento relativo de Santiago y de las regiones del norte se conjuga con un mejor comportamiento de las regiones del sur, más volcadas a la producción y exportación de productos agrícolas, forestales y pesqueros. La ciudad primada aparece así como un gran centro proveedor de servicios especializados tanto a las regiones del norte como a las del sur. Es difícil, sin embargo, pretender la existencia de polos regionales en estas dos grandes áreas porque su crecimiento ha sido más volátil y porque no hay ciudades de importancia que doten a estos procesos de mayor endogeneidad. Tampoco puede hablarse de procesos de difusión de Santiago



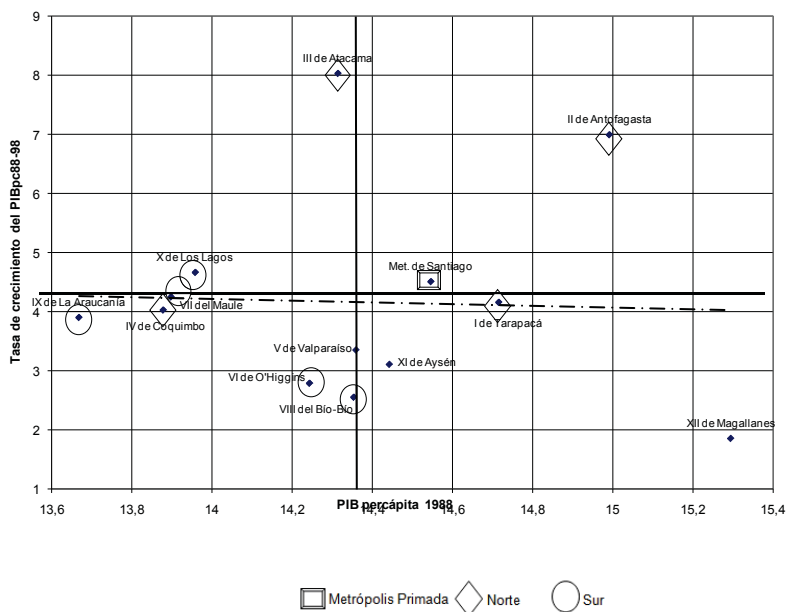
hacia otros polos puesto que Valparaíso (con la segunda área urbana más grande) ha observado un comportamiento más próximo al estancamiento y al retroceso que al dinamismo.

**Gráfico 32**  
**Chile, 1985-1988. Análisis de convergencia**



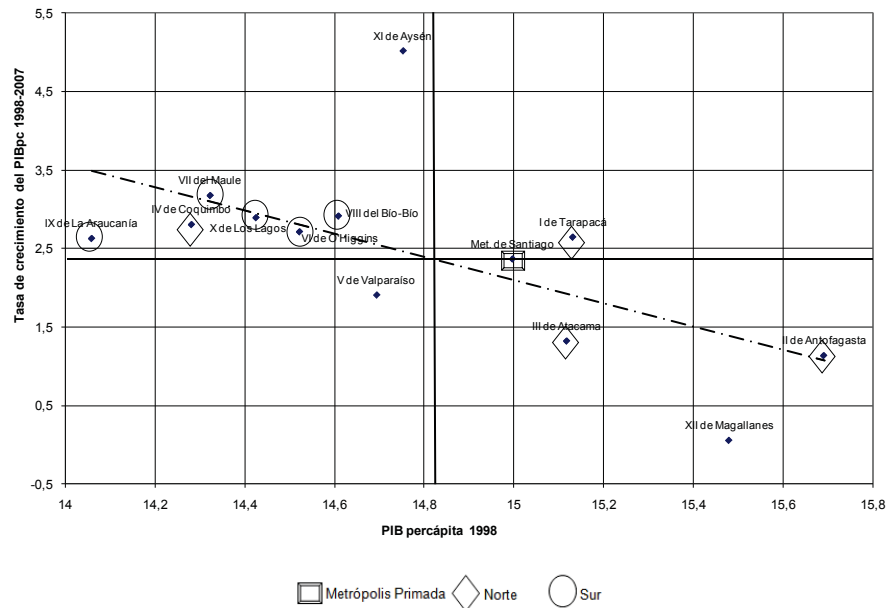
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 33**  
**Chile, 1988-1998. Análisis de convergencia**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 34**  
**Chile, 1998-2007. Análisis de convergencia**



Fuente: Elaboración propia.

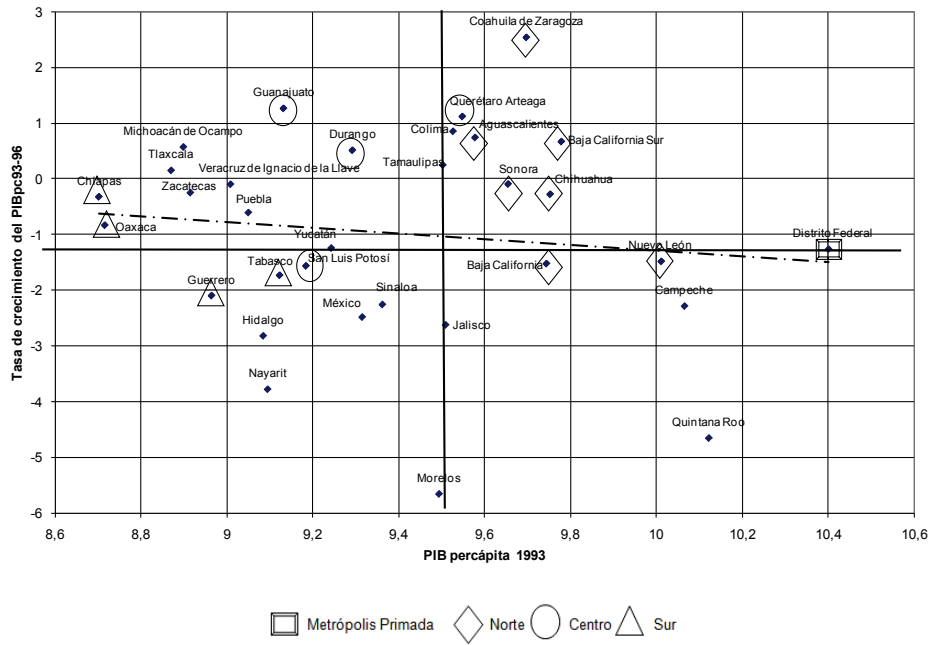
## 6. México, 1993-2006

De acuerdo con los resultados del gráfico 20 y del cuadro 11, la evolución del CVP de este país lleva a distinguir tres subperíodos. Durante el primero, de 1993 a 1996 de disminución de las disparidades territoriales, el segundo, de 1996 a 2002 de incremento, y el tercero de 2002 a 2006 de disminución. Los gráficos 35 a 37 localizan los territorios en cada uno de los cuatro cuadrantes para cada una de estas tres fases.

El sistema regional mexicano del período analizado 1993-2006 se caracteriza por la presencia de un marcado dualismo entre un norte rico y dinámico y un sur pobre y estancado. En cada uno de los tres subperíodos analizados la mayor parte de los Estados del norte se localiza en los cuadrantes I o eventualmente el IV, mientras que los del sur permanecen en el III. Una segunda permanencia es la existencia de un corredor central que ha operado como área de difusión del crecimiento del Distrito Federal, principalmente en dirección norte. Finalmente, los ciclos económicos del Distrito Federal aparecen marcados por sus oscilaciones entre los cuadrantes I y IV.

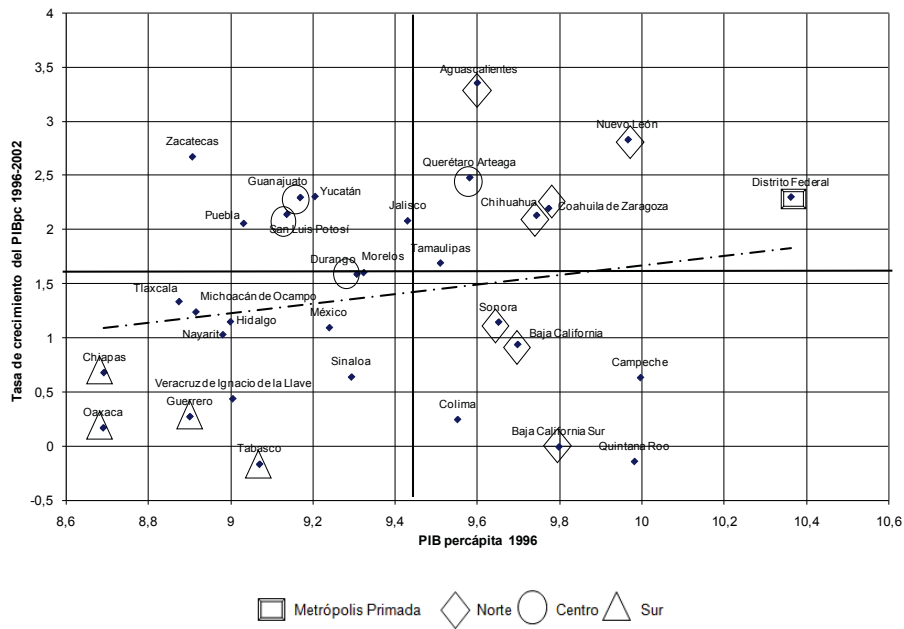
La conjugación de los fenómenos previamente descritos está a la base de la explicación del comportamiento de las disparidades territoriales cuyos valores se comportan principalmente como oscilaciones en torno de una media, sin tendencia creciente o decreciente. Hay, por una parte, poderosas fuerzas que orientan el sistema hacia la divergencia: la polarización sur-norte, con un club de territorios persistentemente perdedores en el primero y ganadores en el segundo. Las fuerzas que tienden a compensar esa tensión provienen del proceso de difusión del crecimiento económico del DF hacia el corredor centro norte. Esas dos tensiones de sentido opuesto habrían sido hasta ahora relativamente equivalentes, manteniendo relativamente estables los valores del CVP.

**Gráfico 35**  
**México, 1993-1996. Análisis de convergencia**



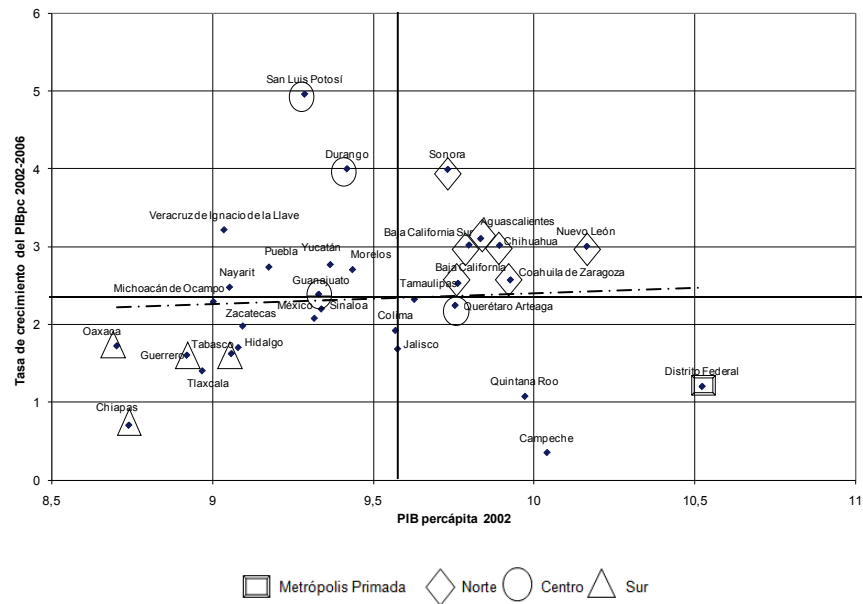
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 36**  
**México, 1996-2002. Análisis de convergencia**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 37**  
**México, 2002-2006. Análisis de convergencia**



Fuente: Elaboración propia.

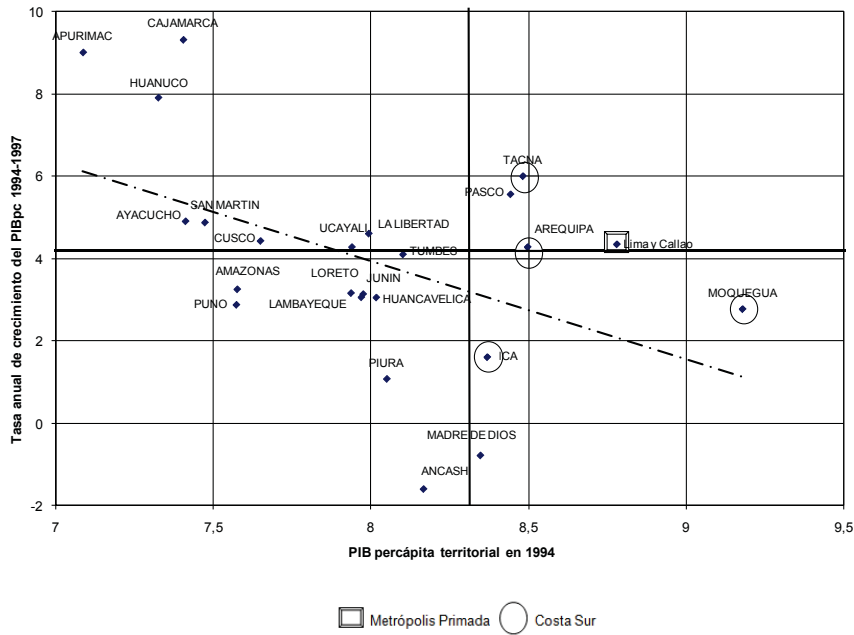
## 7. Perú, 1994-2006

De acuerdo con los resultados del gráfico 20 y del cuadro 11, la evolución del CVP de este país lleva a distinguir dos subperíodos. Durante el primero, de 1994 a 1997 de aumento de las disparidades territoriales, el segundo, de 1997 a 2006 de disminución. Los gráficos 38 y 39 localizan los territorios en cada uno de los cuatro cuadrantes para cada una de estas dos fases.

El sistema regional peruano tiene como principal característica la existencia de una enorme distancia entre Lima-Callao (metrópolis primada) y el resto del país. Se trata de uno de los países con más altos niveles de primacía económica y urbana, lo cual hace que la evolución específica de la metrópolis primada sea determinante en la explicación de las disparidades territoriales. En términos regionales, adicionalmente, los territorios de la costa sur han sido marcados para mostrar su pertenencia al club de los ricos, en contraste con el resto del país que hace parte de las regiones con PIBs per cápita inferiores al promedio nacional. La posición de Lima Callao en el cuadrante I durante el primer período explica el aumento del CVP, mientras que su localización en el cuadrante IV durante el segundo determina su disminución.

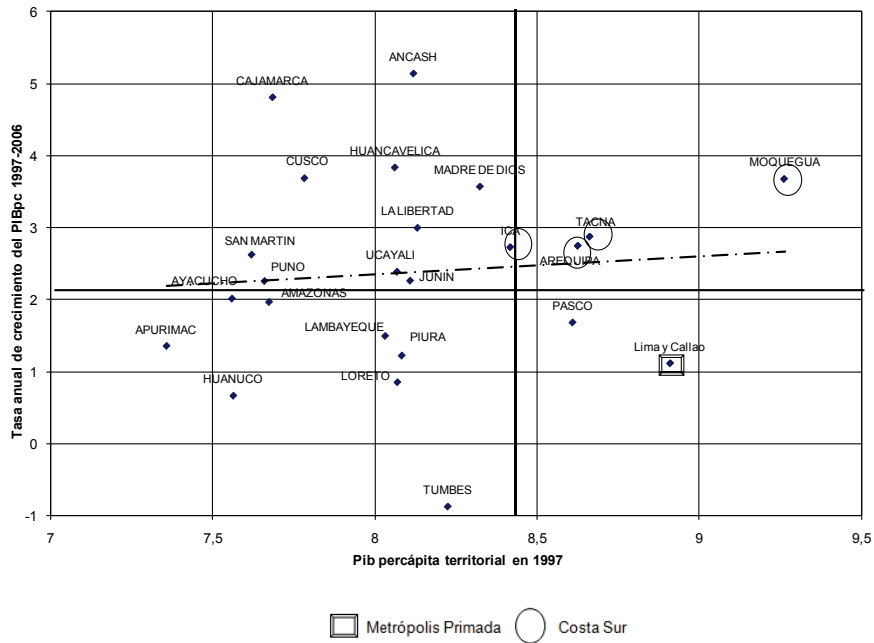
El sistema regional peruano es, por tanto, primacial con un alto grado de polarización entre la costa sur y el resto del país. No hay evidencias del surgimiento de polos regionales alternativos, ni de procesos de difusión del crecimiento de Lima-Callao hacia alguna región en particular.

**Gráfico 38**  
Perú, 1994-1997. Análisis de convergencia



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 39**  
Perú, 1997-2006. Análisis de convergencia



Fuente: Elaboración propia.

## 8. Observaciones generales

A pesar de la diversidad de los procesos, de la disparidad de la información y de las peculiaridades de cada país, es posible establecer algunas observaciones generales, algunos hechos transversales que permiten obtener algunas conclusiones.

La primera se relaciona con el papel de la metrópolis primada en la explicación de los ciclos de las disparidades. Aunque con diversa intensidad, e incluso con distinto sentido, el ciclo económico de la ciudad primada tiene un impacto significativo sobre la evolución de las disparidades:

- i) La intensidad de la relación es muy variable y tiende a descender a medida que los niveles de primacía económica de cada país son inferiores (gráficos 20 y 21). Argentina y Perú presentan una casi total sincronía entre primacía económica y disparidades territoriales, mientras que Chile, a pesar de su muy alto nivel de primacía económica, escapa al patrón. Colombia y México, con niveles intermedios de primacía muestran una relación estrecha, pero en presencia de otros factores que introducen mediaciones, matices e incluso rupturas a las conexiones entre primacía y disparidades.
- ii) Brasil y Bolivia son casos especiales; el primero porque la relación entre las dos variables es visible como tendencia de mediano plazo, pero no como conexión inmediata y transparente; el segundo, porque la posición de La Paz en el cuadrante III determina una relación inversa entre primacía y disparidad.

Hay estructuras y dinámicas territoriales muy propias de cada país que operan como filtro y mediación en estas relaciones entre primacía y disparidades. Lamentablemente no se tienen series de la misma longitud para todos los países, así que no es idéntica la claridad con la que se manifiestan estos procesos territoriales:

- i) Nuevamente Perú y Argentina se asemejan. A los muy altos niveles de primacía económica, se suma la presencia de una fractura regional muy severa (sur-norte en Argentina, costa sur-interior en Perú), en ausencia tanto de procesos de difusión del crecimiento de la ciudad primada en algún sentido, como de la existencia de polos urbano-regionales que mitiguen el aplastante peso de la metrópolis mayor.
- ii) Chile aparece como una variante de este primer grupo, pues se trata de un país con un nivel alto de primacía económica, con marcadas diferencias de riqueza norte-sur y ausencia de polos urbanos alternativos o de difusión. La diferencia radica en que las zonas de exclusión severa son muy limitadas y en que las diferencias entre territorios no es tanto entre ricos y pobres, sino entre niveles de prosperidad, más acelerados en unos casos que en otros. Aparentemente los procesos de integración física del espacio económico, gracias a la infraestructura carretera y las redes de comunicación y telecomunicaciones, habrían tenido una presencia mucho mayor en Chile que en Perú y Argentina.
- iii) México y Brasil se hacen parecidos en varios aspectos, aunque difieren en uno en particular que hace de sus resultados mundos casi opuestos. Las semejanzas tienen que ver con la existencia de procesos largos de saturación de la primacía urbana, determinados muy probablemente por el muy parecido tamaño de sus ciudades primadas que tiende a constituir un límite a su crecimiento y ha incentivado la difusión de su dinamismo hacia regiones muy extensas: el estado de Sao Paulo y el sur brasileño e general; y el por nosotros denominado corredor centro-norte en el caso mexicano. Igualmente semejante en los dos casos es la existencia de polos regionales alternativos que en el caso mexicano se plasma en el dinamismo de la frontera norte y en el brasileño, en la presencia de Rio de Janeiro y otras ciudades grandes en el sur y un pequeño núcleo de estados dinámicos en el norte. La diferencia parecería provenir de la existencia en México de una extensa región sur con estados económicamente estancados y deprimidos que, en el caso brasileño, parece ser un fenómeno más localizado.

- iv) Colombia parece una variante de este segundo grupo conformado por México y Brasil. Las semejanzas son varias, con también una diferencia muy específica que lo distancia del grupo. Se trata de un país con varios polos urbano-regionales (Bogotá, Medellín, Cali, Eje cafetero) y con un proceso de difusión del dinamismo de algunos de ellos; en Bogotá hacia Cundinamarca y en Cali hacia el Cauca. La gran diferencia radica, sin embargo, en la ausencia de un proceso de saturación de la primacía urbana bogotana.
- v) Bolivia es, finalmente, un caso que no encaja ni se asemeja a ninguno de los dos anteriores (con o sin sus variantes). Su dinámica regional está marcada por la presencia de una bipolaridad, entre La Paz y Santa Cruz, que asume por momentos la forma de una competencia o abierta disputa por la supremacía nacional. Esta bipolaridad se manifiesta en la existencia de una fractura regional entre Oriente y Occidente, semejante a la presente (con otras expresiones geográficas) en los otros países latinoamericanos acá analizados.

Aunque con calendarios e intensidades diferentes, aparece con claridad que los años 1990 significó una recuperación del dinamismo económico de la metrópolis primada latinoamericana. Dependiendo de la temporalidad precisa de las transformaciones económicas experimentadas en cada país como fruto de las medidas de liberalización y apertura económica (denominadas por algunos como globalización), la ciudad primada experimentó una revitalización económica que, como se verá con mayor detalle en la próxima sección, se acompañó de profundas transformaciones de su estructura económica:

- En Argentina significó un acelerado crecimiento de la primacía económica y las disparidades entre 1994 y 2000, después de lo cual se dio una desaceleración de ambos procesos.
- En Bolivia significó un más corto y menos intenso, pero igualmente ascenso de la primacía económica entre 1990 y 1996.
- En Brasil detuvo entre 1990 y 2000, de forma oscilante pero no por ello menos contundente, la tendencia previa al descenso de la primacía económica.
- En Chile observó un acelerado crecimiento de la primacía económica entre 1985 y 1995.
- En Colombia aceleró entre 1990 y 1998 un proceso previo de crecimiento de la primacía urbana.
- En México entre 1995 y 2000, detuvo la tendencia previa al descenso de la primacía económica.
- En Perú manifestó un ciclo más corto, visible entre 1994 y 1998, posteriormente revertido.

## **F. Cuarto abordaje: cambios en la estructura económica metropolitana y su impacto sobre las disparidades territoriales**

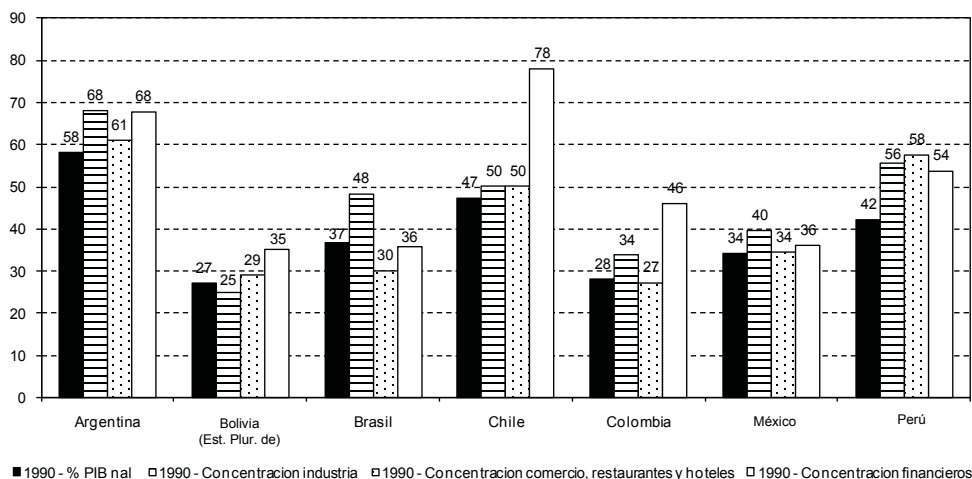
En esta última sección se examina la evolución de la estructura económica de las metrópolis primadas latinoamericanas. Como indicador de este cambio se utiliza la participación sectorial de la ciudad primada en el total nacional de tres agrupaciones estratégicas: industria; comercio, restaurantes y hoteles; y actividades financieras (gráficos 40 a 42).

A pesar de las diferencias de estructura y de la diversidad de niveles de primacía sectorial presentes en cada país, el sentido de la evolución es bastante uniforme para el conjunto de los países. En primer lugar, con diferencias de intensidad, se presenta una sensible disminución en el peso de la industria de la ciudad primada en el total nacional. Los extremos son México con un descenso a casi la mitad de su participación inicial y Colombia con una participación estable. En segundo lugar, un sensible aumento de la ciudad primada en las actividades financieras de cada país. El mayor crecimiento lo presenta Lima-Callao en Perú y el menor Santiago de Chile. No obstante, en este último caso la participación ya era muy significativa en 1990, de casi el 80%. Estas cifras sugieren que la revitalización de la metrópolis primada está asociada a un cambio estructural mayor asociado a la consolidación de su papel como centro financiero y el debilitamiento relativo de su papel como polo

industrial. No obstante, no está de más subrayar que, aun a pesar de ese debilitamiento, el peso industrial de la ciudad primada latinoamericana sigue siendo muy significativo.

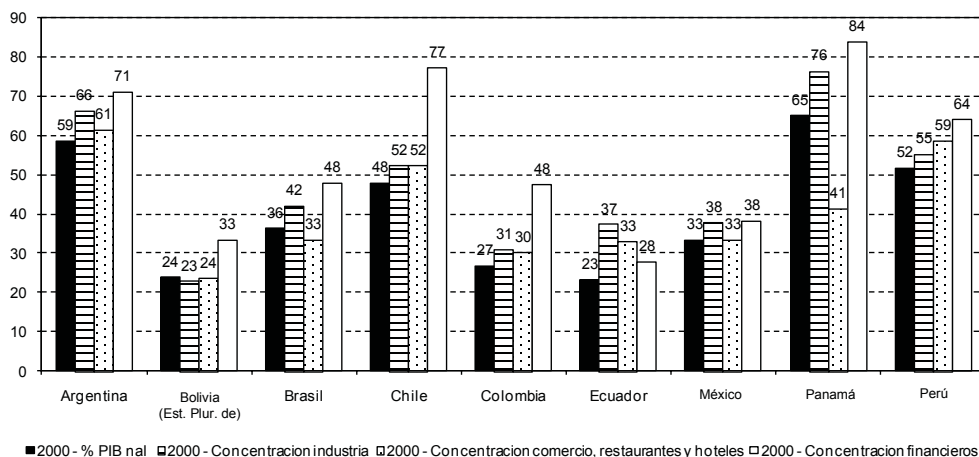
La evolución del peso relativo de la actividad de comercio, hoteles y restaurantes es, sin embargo, más dispar. Perú, Colombia, Brasil y Argentina observan un crecimiento en esta participación. Chile y México muestran una disminución, mientras Bolivia manifiesta un estancamiento.

**Gráfico 40**  
Participación de los sectores económicos de la metrópolis primada en el total nacional, 1990



Fuente: Cálculos propios de Cuervo y Cuervo (2014), tomado de las Cuentas Territoriales de cada país.

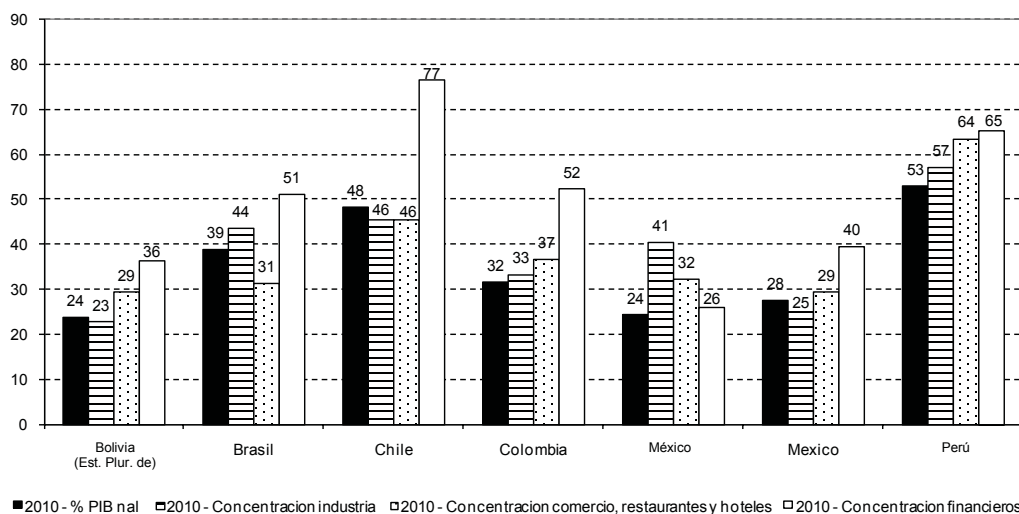
**Gráfico 41**  
Participación de los sectores económicos de la metrópolis primada en el total nacional, 2000



Fuente: Cálculos propios de Cuervo y Cuervo (2014), tomado de las Cuentas Territoriales de cada país.



**Gráfico 42**  
**Participación de los sectores económicos de la metrópolis primada en el total nacional, 2005**



Fuente: Cálculos propios de Cuervo y Cuervo (2014), tomado de las Cuentas Territoriales de cada país.

## G. Conclusiones y desafíos

El desafío central de este capítulo consiste en el intento de integración de dos campos teóricos hasta ahora independientes: la economía del crecimiento urbano y la de las disparidades territoriales. El recorrido por las principales contribuciones de cada uno de estos campos permite delinear un primer conjunto intersección que queda formulado a través de una serie de relaciones y funciones básicas aún sin cuantificación ni contrastación empírica.

Como primera exploración empírica se toma la experiencia histórica más reciente de los países latinoamericanos que cuentan con mejor información económica regional. Dadas las limitaciones de información, el avance conseguido es bastante parcial y la aproximación exploratoria. No obstante, hace posible dejar delineado un método de análisis caracterizado por la combinación de aproximaciones y el uso de indicadores complementarios. Permite, de otro lado, esbozar un panorama de los hechos más significativos del desenvolvimiento económico territorial latinoamericano de las últimas décadas, sus rasgos centrales, sus novedades y por supuesto que también, sus permanencias.

La investigación futura debería centrarse en el afinamiento de la modelización, en la realización de investigaciones empíricas más profundas y detalladas y, muy especialmente, en la búsqueda por articular esta reflexión y conocimiento básico con la comprensión de las alternativas de política pública al alcance de los gobiernos de la región.

## Bibliografía

- Abramo, P., 1998, *La ville kaléidoscopique. Coordination spatiale et convention urbaine. Une perspective hétérodoxe pour l'économie urbaine*, Ed, L'Harmattan, Paris, 265 p.
- Aghón, G ; Albuquerque, F. ; Cortés, P. ; Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile, 333 p.
- Aglietta, Michel, 2008, *Macroéconomie financière*, 5eme Edition, La Découverte, Paris, 255 p. Aglietta, Michel & Coudert, Virginie, 2014, *Le dollar et le système monétaire international*, La Découverte, Paris, 125 p.
- Alonso, William, 1971, "The Economics of Urban Size", *Papers of The Regional Science Association*, Vol. XXVI, 67-83.
- Alonso, William, 1971, "The Economics of Urban Size", *Papers of The Regional Science Association*, Vol. XXVI, 67-83.
- Andler, Daniel; Fagot-Largeault, Anne; Saint-Sernin, Bertrand, (2002), *Philosophie des sciences I*, Folio Essais Inédit, Éditions Gallimard, Paris.
- Ansary, Pierre y Schoonbrodt, René, 1989, *Penser la ville. Choix de textes philosophiques*. Bruselas, Aux archives d'architecture moderne, 479 p.
- Bähr, J. y Borsdorf, A, 2009, "La ciudad latinoamericana: la construcción de un modelo. Vigencia y perspectivas", p.27-46, En Vega C., Pablo, 2009, Lima, diversidad y fragmentación de una metrópoli emergente, Ciudades 3, OLACCHI, 362 p.
- Bairoch, Paul, 1985, *De Jéricho à México. Villes et économie dans l'histoire*, Paris, Gallimard.
- Bairoch, Paul, 1985, *De Jéricho à México. Villes et économie dans l'histoire*, Paris, Gallimard.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X., 1995, *Economic Growth*, MacGraw-Hill, Inc.
- Barro Robert J. & Lee, Jong-Wha, 1994, "Losers and Winners in Economic Growth", *Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*, The World Bank, p. 267-297.
- Baumont, Catherine y Huriot, Jean-Marie, 1996, *La ville et ses représentations formelles*, p.7-51. En Derycke-Huriot-Pumain, 1996.
- Benetti, Carlo, 1974, *La acumulación en los países capitalistas subdesarrollados*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Benson, Wilfred, 1942, *The Economic Advancement of Underdeveloped Areas*, OIT.
- Boisier, Sergio, 2005, *Imágenes en el espejo: aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*, Santiago de Chile, 87 p.
- Bollnow, Otto Friedrich, 1969, *Hombre y espacio*, Editorial Labor, S.A., Barcelona, 273 p.
- Boyer, Robert, 1986, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Agalma, La Découverte, Paris, 142 p.
- Brown, Lester R., 2003, *Éco-économie. Une autre croissance est possible, écologique et durable*, Seuil, 438 p.
- Campolina Diniz, Clélio, 2007, "A região metropolitana de Sao Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções", p. 27-43, En *Eure*, Vol. XXXIII, No.098.


- Castells, Manuel, 1976, *La cuestión urbana*, Siglo XXI editores.
- CEPAL, 2007, *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 174 p.
- CEPAL, 2016, *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, Ciudad de México, 23 a 27 de mayo de 2016, 174 p.
- CEPAL, 2016a, *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 59 p.
- CEPII (Fouquin, Gimbard, Herzog, Unal), 2012, *World Economic Overview*.
- Chion, Miriam, 2009, “Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del siglo XX”, p.71-96, En Vega C., Pablo, 2009, *Lima, diversidad y fragmentación de una metrópoli emergente*, Ciudades 3, OLACCHI, 362 p.
- Christaller, Walter. 1933, *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer. (Translated (in part), by Charlisle W. Baskin, as *Central Places in Southern Germany*. Prentice Hall 1966).
- Ciccolella, Pablo, 1999, *Grandes inversiones y reestructuración metropolitana en Buenos Aires: ¿Ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?*, Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII), sobre Globalización y Territorio, realizado en Toluca, México, mimeo, 20 p.
- Coffé, H.; Geys, B., 2005, “Institutional performance and social capital: an application to the local government level” en *Journal of Urban Affairs*, Vol. 27, No.5, p.485-501.
- Cornes R., Sandler T., 1996, *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Second Edition, Cambridge University Press, 590 p.
- Cuervo L.M. 1983, *Dépendance économique et primatie urbaine en Colombie*, Memoria de DEA, Institut d'Urbanisme de Paris. Junio. 130 p.
- Cuervo L.M. 1990, *La primauté urbaine en Amérique Latine. Une étude historique-comparative*. Tesis de doctorado, Universidad de Paris XII, Junio de 1990, 2 Vol., 703 p.
- Cuervo L.M. *Globalización y territorio*, 2006, Serie Gestión Pública No. 56, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 49 p.
- Cuervo L.M. y Cuervo N., 2014, “Urban Primacy and Regional Economic Disparities in Latin America”, p.135-161 en Cuadrado-Roura, J.R. y Aroca, P, *Regional Problems and Policies in Latin America*, Springer, 569 p .
- Cuervo L.M. y González, J, 1996, *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*, Tercer Mundo Editores, CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, 467 p.
- Cuervo L.M., 2012, “Globalización y Mutación Metropolitana en América Latina. Estrategias del Capital y del Trabajo: Movilidad y Fronteras”, En Torres Ribeiro et Al. (Compiladores) *Política governamental e ação social no espaço*, 2012, ANPUR & Letra Capital Editorial, XIV Encontro Nacional do ANPUR, Rio de Janeiro.
- Cuervo Luis Mauricio y Cuervo Nicolás, 2014, “Urban Primacy and Regional Economic Disparities in Latin America”, 2014, p.135-161 en Cuadrado-Roura, J.R. y Aroca, P, *Regional Problems and Policies in Latin America*, Springer, 569 p .
- Cuervo, LM y Cuervo, N, 2012, *Primacía Urbana y disparidades económicas territoriales en América Latina*, Mimeo, 28 p.
- Cuervo, Luis Mauricio y González, Josefina, 1997, *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*, CIDER, COLCIENCIAS, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 467 p. (Capítulos 1 a 4).
- Cuervo, Luis Mauricio y González, Sergio, 2010, *Disparidades económicas territoriales en América Latina: 20 años de trayectoria (1990-2010)*, Mimeo, 186 p.
- Cuervo, Luis Mauricio, 1990, *La primauté urbaine en Amérique Latine. Une étude historique comparative*, Tesis de Urbanismo en el Instituto de Urbanismo de Paris, Universidad de Paris XII, Créteil, 2 Vol., 469 p.
- Cuervo, Luis Mauricio, 1995, *Génesis histórica y constitución de Bogotá como ciudad moderna*. Bogotá, Corporación SOS Viva la Ciudadanía, Mimeo, Mayo, 134 p.
- Cuervo, Luis Mauricio, 1995, *Génesis histórica y constitución de Bogotá como ciudad moderna*. Bogotá, Corporación SOS Viva la Ciudadanía, Mimeo, Mayo, 134 p.
- Cuervo, Luis Mauricio, 1996, “Ciudad y complejidad: la magnitud del reto”, p.21-44, en Giraldo y Viviescas, *Pensar la ciudad*, Tercer Mundo Editores, CENAC, FEDEVIVIENDA, Bogotá, 485 p.

- Cuervo, Luis Mauricio, 1999, Expansión metropolitana y globalización en Bogotá. Ponencia presentada al V Encuentro de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, México, Septiembre, Mimeo 59 p.
- Cuervo, Luis Mauricio, 2001, "Formas de conocimiento e intervención en la ciudad: notas para una reflexión teórica", En Revista de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Cuervo, Luis Mauricio, 2003, Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Serie Gestión Pública No.40, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 58 p
- Cuervo, Luis Mauricio, 2003b, Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Serie Gestión Pública No.37, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 64 p.
- Cuervo, Luis Mauricio, 2004, "Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórico comparativa", p. 77-114, En Ana Clara Torres Ribeiro, El rostro urbano de América Latina, CLACSO, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI), Buenos Aires, 384 p.
- Cuervo, Luis Mauricio, 2005, El falso espejo de la ciudad latinoamericana, Serie Gestión Pública No. 52, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 40 p.
- Cuervo, Luis Mauricio, 2011, Ética territorial Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial, en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 153, 2011. Texto completo en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/>
- De Franz, M., 2008, "Contemporary Political Theories of the European City: Questioning Institutions", en European Journal of Social Theory, 2008; 11 (4): p.465-485.
- De Mattos, Carlos A, 2010, "De la planificación a la gobernanza: hacia un nuevo modo de gestión urbana", p.97-166 en *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*, Textos Urbanos 4, OLACCHI, Municipio Metropolitano de Quito, 374 p.
- De Mattos, Carlos, 2010, *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*, Textos Urbanos 4, OLACCHI, Municipio Metropolitano de Quito, 374 p.
- De Vries, Jean, 1987, *La urbanización de Europa 1500-1800*, Editorial Crítica, Barcelona.
- Derruder B., Taylor P.J., Wiltox F., Catalano G., 2000, Beyonds Friedmann's World City Hypothesis: Twenty-two Urban Arenas Across de World, Research Bulletin 97 (Z), Globalization and World Cities Study Group and Network (GaWC), 21 p, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/publicat.html>
- Deryche, Pierre-Henri; Huriot, Jean-Marie ; Pumain, Denise ; 1996, Penser la Ville. Théories et modèles, Anthropolos, Collection Villes, Paris, 335 p.
- Escobar, Arturo, 1988, "Power and Visibility: Development and the Invention and Management of the Third World", en *Cultural Antropology*, Vol.3, No.4, 1988, p. 428-443.
- Escobar, Arturo, 1996, *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Grupo Editorial Norma, 474 p.
- Etulain, Juan Carlos e Isabel López, 1999, El crecimiento de la metrópolis. La RMBA en el escenario de la reestructuración global, Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII), sobre Globalización y Territorio, realizado en Toluca, México, mimeo, 30 p.
- Fishlow, Albert, 1996, "Inequality, Poverty, and Growth: Where Do We Stand?", *Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1995*, The World Bank, p. 25-39.
- Foreign Policy, 2010, September-October.
- Forrester, J.W., 1961, *Industrial Dynamics*, Cambridge, Mass., the MIT Press; 1969, *Urban Dynamics*, Cambridge, Mass., the MIT Press.
- Fuentes, Luis, 2004, "Santiago de Chile. ¿Ejemplo de una reestructuración capitalista global?", p.7-28, *Eure*, Vol. XXX, No.091.
- Gallopin, Gilberto, 2003, *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*, Medio ambiente y desarrollo No.64, CEPAL. Mayo, 38 p.
- García, Rolando, 2000, El conocimiento en construcción. De las formulaciones de Jean Piaget a la teoría de los sistemas complejos, Gedisa Editorial, Barcelona, 252 p.
- Garofoli, G., 1992, "Les systèmes de petites entreprises: un cas paradigmatique de développement endogène», En, Lipetz, Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique, PUF, Paris, 424 p.
- Giglio V., Nicolo, 2006, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo 126, Mayo de 2006, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 104 p
- Gunder Frank, André, 1965, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*.

- Habermas, Jürgen, 1987, Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social, Taurus, 508 p.
- Hall, Peter, 1998, *Cities in Civilization. Culture, Innovation and Urban Order*, Phoenix-Giant, Great Britain, 1169 p.
- Hall, Peter, 1998, *Cities in Civilization. Culture, Innovation and Urban Order*, Phoenix-Giant, Great Britain, 1169 p.
- Hall, Peter, 2001, "Global City-Regions in the Twenty-First Century", p.59-77, En Scott, Allen J., 2001, *Global City Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford, 467 p.
- Henderson, Vernon, 2000, *How Urban Concentration Affects Economic Growth*, Policy Research Working Paper 2326, The World Bank, 42 p.
- Informe Brundtland, United Nations, 1987, Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 - Development and International Co-operation: Environment.
- J. Reynaud, 1841, "Villes" in *Encyclopédie Nouvelle*, Paris, Gosselin, t.VIII, p. 672-673.
- Jaramillo, S y Cuervo, L.M., 1993, *Urbanización latinoamericana. Nuevas perspectivas*. Editorial Escala, Bogotá-Buenos Aires-Ciudad de México, 91 p. En coautoría con Samuel Jaramillo
- Jaramillo, S, 1979, "Sobre la macrocefalia urbana en América Latina", En *Desarrollo y Sociedad* No.1, Enero, Bogotá.
- Jessop, Bob (1998), *Twenty Years of the Regulation Approach: Has it been worth it?*, versión en línea, 24 p. 'Twenty Years of the (Parisian) Regulation Approach: the Paradox of Success and Failure at Home and Abroad' in *New Political Economy*, 2 (3), 499-522, 1997.
- Kébabdjian, Gérard, (1998), *La théorie de la régulation face à la problématique des régimes internationaux*, versión en línea, 25 p. *El año de la regulación*, 1998, No.2.
- Kindleberger, C.P., 1973, *The World in Depression, 1929-1939*, Allen Lane, Reedición, Penguin, 1987.
- King, A. (1996), "Introduction: cities, texts and paradigms", en A. King (Ed), *Representing the City: Ethnicity, Capital and Culture in the 21st-Century Metropolis*, MacMillan, Basingstoke.
- Krasner, S.D., 1983, (Ed) *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press.
- Kreuter, Marshall, Laura Young, and Nicole Lezin, 1998, *Measuring Social Capital in Small Communities*. Study conducted by Health 2000 Inc., Atlanta, in cooperation with the St. Louis University School of Public Health.
- Krugman P.R., Venables A.J., 1995, "Globalization and the Inequality of Nations", *Quarterly Journal of Economics*, 110, p.857-880.
- Kuhn, Thomas S., 1962, *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago, 1962 y 1969.
- Kuznets, Simon, 1955, "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review* 65: 1-28.
- Le Berre, 1922, "Territoires", en Bailly, Ferras, Pumain, *Encyclopedie de Géographie*, Paris, Economica.
- Lefebvre, Henri, 1981, *La production de l'espace*, Ed. Anthropos, Paris, 2a. edición, 485 p.
- Lewis, W.A. 1954, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22 (2): 139-191.
- Llorens, JL; Alburquerque, F; del Castillo, Jaime; 2002, *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*, BID, Washington DC, Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, Abril, 55 p.
- Lojkine, Jean, 1981, *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*, Siglo XXI Editores, Mexico.
- Lung, Y., 1987, *Auto-organisation, bifurcation, catastrophe...les ruptures de la dynamique spatiale*, Bordeaux, Presses Universitaires de Boreaux.
- Marx, Karl, 1974, *Teorías sobre la Plusvalía*, 3 volúmenes, Editorial Cartago, Buenos Aires.
- Maturana, Humberto, 1998, *La objetividad. Un argumento para obligar*, Dolmen, Tercer Mundo Editores, 149 p.
- Maturana, Humberto, 1995, *La realidad: ¿objetiva o construída I. Fundamentos biológicos de la realidad*, Anthropos-Universidad Iberoamericana-Iteso, México, 159 p.
- Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio; Hopenhayn, Martin, 1989, "Human Scale Development: An Option for the Future", *Development dialogue*, 1989:1, 79 p.
- McNeill, Donald (1999), "Globalization and the European City", en *Cities*, vol. 16, N °3, Pergamon.
- Myrdal, Gunnar, 1957, *Economic Theory and Under-Developed Regions*, Gerald Duckworth & Co. Ltd, Gran Bretaña.
- Neüssus, A, 1971, *Utopía*, Barcelona: Barral Editores.

- North, D., 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North, Douglass, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- North, Douglass, 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- Nzegwu, N. (1996), "Bypassing New York in representing Eko: production of space in a Nigerian city", en A. King (Ed), *Representing the City: Ethnicity, Capital and Culture in the 21st. Century Metropolis*, MacMillan, Basingstoke.
- Perera, N. (1996), "Exploring Colombo: the relevance of a knowledge of New York", en A. King (Ed), *Representing the City: Ethnicity, Capital and Culture in the 21st. Century Metropolis*, MacMillan, Basingstoke.
- Piaget, Jean, 1950, *Introduction à l'épistemologie génétique*, 3 volúmenes, Paris, Presses Universitaires de France.
- Piketty, Thomas, 2014, *Capital in the Twenty-First Century*, The Belmak Press of Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts-London-England, 685 p.
- Platteau, J.Ph., 1978, "Les économistes classiques et le sous-développement", PUF, Paris, 2 Vol.
- Popper, Karl R., 1997, *El cuerpo y la mente*, Ediciones Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 206 p.
- Popper, Karl R., 1995, *La responsabilidad de vivir. Escritos sobre política, historia y conocimiento*, Ediciones Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 275 p.
- Porter, M.E., 1987, *Ventaja competitiva. Creación y sostenimiento de un desempeño superior*, Compañía Editorial Continental, México.
- Porter, M.E., 1991, *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Argentina.
- Pradilla, E; Moreno, F.; Márquez, L; 2008, *Cambios económicos y morfológicos en la Zona Metropolitana del Valle de México*, Ponencia presentada al seminario de la RII en Querétaro, mimeo, 25 p.
- Prigogine, Ilya y Stengers, Isabelle, 1979, *La nouvelle alliance. Métamorphose de la science*, Gallimard, Paris, 1979, 432 p.
- Pumain, Denise y Robic, Marie-Claire, 1996, "Théoriser la ville", p.107-161, en Deryckè, Huriot, Pumain (1996); *Penser la Ville. Théories et modèles*, Paris, Anthropos, Collection Villes, 335 p.
- Pumain, Denise; Sanders, Léna; Saint-Julian, Thérèse; 1989, *Villes et auto-organisation*, Economica, Paris, 183 p.
- Putnam, 1993, "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect*, N 13. <http://epn.org/prospect/13/13putn.html>.
- Quah, Danny T., 1995, *Empirics for Economic Growth and Convergence*, Discussion Paper Series No.1140, Centre for Economic Policy Research, London.
- Ramírez J.C., Silva I. y Cuervo L.M., 2009, *Economía y territorio en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, 206 p.
- Richardson, Harry W., 1977, "The Theory of City Size", p.11-20, en Richardson, H.W, *The Economics of Urban Size*, Ed. Saxon House/Lexington Books, 243 p.
- Richardson, Harry W., 1977, "The Theory of City Size", p.11-20, en Richardson, H.W, *The Economics of Urban Size*, Ed. Saxon House/Lexington Books, 243 p.
- Richardson, Harry W., 1977, "The Theory of City Size", p.11-20, en Richardson, H.W, *The Economics of Urban Size*, Ed. Saxon House/Lexington Books, 243 p.
- Rostow, W.W., 1990, *Theorists of Economic Growth from David Hume to the Present. With a Perspective on the Next Century*, Oxford.
- Sassen, Saskia, 1991, *The Global City*. New York, London, Tokyo, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 397 p.
- Sassen, Saskia, 1991, *The Global City*. New York, London, Tokyo, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 397 p.
- Scott, Allen J., 2001, *Global City Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford, 467 p.
- Sen, Amartya, 2000, *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York, 351 p.
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), 2014, ([//www.sipri.org](http://www.sipri.org))
- Stiglitz, Joseph E., 1997, "The Role of Government in Economic Development", *Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1996*, The World Bank, p. 11-23.
- Thünen, Johann-Heinrich von, 1875, *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie* [microform] Berlin, Wiegandt, Hempel & Parey, [University of Washington: Microfilm A856 1 microfilm reel]

- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 1951, *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*, Nueva York, United Nations.
- Valcárcel, Marcel, 2006, *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, Mimeo, 40.
- Watson, S. y K. Gibson, (Eds) (1995), *Postmodern Cities and Spaces*, Blackwell, Cambridge.
- Weber, Alfred, 1930, "Theory of the Location of Industries", En *Journal of Political Economy*, Vol. 38, No. 2 (Apr., 1930), pp. 232-234. Published by: The University of Chicago Press
- WEF (World Economic Forum), 2008, *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, World Economic Forum.
- Wheaton W.C, Shishido H., 1981, "Urban Concentration, Agglomeration Economies, and the Level of Economic Development", *Economic Development and Cultural Change*, Vol.30, Octubre, p.17-30.
- Williamson, Jeffrey G., 1965, "Regional Inequality and the Process of National Development", p.3-45, *Economic Development and Cultural Change*13, July.
- Williamson, Jeffrey G., 1981, "Inequality and Regional Development: the View of America", p.373-391, en Bairoch, P. & Lévy-Leboyer, M., *Disparities in Economic Development since the Industrial Revolution*, Mac Millan.
- Yazaki, T., 1968, *Social Change and the City in Japan. From Earliest times through the industrial revolution*, Japan Publications Inc.
- Yazaki, Takeo, 1968, *Social Change and the City in Japan. From earliest times through the Industrial Revolution*, Tokio: Japan Publications Inc.



En este texto se abordan los problemas del desarrollo, en general, y de la ciudad y el territorio, en particular, desde perspectivas poco usuales. En el primer capítulo se plantea la pregunta del porqué de la desarticulación entre el discurso sobre el desarrollo y la práctica del mismo, interrogante que obliga a integrar las dimensiones ética, política y racional del ser humano en la construcción de sus ambiciones de progreso y bienestar. En el segundo capítulo se propone cambiar las preguntas de base y revisar los parámetros sobre los cuales se construye la teoría económica urbana y del territorio, planteando tres nuevos pilares de esta reconstrucción: la heterodoxia, entendida como el imperativo de combinar enfoques y perspectivas teóricas diversas; el pluralismo, como reconocimiento de la necesidad del diálogo entre formas de saber científico y no científico, y el multicentrismo, como rechazo tanto al etnocentrismo como al evolucionismo, que sostiene que las ciudades de los países desarrollados son la prefiguración de nuestras propias ciudades. En los dos últimos capítulos se proponen estrategias para articular la comprensión de escalas diversas, como la global, la continental, la nacional, la urbana y la territorial.