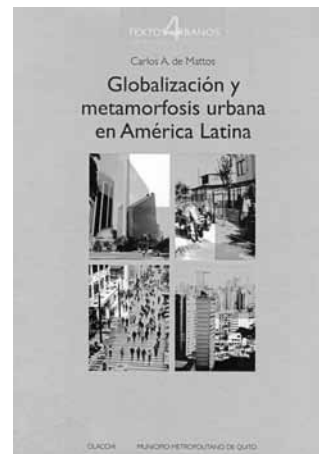


## RESEÑA

### De Mattos, Carlos. ***Globalización y metamorfosis urbana en América Latina***

Quito: OLACCHI–Quito Distrito Metropolitano, 2010. 374 pp.



**CARLOS DE MATTOS** es uno de los investigadores urbanos críticos más reconocidos en América Latina. Su amplia experiencia en un organismo como el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en la secretaría del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile, y, más recientemente, como director de la revista de temas urbanos más influyente en la región —la Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)— le ha permitido desarrollar importantes líneas de investigación: los impactos de la reestructuración neoliberal en las urbes latinoamericanas, la crítica a los enfoques actuales de la planificación estratégica, la descentralización y la metropolización de las dos últimas décadas.

*Globalización y metamorfosis urbana en América Latina* es un compendio de artículos y conferencias publicadas por el autor desde 1993 hasta la fecha. Por ello, el documento da cuenta, como si fuera en tiempo real, de la crisis de la planificación regional de corte keynesiano acaecida desde la década de los ochenta del siglo pasado y de cómo emergieron nuevas condiciones estructurales, estrategias de planificación y gestión urbana, así como de la aparición de nuevos impactos territoriales y urbanos en el contexto de la globalización neoliberal.

### Argumentos generales

En la primera parte de su obra, De Mattos se concentra en discutir los enfoques sobre la planificación territorial y urbana en América Latina que predominaron hasta la década de los ochenta, cuando se impuso, tras la reestructuración neoliberal, una serie de nuevos discursos acordes con la nueva dinámica de acumulación capitalista. Durante toda la primera parte del libro, De Mattos

recurre a la contrastación entre los requerimientos estructurales de la dinámica capitalista en sus dos últimas fases —la fordista y la posfordista— con sus respuestas en el ámbito de la planificación territorial.

### De la muerte de la planificación racionalista a la irrupción de la planificación empresarial en el ámbito territorial

Tras la adopción formal del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en diversos países latinoamericanos (Colombia, Brasil, Argentina y Venezuela, entre otros), durante la época de la segunda postguerra, bajo la batuta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las políticas económicas keynesianas se constituyeron en el denominador común que orientaba la acción del Estado. Dichas políticas buscaban promover una industrialización fordista, una relación estable entre el trabajo y el capital, mediante condiciones laborales estables, y una producción en masa para abastecer el mercado interno en crecimiento. De Mattos explica, con cierto toque de nostalgia, que este tipo de políticas buscaba armonizar las perspectivas de crecimiento económico con la obtención de una mayor justicia social.

La planificación regional surgió entonces como política territorial keynesiana a raíz de la preocupación por disminuir las diferencias regionales que se estaban produciendo por la concentración de la industria en las principales ciudades de las redes urbanas nacionales, con el subsecuente aumento del fenómeno de la primacía urbana, situación que era caracterizada como una especie de patología territorial. Las bases teóricas de la planificación regional estaban en la teoría de los polos de crecimiento, según la cual al crearse los centros

industriales o nuevas ciudades en territorios periféricos, podía atenuarse la concentración industrial y urbana.

De Mattos menciona que la planificación regional de este tipo finalmente fracasó; ofrece una serie de explicaciones entre las que se encuentran: la marginalidad que este tipo de política tuvo frente a los vigorosos esfuerzos estatales por promover otro tipo de políticas económicas centradas exclusivamente en el fomento a la industria, y la imposibilidad de hacer que los empresarios industriales se alejaran mucho de las ciudades principales —por lo general se relocalizaron en ciudades intermedias cercanas a la ciudad primada— o que instalaran una sede central de su empresa en una región periférica. Por el contrario, la infraestructura vial construida por los estados keynesianos para promover el desarrollo, sumada a la ausencia de una elevación de la renta en las regiones periféricas, terminó por facilitar el éxodo rural hacia la gran ciudad y con ello la intensificación de la concentración urbana.

Con el agotamiento del modelo keynesiano, fue impuesto en América Latina un conjunto de ideas propias de la ideología neoliberal a través del conocido Consenso de Washington. Ello generó una dolorosa reestructuración del papel del Estado: la retirada del estado de bienestar, o lo poco que se había conseguido en esta materia, para generar austeridad fiscal; la promoción de nuevas y flexibles formas de trabajo, y la apertura externa comercial. Todo ello, para empezar a competir en un mercado global.

Con el nuevo discurso del desarrollo, se promovió la idea de que las libres fuerzas del mercado son las encargadas de orientar el desarrollo territorial equilibrado. Ello sumergió más en la marginalidad —según el juicio del autor— las políticas de planificación. La planificación territorial quedó, entonces, como un tipo de política de apoyo a los nuevos actores de la economía: las grandes empresas, muchas de ellas transnacionales, y las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que suelen ser subcontratadas por el gran capital. Las políticas de planificación se empezaron a orientar hacia la provisión de infraestructura para la producción, la creación de normativas para atraer capital (por ejemplo, a través de descuentos en impuestos) e inversión en conectividad.

Las dinámicas territoriales latinoamericanas niegan la efectividad de “la mano invisible” del mercado como principal planificador territorial. De Mattos sugiere una interesante idea: en aquellos países que basan su economía de exportación en las materias primas,

la apertura económica favorece al principal puerto de embarque de estas; mientras que en los países que exportan más bienes industriales, la integración cuasivertical entre empresas grandes y PYMES hace que las últimas se inserten en algunas ciudades intermedias. Detrás de esta dinámica de aparente desconcentración se sigue ocultando una diferencia salarial amplia, y de bienestar social, entre las grandes ciudades y las regiones periféricas.

En ese nuevo contexto empezó a resonar, sobre todo a principios de los noventa, la idea de la descentralización. Esta forma de planificar de abajo hacia arriba busca una redistribución del poder y la administración hacia las unidades territoriales menores con el fin de fomentar elementos como la participación y la democracia participativa, de modo que así se alcance mayor autonomía local. La descentralización fue promovida por varios tipos de corrientes ideológicas: una de carácter empresarialista, que buscaba obtener un radio de acción mayor para el capital privado, y otra impulsada por los antiguos planificadores regionales, que buscaban reivindicaciones políticas de carácter más progresista.

De Mattos crítica fuertemente este enfoque ya que una redistribución administrativa hacia abajo no modifica en nada la capacidad que tienen ciertos territorios para concentrar más la inversión que otros; siendo ello, en últimas, el requerimiento estructural contemporáneo. Dicha capacidad está en lo atractivo que puede resultar un lugar para un inversor privado, y no en un mayor nivel de participación ciudadana en asuntos locales. Además, el autor critica que, durante las primeras fases de implementación de las políticas descentralizadoras, se impuso más el enfoque empresarialista que aquel promovido por los sectores más progresistas. Por ello, la descentralización le ha dado más injerencia a las empresas privadas que a las comunidades locales, llevando, en última instancia, a una concentración del poder —esta vez en actores privados y no estatales—.

Posteriormente, De Mattos se torna hacia la escala de lo urbano para analizar el paso de la planificación urbana a la gobernanza como nuevo método de gestión de las ciudades. El autor menciona que la planificación urbana hasta antes de la reestructuración neoliberal se amparó en supuestos básicos tales como: la existencia de una racionalidad sustantiva o de un ideal de sociedad a construir (fuera capitalista o socialista), y la racionalidad formal contemplada mediante instrumentos para alcanzar tal ideal social. En el ámbito urbano —especialmente en países capitalistas— la planificación

tomó tintes fordo-keynesiano-corbusianos a partir de la rígida zonificación monofuncional de los artefactos arquitectónicos diseñados para producir y consumir en masa, y de la provisión de equipamientos sociales básicos (viviendas, hospitales, colegios).

Con el resquebrajamiento del keynesianismo surgieron otros enfoques que hacían hincapié en que la sociedad es un sistema complejo, integrado por una diversidad muy grande de actores que tienen racionalidades no siempre coincidentes y a los que no se les puede imponer una racionalidad sustantiva. Ello condujo al planteamiento de una racionalidad limitada que buscaba objetivos supeditados a su pertinencia dentro del contexto estructural dominante y a una racionalidad procesal que suponía una forma de planificar por métodos iterativos —prueba y error—, tal como lo promueve Ascher (2004), y como lo está practicando juiciosamente la actual administración de Bogotá.

El nuevo modelo económico propuesto, basado en la articulación de las economías locales a los circuitos de la economía global (mediante actividades destinadas predominantemente a la exportación), está sujeto a las posibilidades locales de valorización de los capitales privados. Las nuevas políticas de gestión territorial y urbana surgieron para satisfacer tales imperativos a través de varios instrumentos: la descentralización, la gobernanza y la planificación estratégica. De Mattos se centra en la discusión de los dos últimos.

Tras la retirada del Estado de ciertas funciones, se empezó a promover la interacción entre actores públicos y privados desde abajo hacia arriba (descentralización), y se buscó una buena gobernanza que estimulara la acción de los privados, basada en: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria y control a la corrupción (2010, 145). En el ámbito urbano, De Mattos resalta que la gobernanza ha sido concebida de modo empresarial a fin de fomentar la competitividad y otra modalidad, que busca, además de crecimiento económico, mejoras en la cohesión social. Tal como sucedió con el asunto de la descentralización, los teóricos de la gobernanza quieren más la segunda opción, pero con más frecuencia se concreta la primera.

El principio de gobernanza se ha apoyado en la planificación estratégica, la cual pasó de ser una forma de planeación netamente empresarial a ser aplicada a la ciudad, por lo que de Mattos, citando a Harvey (1989), habla del paso de una gestión urbana gerencialista, durante la fase keynesiana, a otra de mercado carácter

empresarial, más apropiada al nuevo contexto neoliberal. Como el objetivo de esta última forma de gestión es atraer inversionistas, cada ciudad debe construir estrategias de marketing para así competir en el mercado global, creando una marca identitaria a partir de ciertos rasgos que se consideren como ventajas comparativas —desde artefactos arquitectónicos diseñados por *stararchitects*, pasando por proyectos estrafalarios de renovación urbana, hasta eslóganes publicitarios<sup>1</sup>—. Todos esos cambios, tanto en la base económica de las ciudades como en el modo en el que se gestionan, conllevan a que De Mattos proponga el surgimiento de una nueva forma urbana en las urbes latinoamericanas.

### **La nueva forma urbana latinoamericana: globalización, mercantilización del desarrollo urbano y metropolización expandida**

En referencia a los impactos de la globalización en las ciudades latinoamericanas, la principal tesis de De Mattos es que hay una serie de mecanismos causales que han permitido la generalización de ciertos rasgos “genéricos” en muchas urbes de la región, los cuales se insertan sobre los rasgos particulares de cada una de ellas. En el primer capítulo de la segunda parte, denominado “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano”, habla sobre tres catalizadores de dicha transformación urbana.

Ya se había mencionado que, con la apertura externa de muchas economías nacionales y urbanas respaldadas por una liberalización de las fronteras, ciertas condiciones locales son las que estimulan la llegada de capitales foráneos. El capital que circula más fácil, en virtud de las políticas de apertura y de la revolución de las tecnologías digitales de la información, es el financiero, que, como dice Harvey (1990), es libre para vagabundear por el mundo a su antojo. De Mattos sostiene que en ese contexto de gran movilidad del capital financiero (incluso de los capitales del crimen organizado), el aumento de los flujos de capital permite explicar por qué el sector inmobiliario de ciudades atractivas recibió un impulso extraordinario. Ese sería el primer y más importante catalizador.

Algunas ciudades latinoamericanas (Buenos Aires, México, Sao Paulo y Santiago, por ejemplo) han sido consideradas como atractivas para la inversión en bienes raíces, y como consecuencia han experimentado

<sup>1</sup> Ver el artículo de Duque (2011) para el caso de Bogotá.

un crecimiento en el sector inmobiliario. Dichas inversiones provienen del arribo de nuevos inversores financieros y de la llegada de empresas inmobiliarias transnacionales, permitiendo esto una gran variedad de medios de colocación (propiedad directa, acciones, diferentes tipos de crédito, fiducias, etc.).

La gobernanza urbana —el segundo catalizador— y la planificación estratégica establecieron un escenario apropiado para que los actores privados gocen de plenas libertades para dirigir sus inversiones dentro de la ciudad entre los puntos que representen una mayor rentabilidad. Con ello se fortaleció lo que De Mattos, citando a Molotch, denomina como *urban growth machines* (las coaliciones locales de empresarios inmobiliarios), que bajo las actuales condiciones neoliberales son capaces de incidir en las políticas urbanas para ajustarlas a sus intereses de expandir sus capitales. Este punto, en opinión del autor, es el que dota de ese tinte de creciente mercantilización a la urbanización reciente.

La competencia entre ciudades es el tercer catalizador de las transformaciones. De Mattos aclara que la idea de competencia entre urbes no es nueva, pero que, bajo las condiciones de mercantilización del desarrollo urbano, este proceso de competencia es central para las estrategias de planificación urbana. Por ello, es factible que las administraciones locales deban invertir gruesas sumas de dinero en la “competitividad”, dejando de lado cualquier tipo de inversión social.

Además de los cambios mencionados, la base económica urbana también se ha transformado. El posfordismo y el predominio de las empresas transnacionales —con las fases de producción separadas en diferentes plantas y ubicaciones— han configurado un nuevo espacio económico en red, en el que las ciudades más importantes actúan como nodos en los que se entrecruzan flujos de todo tipo (de información y de mercancías). Ello implica que ciertas ciudades tengan una interacción mayor con otras urbes distantes, mientras languidecen los intercambios locales en sus tradicionales áreas de influencia.

Debido a todos los catalizadores analizados, De Mattos sugiere que la forma urbana de diferentes ciudades empieza a mostrar rasgos comunes, sin que hayan desaparecido ciertos rasgos tradicionales particulares. Por ejemplo, la demanda de las empresas transnacionales asentadas en las grandes ciudades de América Latina ha terminado por masificar ciertos tipos de infraestructuras especializadas: edificios

inteligentes para las sedes administrativas, parques industriales periurbanos y centros comerciales como espacios privilegiados para la venta de mercancías globales. Por otro lado, las familias empezaron a consumir barrios cerrados que, cuando son construidos para sectores de altos ingresos, pueden considerarse por su tamaño verdaderas ciudades privadas dentro de la ciudad; mientras que la vivienda social, ahora producida en alianzas público-privadas, es desplazada a periferias cada vez más lejanas.

La libertad de los productores inmobiliarios para guiar sus inversiones dentro de la ciudad, además de las mejoras en la comunicación gracias a la construcción de autopistas (muchas de ellas concesionadas) y a las tecnologías digitales de la información permitieron que la ciudad se desborde de sus límites administrativos, extendiendo, lo que De Mattos llama, el campo de externalidades urbanas. El desarrollo urbano exógeno da saltos —no presenta continuidad— y se constituye en nuevas centralidades a partir de los tradicionales *central business districts* (CBDs), y es por ello que el autor habla de metropolización expandida. En las ciudades con cierta cercanía a los litorales (Buenos Aires, Montevideo y Lima) se produce una expansión urbana de élite —con las características mencionadas atrás—, promovida por los activos sectores inmobiliarios en los espacios costeros.

La aparición de los artefactos arquitectónicos, tales como edificios inteligentes, centros comerciales, nuevos parques industriales y barrios cerrados como la nueva morfología metropolitana, son rasgos que aparecen simultáneamente en las mayores urbes latinoamericanas, insertándose a modo de palimpsestos sobre sus rasgos anteriores. Uno de los rasgos tradicionales que el autor resalta de las ciudades latinoamericanas, y que es producto de su desarrollo histórico, es el de la marcada desigualdad socioespacial. Cuando este elemento se combina con las nuevas configuraciones que surgen de las dinámicas globales aparece una metropolización expandida y fragmentada.

Finalmente, De Mattos ofrece un ejemplo para sus planteamientos: el caso de Santiago. Demuestra que dicha ciudad ha sido el lugar privilegiado para la llegada de inversiones a Chile, a partir del temprano acogimiento por parte de la dictadura militar de las políticas neoliberales. Santiago es una ciudad que puede considerarse como ganadora en la globalización (pues ocupa muy buenos lugares en los *rankings* de inversión): ha atraído

una serie de empresas transnacionales, comerciales y financieras, con una consecuente disminución de la actividad industrial; ha expandido su base de servicios a la producción y de servicios personales, y ha establecido una industria moderna, actividades de consumo y una industria inmobiliaria en expansión. Lo anterior traduce en una expansión urbana por saltos o de carácter difuso sobre la periferia metropolitana.

No obstante, ante el auge económico del país y de Santiago de Chile, De Mattos asegura que todavía persiste una marcada desigualdad social. Incluso, a pesar de los inmensos avances en la reducción de pobreza, de la elevación de los ingresos reales, del aumento de las clases medias y de una mejor distribución del ingreso entre grupos sociales, menciona que todavía no se han reducido suficientemente las desigualdades (a pesar de que no ha aumentado la polarización social, rasgo esencial de la ciudad global).

### Comentarios finales

La obra de De Mattos tiene la bondad de ofrecer un panorama general de sus investigaciones durante las dos últimas décadas. Resalta cómo las críticas que formuló durante los primeros años de vigencia del enfoque de descentralización y gobernanza fueron tan acertadas y argumentadas que, en efecto, dichas políticas no repercutieron en una mayor democracia local.

Además, el autor se atreve a plantear, en plena época del giro cultural, caracterizado por su visión particularista, una forma de entender los mecanismos causales que sustentan la aparición de rasgos genéricos tendientes a homogeneizar parte de las estructuras espaciales de las urbes latinoamericanas. No por ello su obra es reduccionista sino, al contrario, es una fuente valiosa para generar más estudios comparativos, pues pocas obras en América Latina tratan el asunto de la metropolización de tal manera.

No obstante, podrían hacerse ciertos comentarios críticos. En algunos momentos de la obra da la impre-

sión de una nostalgia profunda del enfoque keynesiano, incluso idealizándolo como un conjunto de políticas para armonizar el crecimiento económico y la justicia social. Ello puede estar alejado de la realidad, ya que las políticas de ese tipo estaban encaminadas solamente a crear una masa de consumidores suficiente para impulsar la palanca de la acumulación. Lo que no está en discusión es que los medios para lograr el crecimiento económico eran menos nocivos socialmente que las políticas neoliberales, todavía vigentes en muchos contextos —el caso colombiano es un buen ejemplo—.

Otro aspecto que merece una mención es la posición pesimista que asume De Mattos en referencia a los enfoques alternativos para la gestión urbana. A su juicio, ninguna alternativa llegaría a funcionar si va en contra de las actuales condiciones estructurales; en consecuencia, cambiar la tendencia a la metropolización expandida y fragmentada requeriría de la transformación de los catalizadores analizados y del contexto económico actual, algo que parece lejano. No obstante, es necesario pensar en nuevas formas de gestionar la ciudad y en conseguir nuevos contextos estructurales que les sean favorables.

### Referencias

- Ascher, Françoise. 2004. *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza.
- Duque Franco, Isabel. 2011. Bogotá: entre la identidad y el marketing urbano. *Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía* 20 (1): 29-45. Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Geografía.
- Harvey, David. 1990. *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Harvey, David. 1989. From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler* 71 (1): 3-17.

Daniel Santana Rivas

Universidad Nacional de Colombia  
Geógrafo, estudiante de la Maestría en Geografía