

**Nigel Harris\***

# *Globalización y tendencias en la gestión de las ciudades*<sup>1</sup>

Este artículo trata de presentar una visión de la era de la globalización destacando cambios particulares que marcan el rompimiento con el periodo anterior, el auge de la nación-estado. Este ejercicio se realiza con el propósito de evaluar los cambios radicales en la concepción de la planificación espacial y, por consiguiente, el surgimiento de una nueva agenda para la gestión de las ciudades. Después de la introducción, la segunda parte busca aclarar el significado de “globalización” y la tercera, los principales rasgos de la gestión del antiguo orden. La cuarta parte aborda la transición de un orden a otro y la quinta, el surgimiento de una nueva agenda. La penúltima parte se dedica al surgimiento de una ciudad de servicios y el artículo concluye con un análisis de algunos de los temas relacionados con la gobernanza del nuevo orden.

*Palabras clave:* globalización, gestión y planificación urbana.

*Globalisation and Trends in the Management of Cities*

This paper seeks to present a view of the era of globalization through highlighting particular changes which mark the break with the preceding period, the heyday of the nation-State. The exercise is undertaken in order to assess the resulting radical changes in the conception of spatial planning and thus the emergence of a new agenda for the management of cities. Following the introduction, the second part seeks to clarify what might be meant by “globalization”, and the third, the main features of the management of the old order. The fourth concerns the transition from one to the other, and the fifth, the emer-

\* El doctor Nigel Harris es profesor del departamento de Unidad de Planeación de la Universidad del Colegio de Londres. Su área de especialización es la economía de las ciudades. G Tufnell Park Rd., London N7ODP, UK, correo electrónico: nigel.harris@ucl.ac.uk

<sup>1</sup> Artículo recibido el 13 de mayo de 2004 y aceptado el 15 de mayo de 2005. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

ging new agenda. The penultimate part concerns the emergence of a city of services, and the paper concludes with a discussion of some of the issues concerned with the governance of the new order.

*Keywords:* globalization, management and planning of cities.

### ¿QUÉ ES “GLOBALIZACIÓN”?

En las últimas dos décadas, el término “globalización” ha estado de moda y se ha utilizado cada vez más, hasta el punto en que, como suele suceder cuando un concepto ingresa en una rápida corriente del discurso internacional, pierde, como un guijarro, todos sus filos, todo el significado específico. Globalización sugiere vagamente un incremento en la interacción internacional, aunque no queda claro por qué no debemos seguir utilizando el término internacionalización. Un mero incremento en el comercio internacional o en los flujos de capital (y tal vez, relativamente, una disminución en la migración internacional) difícilmente justifica un concepto nuevo, en particular cuando observamos que el comercio en cuanto proporción del producto o las exportaciones de capital como proporción del ahorro interno son aún menores tal vez que en el periodo previo a la Primera Guerra Mundial (Hirst y Thompson, 1999, cap. 2). Tampoco parece particularmente nuevo el concepto de corporación multinacional, aunque tal vez no queramos ubicar su origen, como lo hacen Moore y Lewis (1999), hasta en el año 2000 a.C. Las interacciones políticas internacionales son cuando menos tan viejas como el sistema de la nación-estado: la guerra civil inglesa le abrió los ojos a los protestantes de Europa y de las colonias estadounidenses en el siglo XVII; la guerra de independencia de Estados Unidos le abrió los ojos a los franceses y británicos; la revolución francesa, de 1789 a 1848, movió a toda Europa y a Estados Unidos, etc. Por último, las pruebas de que la cultura ahora es más internacional que en el pasado no son muy convincentes: los estilos italianos ya dominaban en el Londres isabelino; París estaba imponiendo la moda en vestidos y alimentos en los siglos XVIII y XIX; y en la década de 1930, Hollywood ya estaba imponiendo en el mundo la moral y la conducta.

Lo que creo que justifica, en cierto sentido, el término globalización no es una mayor interacción entre las naciones (internacionalización), sino un acontecimien-

to más fuerte, aunque no más mensurable: el reemplazo de las economías nacionales por el surgimiento de una sola economía global. Esto no es nuevo en el largo periodo histórico: pueden encontrarse elementos en varias regiones del mundo antes del siglo xvi (antes de la creación de lo que llamamos el estado moderno). Pero es sorprendentemente novedoso en relación con el periodo inmediato anterior, el de la dominación de las economías por parte del estado nacional (que alcanzó su forma más avanzaba en el siglo xx hasta la década de 1970, y su apogeo en el periodo de 1930 a 1950). El concepto de globalización sólo tiene sentido en términos de los intereses económicos del estado nacional, de la soberanía. Anteriormente, con sus variaciones, se suponía que la política económica se ocupaba de una economía nacional discreta. La geografía política definía una área de poder económico autónomo; la soberanía política y económica coincidían por completo (cuando menos en teoría). Esa suposición estaba arraigada en la idea de que los componentes de la economía nacional (capital, mano de obra y tierra) eran básicamente inamovibles y no sólo estaban totalmente bajo el control de la autoridad territorial, sino por completo dentro de su campo de acción legítima. Globalización implica una fusión económica de las economías nacionales, de modo que las interacciones que afectan de manera decisiva la actividad económica nacional comienzan y finalizan no sólo más allá del poder del gobierno nacional, sino en general más allá de su conocimiento. Así, los gobiernos están obligados a conferir la influencia decisiva sobre el empleo y los ingresos de la población, su bienestar social, las fuerzas externas y los mercados globales; pero el resultado de esto no puede predecirse ni predeterminarse. En consecuencia, la política económica nacional se convierte en sólo uno de los tantos factores que afectan a la población local, e incluso por su limitada efectividad, requiere una estrecha coordinación con las políticas económicas de otras potencias supuestamente soberanas. Esto de ninguna manera implica que la política económica no sea importante, pero cambia decisivamente su significado en términos de la antigua agenda de la gestión económica nacional. También afecta la capacidad de los partidos políticos nacionales para ofrecer un programa efectivo a sus electores.

Sin embargo, así como la antigua agenda era parcialmente mítica —el poder económico soberano no era tan omnipotente como parecía en teoría— la globalización se ha realizado apenas hasta cierto grado. Esto queda muy claro en términos

de territorio: la Unión Europea, con sus socios de Europa Oriental, todavía está muy lejos de estar totalmente integrada, aun cuando es el componente más avanzado en este sentido. Las economías del Atlántico y el Pacífico son asimismo el siguiente nivel de integración, y extiende hilos —capital, comercio y migración— hacia América Latina, Asia Oriental y del sureste y ahora también del sur. Pero gran parte de África y partes de Asia —incluida tal vez la India— aún están firme o parcialmente incrustadas en la era de los estados soberanos económicamente distantes. Incluso en el centro de la economía global, la integración es notoriamente dispar, y las constantes disputas entre los gobiernos acerca de sus relaciones económicas a menudo sugieren una resistencia a la globalización. Más bien son redes, una sobre la otra, que se refuerzan mutuamente, pero que aún no se han integrado. En cuanto a la mano de obra, el proteccionismo nacional es, al menos en teoría, todavía absoluto, aunque están surgiendo mercados laborales mundiales específicos para técnicos y profesionales, y hay mercados laborales integrales crecientes de trabajadores clandestinos. Además, en términos sociales y políticos, el mundo es aún muy nacional. Si bien las corporaciones multinacionales buscan estrategias globales, aún están muy vinculadas a su sede, gran parte de su personal tiene la misma nacionalidad, aunque la nacionalidad no implique una obediencia a un gobierno que invalide la lealtad a la corporación. Por tanto, socialmente el mundo es más bien cosmopolita que globalizado: lo local es prioritario en la creación de la identidad, incluso en aquellas raras circunstancias en las que la vida cotidiana y el trabajo tienen una perspectiva global.

No obstante, como afirmamos al final del artículo, los antiguos poderes del gobierno nacional y de gobernanza se han vuelto cada vez más restringidos, como resultado de la integración que ha ocurrido. La multiplicidad de agencias privadas y oficiales, supranacionales y subnacionales, que van de los diferentes gobiernos nacionales, provinciales y locales, asociaciones comerciales (organismos regulatorios tanto locales, nacionales como internacionales), organizaciones no gubernamentales, algunas de ellas multinacionales, sindicatos, universidades, etc., se disputan la influencia dentro de jurisdicciones en conflicto. La acción se vuelve un asunto de negociación compleja en lugar de una simple orden. Si bien las economías nacionales se están volviendo integradas y fusionadas, la política cada vez está más

dispersa y compleja. La antigua agenda de planificación se vuelve por completo una utopía.

### EL ANTIGUO ORDEN

El contraste entre un mundo globalizado, si bien parcialmente logrado, y el periodo anterior no podía ser más extremo (y por ello el presente parece tan nuevo, aun cuando en aspectos importantes reproduce formas que fueron bien desarrolladas antes de la era del “capitalismo nacional”).<sup>2</sup> El periodo anterior estuvo dominado por una institución, el estado, fuera sencillamente nacional o imperial. Los gobiernos importantes extendían su alcance hacia el mundo, pero tan sólo tomaban pedazos, como una forma de integración imperial más que global. El proceso estuvo impulsado por las rivalidades de las grandes potencias, que culminó en guerra y en los eventos dominantes del siglo XX: dos guerras mundiales.

El dominio del estado garantizó la supremacía de la política sobre la economía, de la discusión pública sobre los mercados (y dicho dominio garantizó que la Gran Depresión fuera mucho más severa de lo que habría sido). La sociedad civil prácticamente desapareció dentro del estado, mientras que los gobiernos dirigían el capital y la mano de obra como consideraban que se ajustaba mejor al interés nacional (aunque, por supuesto, no sin levantar polémicas), asumiendo la responsabilidad de la vivienda, el bienestar social, la salud, la educación y el empleo en época de paz, y la supervivencia material de la población en época de guerra. Todo esto implicó, cuando menos en Europa y en la India, la existencia de sectores públicos muy grandes y cada vez crecientes, y una centralización aparentemente inexorable de los recursos y, allí donde sobrevivió el comercio privado, monopolios protegidos públicamente y carteles, “corporativismo” y sindicatos gigantes sin igual (véase Harris, 1978). Las relaciones económicas entre los gobiernos se asemejan a una guerra: tratan de evitar la invasión de las importaciones y el capital extranjero y, al mismo tiempo, buscan invadir a los vecinos con exportaciones y capital. Los gobiernos trataron de que sus economías fueran lo más autosuficientes posible, un microcosmos de la

---

2 Esto se explora con mayor detalle en Harris (2003).

economía mundial, capaz de sobrevivir, sobre la base de la actividad nacional, durante el mayor tiempo posible en caso de hostilidades (fueran una guerra o boicots comerciales). Era una concepción heredada a los países en desarrollo —y en particular a la India— en el mundo de la posguerra como “desarrollo económico nacional” (un método que supuestamente obligaría al crecimiento de capital sobre la base de una economía nacional cerrada). Por consiguiente, en una era de guerra total, la economía (y la sociedad) de época de paz se convirtió tan sólo en un preludio de la reanudación de hostilidades, y la población civil tan sólo en un ejército en reposo.

Sin embargo, lo que ahora se considera una organización irracional de la economía mundial, que sacrifica el bienestar popular a los intereses del estado y la guerra, en su momento se vio paradójicamente como la personificación de la racionabilidad científica. Los valientes Fabian, Sidney y Beatrice Webb encontraron un modelo de ciencia sansimoniana en la *Nueva Civilización* (término suyo) de la Unión Soviética a mediados de la década de 1930, una época en la que ahora sabemos que esa superficie ocultó el periodo más caótico de la historia soviética: combinar la colectivización de la agricultura y la destrucción del campesinado soviético, las terribles hambrunas ucranianas, los primeros dos planes quinquenales, las Grandes Purgas y la creación del Gulag, la destrucción del alto mando militar soviético.

El eje del sistema de la sociedad organizada científicamente era el Plan. La inteligencia e ingenuidad dedicadas a la metodología de la planificación, para buscar anticipar el futuro, suponían que la ciencia había hecho posible ahora predecir con precisión, porque todas las influencias decisivas del poder económico estaban concentradas en las manos de la burocracia gubernamental: un estudio cuidadoso, el cálculo y una metodología refinada podrían determinar el resultado futuro y el empleo de la economía nacional. En 1964, el distinguido economista británico, Andrew Shonfield, pudo decir:

El estado controla una parte tan grande de la economía que un planificador puede, mediante la manipulación inteligente de las palancas del poder público, dirigir el resto de la economía con firmeza hacia cualquier objetivo que el gobierno elija (1965, 231).

El papel del estado era tan grande y estabilizado que Paul Samuelson, decano de la economía de la posguerra, expresó su confianza en que el ciclo comercial de Estados Unidos había terminado (citado en Zarnowitz, 1971, 167). Su colega, Arthur Oken (ex director del Consejo de Asesores Económicos del Presidente) confirmó, a finales de la década de 1960, que las recesiones, “como los accidentes aéreos”, eran ahora previsibles.

Es importante recordar este periodo de tanta confianza en el poder de la ciencia y del estado para dominar la economía nacional aislada, puesto que también fue una fuente de la idea de que el ambiente físico nacional podría, asimismo, ser manejado científicamente con completa confianza en el resultado futuro; de hecho, con mayor confianza. Los planes económicos eran por lo general para cuatro, cinco o seis años, pero el Plan Maestro con frecuencia era para 20 años. Los dos enfoques compartían un autoritarismo basado en la idea de la pericia técnica: el economista-ingeniero dirigía la máquina económica (y muchos de los planificadores económicos tenían antecedentes en ingeniería), mientras que el planificador físico dirigía el ambiente físico, sin consulta ni participación de ninguna forma de democracia. Los líderes políticos podían aceptar o rechazar el plan, pero no cuestionar su validez científica.

El recurso escaso en el plan económico era el capital, y se dedicaba una gran atención a buscar los medios para aumentarlo y luego a cómo debía distribuirse la oferta. El recurso escaso en los planes físicos era la tierra, no la tierra para cultivo, sino la tierra donde debía asentarse la población. Por consiguiente, los planificadores adoptaron como su criterio central de éxito una gama de medidas persona-tierra: la distribución y la densidad de la población sobre la superficie de tierra del país, con la suposición de que una densidad alta era mala (pues demostraba pobreza).<sup>3</sup> A veces se utilizaba el control de la ubicación de la nueva vivienda y la industria con

<sup>3</sup> El uso de la población como el medio básico para entender un ordenamiento científico —y por tanto obligatorio— de la sociedad tuvo algunos resultados terribles, desde el movimiento eugenésico (esterilización forzada y luego liquidación física de los indeseables) en la Alemania nazi (Proctor, 1988), hasta transferencias残酷s y a gran escala de la población y “limpieza étnica”. Dariusz Stola (1992, 338) comenta: “Los régimes totalitarios hicieron énfasis en la creencia de la maleabilidad de las sociedades humanas, una fe que, siento, está en el centro de todos los desplazamientos de población. Fue una creencia en la ingeniería social, en la cirugía del cuerpo de las personas, una convicción de que esas amputaciones y esos transplantes de tejido social eran necesarios, justificables y racionales”.

la zonificación, nuevas ciudades y, en algunos casos, el control de la migración, a fin de cumplir esos objetivos. Cuando la distribución de la población también podía vincularse con los peligros de la destrucción en masa desde el aire en la era de la guerra total, los argumentos para dispersarla se volvieron abrumadores, según lo esbozó el informe de la Comisión Barlow británica en 1940 (Royal Commission, 1949; §413) cuando señaló, acerca de la concentración de la población, que:

... las incapacidades de muchos, si no es que de la mayoría, de las grandes concentraciones industriales, tanto en el carácter estratégico como en el social y el económico, constituyen graves impedimentos e incluso, en algunos aspectos, peligros para la vida y el desarrollo de la nación.

La fuente de la concentración demográfica era, en opinión de la Comisión, la concentración de la industria manufacturera. La Comisión se dividió entre la mayoría que favorecía los controles sólo sobre la ubicación de las industrias nuevas y la mayoría (dirigida por el distinguido experto en planificación Patrick Abercrombie) por el control estatal global de la ubicación de la industria (Hall *et al.*, 1973, I, 87-88).

La ética de obligar a las poblaciones a ajustarse a la distribución establecida en el plan central fue heredada por los países en desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial. El gobierno indonesio obligó a parte de la población javanesa a ubicarse en las Islas Exteriores. La administración malaya dirigió al pueblo a las zonas centrales y orientales “subpobladas”. El gobierno brasileño trató de desviar la migración del noroeste para que se dirigiera lejos del sur y hacia el oeste. El gobierno chino —utilizando gran parte de los controles draconianos sobre la migración de la población— alejó a la gente de las provincias costeras de Tibet, Xinjiang y Mongolia. El gobierno de Tanzania adoptó uno de los esquemas más ambiciosos, Ujaama, para concentrar a la población rural en nuevos asentamientos, lejos de sus campos. Una investigación de 1981 de Naciones Unidas (1984, 19) registró que de 126 gobiernos de países en desarrollo, tres cuartas partes estaban poniendo en marcha políticas para disminuir o revertir la migración. Al mismo tiempo, los programas de ajuste estructural ofrecidos a los gobiernos africanos tenían una promesa implícita, que se revirtiera la migración (véase Cowan, 1988). El entusiasmo por el desarrollo cientí-

fico alentó a los gobiernos a creer que sabían, más que su propia población, dónde debía estar la gente y emprender medidas bastante elaboradas para obligarlos a desplazarse hacia allá.

De ahí que las ciudades de cualquier tamaño fueran malas, mientras tuvieran concentraciones de alta densidad de población y actividad. Los migrantes eran obstinados, atraídos por los encantos superficiales se mudaban a las ciudades y así chocaban con el interés nacional. Por tanto, había que dedicar políticas para evitarlo y obligar a la distribución. Un antiurbanismo dominante, descendiente de los temores de la clase alta europea del siglo XIX por las implicaciones políticas de las concentraciones poblacionales, atribuía a la mayoría de los problemas de la ciudad —déficit en servicios públicos, mala vivienda y sobre población, mala salud, alto valor de la tierra y de la propiedad, viajes largos al trabajo y congestionamientos viales— a la concentración física de la población, no a los bajos ingresos o a las fallas de las autoridades públicas. Se emprendieron estudios más complejos para encontrar la piedra filosofal del tamaño óptimo de la ciudad,<sup>4</sup> donde podrían minimizarse dichos déficit, a fin de organizar en toda la nación una jerarquía benéfica de los asentamientos que domaría los horrores de la ciudad primaria. La ciudad-jardín de Ebenezer Howard reunía en una nueva ciudad diseñada la armonía de la salud restaurada en una función de lo urbano y lo rural. Formaba la pieza central de una ideología política que parecía ofrecer una alternativa científica para el capitalismo y el socialismo, una ruta de clase media entre el empleador y el proletariado. La esencia de dicha planificación fue el control, la regulación, para obligar a la anarquía necesaria del mercado en lo que el planificador decidió que era el modo socialmente aceptado. Los planificadores eran evangelistas para una sociedad no capitalista alternativa. El fin de la Segunda Guerra Mundial ofreció la oportunidad única para que los planificadores establecieran las instituciones, a fin de crear la nueva sociedad planificada.

La agenda de propósitos de los planificadores físicos contradecía la lógica de la sociedad industrial de diferente manera: trataba de revertir la especialización territo-

---

<sup>4</sup> Uno de los estudios intelectualmente más ambiciosos se realizó en la India; véase *Costs of urban infrastructure for Industry as Related to City Size in Developing Countries: India Case Study*, mimeo, Stanford Research Institute, School of Planning and Architecture and the Small Industry Extension Training Institute, 1968.

rial. En la tradición económica clásica, la división del trabajo en tres zonas de alta y baja concentración demográfica supuestamente era parte de los medios para mejorar la productividad. Tampoco era posible prever el tamaño y la ubicación de dichas concentraciones. La migración de la mano de obra en respuesta a los imperativos geográficos cambiantes de los mercados laborales era el medio para identificar dónde se necesitaba el trabajo y de qué tipo. Pero aceptar dicho principio era abandonar la esperanza de prever dónde sería requerida la gente y, por tanto, planificar para ellos con anticipación. Dentro de una economía cerrada, con todas las entidades subnacionales subordinadas al poder centralizado, la discreción política era capaz de anular los intentos de dar cabida a diferentes ventajas comparativas. Cuando el marco de planificación física se convirtió en aliado del poder del estado total, como los países de lo que fueron las Economías con Planificación Central, toda la lógica se volvió clara. Las fábricas se ubicaban sin hacer referencia a los costos reales o las ventajas comparativas, por no hablar de las posibilidades de cambios económicos radicales: fueran en las ciudades industriales aisladas de los montes Urales, Eslovaquia o Transilvania, o en el céntrico distrito comercial de Shanghai.

Sin embargo, la tradición de planificación evolucionó y ocurrieron innovaciones. Algunas de las más interesantes sucedieron en los países en desarrollo, especialmente allí donde, al obtener su independencia política, la planificación (y cierta forma de lo que se llamaba socialismo) se consolidó en el nuevo régimen. El Plan de Desarrollo Básico de Calcuta (1966), creado por un equipo de innovadores planificadores extranjeros, bajo los auspicios de la Fundación Ford, se esforzó porque la economía de Calcuta fuera el centro del plan. El plan Karachi, de unos cuantos años después, hacía que el alivio de la pobreza fuera el centro del plan maestro para la ciudad. El descubrimiento que hizo John Turner sobre la “vivienda de autofinanciamiento” en Perú identificó una sociedad hasta entonces oculta, no reconocida en el orden oficial; además, desbarató la ilusión de que la vivienda era algo que proporcionaba el Estado benevolente; y el concepto de “sector informal” reveló de pronto una nueva economía, o cuando menos un economía de mercado real, hasta entonces no reconocida oficialmente, detrás de las estadísticas oficiales. Otros señalaban también que la planificación regional no parecía haber hecho mucho por superar la brecha entre las regiones avanzadas y las retrasadas: las catedrales en el desierto

del Mezzogiorno italiano no hicieron mucho por desalentar la migración masiva de italianos hacia el norte y hacia Alemania en la década de 1960. Sin embargo, por lo general en los países desarrollados, las rutinas y las instituciones de planificación, como las del sistema de gestión macroeconómica, a menudo resultaron ser demasiado rígidas para dar lugar a un cambio incremental: el sistema de planificación parecía inmune a los acontecimientos económicos y sociales. La rigidez institucional, la centralización nacional y el enfoque del Plan Maestro prepararon mal a los países y ciudades para enfrentar una baja económica seria; el resultado fue la devastación económica de la primera y segunda recesiones de la década de 1970, la peor después de la Gran Depresión de entreguerras. El hechizo se había acabado. Los planificadores de la ciudad estaban agobiados por el desempleo, la desindustrialización y el creciente abandono de las zonas urbanas deprimidas. Cualesquiera que hubieran sido los méritos o deméritos del antiguo sistema de planificación, evidentemente no habían ayudado a prever, ni mucho menos prevenir, la catástrofe.

### LA TRANSICIÓN

Sin embargo, antes de discutir el parteaguas de la década de 1970, debemos señalar algunos de los elementos de la transición del antiguo orden al nuevo. La primera y segunda guerras mundiales y la Gran Depresión establecieron la matriz dentro de la cual funcionaba la política gubernamental; incluido el emergente interés por la planificación física. Se podría haber supuesto en 1947, con el inicio de la Guerra Fría, que los acontecimientos tan sólo replicarían lo que sucedió después de la Primera Guerra Mundial. La primera y la segunda guerras mundiales fueron el resultado de la rivalidad de las grandes potencias de Europa y, en vista de que dicha rivalidad continuaba después de 1945, el imperativo político más inmediato era obligar a que las potencias de Europa Occidental crearan una alianza político-militar: la OTAN. Esto dio pie a la realización de medidas de una colaboración política sin precedentes que llegó a culminar con la formación de la Unión Europea. El imperativo político era el esfuerzo sostenido por Estados Unidos para liberalizar el comercio internacional, a fin de forzar el desarrollo de dichas estructuras defensivas que habían exagerado la gravedad de la Gran Depresión y amenazado con paralizar la

economía de la posguerra. Así, la reacción por el inicio de la Tercera Guerra Mundial era muy diferente de lo que había ocurrido en las dos primeras, lo que obligó a una integración política y económica de los poderes del Atlántico, que luego incluirían a Japón. Aquéllos cuyas luchas habían ocasionado dos veces en el siglo una Guerra Mundial ahora estaban acorralados en un orden de seguridad que hacía imposible seguir con las viejas riñas.

La economía mundial creció tan rápidamente que llegó a absorber las fricciones que de otro modo podrían haber destruido el proceso y, en su debido curso, extendió el comercio a una selección de países en desarrollo, extendió el perímetro de la migración y, por último, permitió la liberalización de los movimientos de capital. De estos procesos surgió el inicio de una economía global interdependiente, una división supranacional del trabajo que comenzó a reemplazar el antiguo orden de economías nacionales cerradas. Durante unos 30 años, las grandes potencias, tal como estaban, económicamente desarmadas, hasta la época del colapso de la Unión Soviética y la eliminación del motivo original de la guerra para la alianza de la OTAN, las economías nacionales separadas habían desaparecido en esencia. La Unión Soviética había sido parcialmente destruida por la nueva integración económica. Lo que surgió, Rusia y sus socios, debían unirse a un sistema global en vez de someterse a un imperio de Estados Unidos y Europa. Desde luego, aún no era “global”, sino un grupo de economías avanzadas con hilos tendidos hacia el resto del mundo.

Sin embargo, el proceso no era fácil. Como hemos visto, de muchas maneras, la década de 1960 aún representaba el antiguo orden. Los economistas todavía pensaban que el papel del estado era tan decisivo que había terminado con la dominación del mercado sobre la sociedad y el ciclo comercial. En 1964, el gobierno de Harold Wilson en Gran Bretaña trató brevemente de regresar a un régimen de planificación económica (como Mitterand intentó hacerlo en Francia, también brevemente, a principios de la década de 1980). En 1990, la India emprendió, vacilante, el camino de la liberalización. Pero antes, en las corporaciones, la “planificación corporativa” se puso de moda, tanto en el gobierno como en las grandes empresas. Shell International apoyó uno de los departamentos de planificación más grandes que establecía escenarios hasta fines de siglo. Para la década de 1980, dichos ejercicios eran cada vez más raros y, para la década de 1970, sólo quedaban en algunas

compañías los títulos de los departamentos de planificación. Ahora el futuro se había vuelto impredecible ahora que se había destruido la antigua ilusión de predicción. El mérito radicaba ahora en la flexibilidad, el oportunismo, en explotar lo no previsible y no en fijar un curso para un conjunto rígidamente definido de objetivos para el futuro.

Para las ciudades de los países desarrollados, como hemos señalado, la crisis de la década de 1970 llevó a cabo violentamente lo que en otras partes se logró mediante un cambio incremental. Reveló que las viejas estructuras no podían recibir la variabilidad de la nueva economía global si no se permitía un cambio incremental fácil sin una severa crisis, tal como la encarnada en el desempleo de largo plazo y el abandono urbano. La recesión es el momento en el que las economías y su flexibilidad enfrentan su mayor prueba. Manejar las ciudades en crisis es como planificar montando a caballo, el ritmo de los acontecimientos abruma la capacidad para gestionar. Por un momento, parecía como si la escala de la devastación no fuera limitada. Dicho de manera muy sencilla, la primera recesión de principios de la década de 1970 golpeó duro a las antiguas ciudades industriales pesadas, que ya hacía mucho habían experimentado los elementos de una disminución relativa (por ejemplo, Glasgow, Hamburgo y Ruhr, el noreste de Francia, Pittsburg y Gary, Indiana). La segunda, a fines de la década de 1970, aquejó a esos símbolos de la prosperidad de la posguerra, centros de manufacturas con alto crecimiento, particularmente basados en el ensamblaje de vehículos y, hasta entonces, aparentemente no vulnerables a una decaída (en Gran Bretaña, Birmingham y West Midlands, en Estados Unidos, Detroit, etc.). Por último, la tercera, a principios de la década de 1990, atacó a muchos de los nuevos centros de actividad terciaria (por ejemplo, Londres y el sureste de Inglaterra).

Dichas contracciones sucesivas obligaron a una reestructuración brutal de las ciudades (como, de hecho, de las economías nacionales), que hizo necesaria no sólo la reorganización de las economías de las ciudades y sus instituciones, sino las percepciones de los que administraba las ciudades, tales como cuáles ciudades eran y cuál “planificación” se supone que debería ser. A pesar de los rasgos decorativos del autogobierno que sobrevivían desde el pasado, las ciudades habían sido, esencialmente, instrumentos de la política y el gobierno nacional, medios para homogenei-

zar el territorio nacional. De hecho, incluso en la década de 1980, las exigencias de los requisitos para recibir préstamos públicos de parte del gobierno central en Gran Bretaña llevaron no sólo a una mayor centralización de las finanzas públicas, sino a rumores de que el gobierno central estaba considerando la *abolición* de los gobiernos locales como un medio para controlar el gasto público. Sin embargo, el adherirse a la agenda nacional había traído una catástrofe, y las ciudades se veían obligadas a comenzar a retomar en sus propias manos más responsabilidades para administrar la economía de la ciudad. Los temas se volvieron urgentes gracias a los resultados de la reforma macroeconómica. La disminución de los límites económicos nacionales expuso a las ciudades a rivalidades con competidores del extranjero en un momento en el que había aún muy poca percepción de cuáles podrían ser las fortalezas y debilidades particulares de cualquier ciudad, pues, hasta el momento, esto no había sido parte de la agenda de las responsabilidades de gestión de la ciudad.

El ritmo del cambio fue muy diferente. Algunos gobiernos se resistieron a las presiones para descentralizar los poderes, mientras que otros las adoptaron. Hubo un proceso de aprendizaje más o menos interminable. La escala de choques, la oportunidad, la dotación inicial eran diferentes. Si la dotación única de cada ciudad iba a ser expuesta, tenía que abandonarse la tendencia a tratar a todas las ciudades como si fueran básicamente iguales, una herencia de la antigua tecnología de planificación, para que las reacciones a las políticas fueran estándares. Las ciudades manufactureras, en particular, asumieron con frecuencia un enfoque mercantilista —que no podía haber vida ni empleo serio (o “productivo”) sin la industria manufacturera— y, por tanto, siguieron un conjunto estándar de medidas para fomentar una nueva dimensión industrial: incentivos y parques industriales, zonas empresariales, en fábricas avanzadas, etc. Se perdió mucho tiempo y dinero en tratar de sostener una industria en descenso o en encontrar el tipo de industria que tendría mayor impacto sobre el desempleo (ensamblaje en masa), pero ya no era probable que se requiriera la ubicación de una ciudad. Como las ciudades llegaron a competir más directamente, dichas respuestas se volvieron cada vez más arriesgadas y expansivas, y con malos resultados en términos de reducción del desempleo. Se perdió más tiempo antes de que pudiera revertirse el abandono de las zonas urbanas deprimidas; antes de que pudieran volver a desarrollarse los grandes mercados

al mayoreo de estas zonas o las gigantescas áreas de zona de trenes del centro de la ciudad y las terminales; antes de que las zonas portuarias de las ciudades o los muelles de contenedores pudieran abrirse a la ubicación de las zonas urbanas deprimidas de modo que la tierra desalojada pudiera volver a desarrollarse para sostener una nueva economía de la ciudad. Entonces, los símbolos de desastre se convirtieron en banderas de regeneración: la bahía Darling de Sydney, Minato Mirai 21 de Yokohama, Docklands y Canary Wharf de Londres.

Casi de manera universal, la política nacional se volvió menos importante. Las viejas obsesiones sobre la distribución nacional de la población, la jerarquía urbana o el equilibrio regional tendieron a desdibujarse en el nuevo mapa trazado por la integración económica. El dominio de Mumbai dentro de la India se estaba volviendo menos importante que su capacidad para competir con Singapur. La antigua preocupación en México por el tamaño de la población de la ciudad capital declinó ante los temores de que ésta no pudiera competir con Los Ángeles o Chicago o Toronto en el nuevo mapa de la zona de libre comercio de América del Norte. La abrumadora supremacía de Londres en Inglaterra llegó a ser considerada como no tan urgente ante los temores de que no pudiera sostener su posición financiera, de transportes o cultural ante el reto de París, Francfort o Milán, Nueva York o Tokio (el tema de Kennedy, 1991, y muchos otros estudios).

El antiguo estilo de planificación en Europa y América del Norte fue destruido violentamente, porque no había sido eficaz. En la India, en vista de la relativa ineeficacia de la planificación física (por ejemplo, la industria “que no sigue las reglas” creció inexorablemente en las ciudades año con año, a pesar de que los planes sucesivos regularmente la habían proscrito mediante la legislación), no hubo violencia ni choque con una realidad irreducible. El sistema de planificación siguió produciendo planes —aún lo hace— para satisfacer sus deberes estatutarios, a pesar de que nadie pensaba que podían ser implementados y de que la brecha entre el plan y la realidad se ampliaba cada vez más. La industria papelera y las bibliotecas de planificación estuvieron muy agradecidas.

La competencia entre ciudades de Europa y América del Norte también hizo posible un aprendizaje mutuo entre ciudades, alianzas y el enfoque en modelos: por ejemplo, la manera como se reinventó Barcelona, o como Boston reunió fondos

públicos y privados para desarrollar las zonas urbanas deprimidas, o la transformación de las zonas portuarias de Baltimore o Ciudad del Cabo.

Se trató de una transformación de agendas no menos notable que la evolución paralela de la política macroeconómica: desde la sustitución de importaciones y las limitaciones al capital extranjero, sectores públicos grandes y crecientes, planificación obligatoria, hasta el libre comercio y los movimientos de capital, la privatización y la gestión facilitadora. En ninguna parte más que en la India. Los gerentes de la ciudad, casi de manera universal, pasaron del plan físico obligatorio y de largo plazo (aun cuando había capítulos simbólicos sobre la economía y sobre problemas sociales) a escenarios flexibles, de un énfasis exclusivo en el papel económico y la importancia de la manufactura a una concentración de servicios, cultura, educación, salud y transporte.

#### LA ECONOMÍA DE LA NUEVA CIUDAD

Así, la globalización (o, más bien, la apertura de las economías nacionales, y el inicio de la fusión de las economías nacionales en el mundo desarrollado) y lo que ha sido un resultado necesario, la descentralización de poderes y finanzas del ámbito central al de la ciudad, ha creado tanto nuevas economías de las ciudades como una nueva agenda de gestión urbana. En lugar del mapa de entidades nacionales, que cubren toda la superficie terrestre del mundo, podemos empezar a percibir un mapa de redes de ciudades, un archipiélago, con vínculos hacia el exterior a zonas de manufactura, agricultura, minería, etc. Las ciudades surgen como centros de gestión o logística para la economía mundial, donde ahora la tecnología extiende su alcance hasta el sistema global, en lugar de limitarlas a una región local.

Desde luego, los procesos gemelos de liberalización y descentralización no son los únicos factores que inciden en las ciudades durante este periodo. De hecho, es difícil recordar un periodo en el que tantos procesos estén reformando las ciudades al mismo tiempo. A continuación, se presenta una lista de algunos de los casos más obvios:

1. Abrir las ciudades a la economía mundial ha restaurado la idea de las ciudades en constante cambio, continuo ajuste incremental hacia los mercados

externos, en lugar de la idea de una estructura física fija, como un conjunto de factores económicos inamovibles que difícilmente cambian en décadas. Históricamente, los cambiantes precios en los mercados de la ciudad han expulsado constantemente a algunos sectores y atraído a otros, proporcionando un contexto especial para las innovaciones, que subsecuentemente transforman la ciudad. Por tanto, la tarea central de la gestión de la ciudad es ofrecer un esquema para esta dinámica central de cambio, no fijarla en la inamovilidad.

2. La liberalización, la reforma macroeconómica, no sólo abrió la ciudad a la competencia externa, condujo a la privatización y reestructuración de las empresas urbanas del sector público y, en algunos casos, la privatización y reorganización de los servicios públicos de la ciudad. En las ciudades de las antiguas Economías de Planificación Central, el desarrollo de los mercados de vivienda y tierra está reorganizando la distribución de la actividad en la ciudad de manera aún más radical.
3. Los procesos de desindustrialización de largo plazo —ya sea el cierre o la reubicación de la manufactura en las ciudades— se han realizado sólo en diferentes grados en distintas ciudades. En los países en desarrollo, con frecuencia gran parte de la manufactura sigue incrustada en la economía de la ciudad, a menudo protegida por la continuación del proteccionismo —por ejemplo, la posición de la industria ensambladora de vehículos en Sao Paulo— a pesar de que, en otras, la conocida disminución de la manufactura en las zonas urbanas deprimidas es aparente (por ejemplo, las industrias textiles en Mumbai y Shanghai).
4. Bajo el efecto de una mayor competencia mundial, las empresas han desincorporado muchas operaciones de servicios internos. Por ejemplo, grandes compañías manufactureras han tendido a subcontratar muchos servicios que anteriormente prestaban dentro de la compañía: abogacía, publicidad, ventas, investigación y desarrollo, etc. Parte del crecimiento de la actividad terciaria, tan concentrada en las ciudades, es proporcionada por esta evolución de las compañías existentes.
5. Una economía cada vez más globalizada pone mayor énfasis en la movilidad de los factores de la sociedad: una mayor proporción del producto de la sociedad

y de su mano de obra debe movilizarse, debe migrar; y todas las pruebas estadounidenses sugieren que, cuanto mayor sea la proporción de personas nacidas en el extranjero, mayor será la prosperidad de la ciudad.<sup>5</sup> Por lo tanto, las funciones de intersección de transportes de la ciudad se vuelven más importantes. De hecho, puede considerarse a la ciudad esencialmente como una intersección en el flujo de bienes, personas, finanzas, información, etc. El funcionamiento eficiente de cada modo de transporte (caminos, trenes, aire, mar o ríos) y las transferencias entre ellos se vuelven cada vez más importantes en la generación de los ingresos de los ciudadanos. Se ha hecho mención de las implicaciones urbanas radicales a lo largo de los últimos 30 años de la transformación de los contenedores y la unificación del transporte marítimo, con una clara disminución en el empleo y la reubicación de los muelles hacia zonas rurales y terminales fluviales de carga y descarga. La integración de producción y movimiento, los flujos constantes entre diferentes lugares en diferentes países, y las políticas de que las existencias deben estar justo a tiempo obligan a los puertos a aspirar a tener un funcionamiento libre de errores, un sistema años luz lejos del antiguo puerto, perpetuamente obstruido, al parecer, por cuellos de botella y huelgas (nunca visto más dolorosamente que en los antiguos muelles de Mumbai).

6. La revolución de la información está transformando simultáneamente las actividades de muchas ciudades de maneras que no son fáciles de prever, cambiando en algunos casos los servicios no comerciales (para la población local) en comerciales (para la exportación): por ejemplo, servicios de salud, cultura y educación superior; así como creando nuevos sectores de actividad (por ejemplo, carga y procesamiento de información, programación de software, etcétera).
7. Por último, está el impacto de los choques constantes, vistos tan dolorosamente en las crisis económicas que afectaron a las ciudades del oriente y el sudeste asiático en 1997-1998. Sin embargo, una señal de cuán efectiva ha si-

<sup>5</sup> Véanse "Perspective: Cities and Immigration", *Investor's Business Daily*, 30 de septiembre, 1997; Stephen Moore (1998), *A Fiscal Portrait of the Newest Americans*, Washington, National Immigration Forum and Cato Institute; Mark Lisherón y Bill Bishop (2002), *American-Statesman Report*, 9 de junio.

do la reforma en muchos casos es que las ciudades —y las economías nacionales— son capaces de recuperarse con sorprendente velocidad. La crisis de 1973-1975 aquejó a algunas ciudades europeas y estadounidenses tan profundamente que las altas tasas de desempleo continuaron durante unas dos décadas. En cambio, la crisis de 1994-1995 en México, que en el contexto inmediato parecía ser una de las más severas, terminó en un periodo relativamente corto. Las ciudades asiáticas golpeadas por la recesión de 1997-1998 ya se han recuperado por completo. Por lo tanto, las economías nacionales y citadinas parecen haber alcanzado niveles de flexibilidad que permiten una rápida recuperación.<sup>6</sup>

Estos procesos se traslanan y exageran sus efectos. Proporcionan el contexto dinámico para una gestión urbana en una economía global en rápido cambio.

#### LA CIUDAD DE SERVICIOS

De esta manera, el manojo de funciones de la economía de la ciudad va quedando claro, si bien, como se mencionó antes, cada ciudad es única en ciertos aspectos importantes. El paquete define una parte importante de lo que está involucrado en la gestión de ciudades y en las formas de la planificación requerida. Como se dijo, el papel de intersección en los flujos —desde bienes y personas hasta información— implica una dotación particular de infraestructura sin la cual no puede funcionar una ciudad. Un elemento clave en la competencia entre ciudades está en buscar capturar el papel de centro (*hub*) en uno y otro de los modos de transporte; esto se ve con gran claridad en la competencia por nuevos aeropuertos en el este de Asia (entre Singapur, Bangkok, Hong Kong y Kansai en Osaka, Seúl, Taipei, Shanghai, etc.) o en instalaciones portuarias en el sur, este y sureste de Asia (Shanghai, Kiaohsiung, Hong Kong y los puertos a lo largo del río de las Perlas, Singapur,

<sup>6</sup> Existen dificultades para medir “flexibilidad” (Killick, 1995), pero Caneri (en Williamson, 1994) ofrece una anécdota de Turquía para exemplificar la creciente velocidad de reacción en la política macroeconómica: “Le tomó seis años al gobierno reaccionar al primer aumento en el precio del petróleo, más de seis meses ante la importante crisis financiera de 1983, seis semanas a la crisis del tipo de cambio de 1987, seis días a la Guerra del Golfo y ahora seis horas a cambios externos importantes”.

Mumbai, Johore Bahru, etc.). Existe una competencia parecida para establecer centros de telecomunicaciones. El acceso al transporte de primera clase suministra la condición necesaria de acceso a la mayoría de los servicios.

Por tradición, los servicios han estado mal definidos conceptualmente (en esencia, fueron lo que quedó después de enumerar el producto de bienes tangibles: industriales, agrícolas y mineros) y, por tanto, a menudo se registran mal en las estadísticas disponibles, en particular los servicios que son internacionalmente comerciables y en el nivel de desagregación necesario para identificar la especialización de una ciudad. Como resultado, las anécdotas, sin duda vívidas, pero con un alto potencial de error, a menudo han llenado el hueco de los datos estadísticos. Además, la distinción entre servicios y manufactura es, como bien se sabe, parcialmente ilusoria. Un ingeniero en diseño que trabaja en una compañía ensambladora de vehículos es un trabajador de la manufactura; pero si hace el mismo trabajo como asesor independiente, es un trabajador de servicios.

Sin embargo, podemos enumerar algunas de las exportaciones de servicios que ahora tienen una importancia cada vez mayor para determinar el empleo y el ingreso de diferentes ciudades, aun cuando a menudo es menos fácil evaluar su importancia económica relativa.

#### SERVICIOS PARA MANUFACTURA

Si bien muchas ciudades se han desindustrializado, o están en el proceso de hacerlo, esto no significa de ninguna manera el fin de la manufactura en las ciudades. Las zonas urbanas pueden perder industrias, pero a menudo las fábricas se ubican en una hilera de asentamientos más pequeños o en terrenos de la zona rural hasta 160 kilómetros alejados de la ciudad. Por consiguiente, la Ciudad de México proporciona servicios (e intersecciones de transporte) a un anillo de centros manufactureros del centro del valle de México: Toluca, Querétaro, Puebla, Cuernavaca, etc. Lyon proporciona servicios a una importante región industrial europea. El triángulo Mumbai-Pune-Nasik atiende a una región industrial dispersa que sostiene parte de la economía de servicios de Mumbai. Los servicios involucrados pueden clasificarse como: contabilidad, abogacía, publicidad, finanzas, investigación y desarrollo,

consultoría, etc. Los servicios logísticos para la manufactura son un componente importante aquí, aunque no se clasifican tan fácilmente. El ejemplo que aparece en el recuadro fue tomado de Hong Kong para una compañía que no realiza manufactura, pero ilustra el importante papel de las ciudades, no en la manufactura directa de bienes, sino en la organización global de la manufactura. Las ciudades también son importantes en la investigación y el desarrollo de la manufactura: desde laboratorios y departamentos de investigación de las universidades, hasta “parques incubadoras”, donde pequeñas compañías pueden desarrollar innovaciones.

Li y Fung constituyen una compañía que opera desde Hong Kong hacia 23 países del sureste de Asia, América Latina, Europa Oriental, Mauricio y el Caribe.

El señor Fung explica cómo funciona el sistema. Una compañía extranjera se le acerca con una propuesta para fabricar un producto modesto —por ejemplo, una pluma fuente o un vestido sencillo— y le pregunta dónde puede fabricar dicho producto mucho más barato que en cualquier otro lugar del que tenga conocimiento la compañía. El personal del señor Fung se dedica a encontrar no sólo una fuente de mano de obra más barata, sino también un lugar a salvo de las restricciones comerciales a la producción china. Tómese como ejemplo el vestido. El hilo puede tejerse en Corea, la tela puede hilarse en Taiwán, los cierres pueden comprarse en Japón y puede fabricarse la prenda sin terminar en China, antes de que pase por un cosido final en Indonesia. “Lo que hacemos es encontrar el mejor lugar para cada operación —dice el señor Fung—. Al mismo tiempo, estamos preparando factores de producción de modo que podamos recortar los plazos de entrega de tres meses a cinco semanas.”

Li y Fung tienen una red de 7 500 proveedores regulares que emplean, en promedio, a unas 200 personas cada uno. En otras palabras, cerca de mil y medio de trabajadores dependen, en cierta medida, de la empresa.

*The Economist*, 20 de junio de 1998.

## FINANZAS

Muchas ciudades grandes, dándose cuenta del inmenso incremento en los movimientos de capital mundial y de las transacciones financieras, están más conscientes del papel de las actividades financieras y de la necesidad de facilitar el desarrollo de un barrio financiero. Como resultado, existe mucha competencia para convertirse en centro financiero internacional —por ejemplo, entre Mumbai y Shanghai, siguiendo de cerca a Hong Kong y Singapur— y para asegurar la provisión de la infraestructura adecuada (telecomunicaciones, bases de datos, aeropuertos, etcétera).

Para aquellas ciudades que se han convertido en centros de finanzas globales, los efectos del empleo pueden ser considerables. En un caso extremo, Londres emplea a unos 600 mil trabajadores en actividades financieras y conexas, por lo que este sector es una fuente importante de ingresos para la economía de la ciudad.

## COMERCIO Y HOSPITALIDAD

El comercio al menudeo y al mayoreo es tal vez el empleador más grande en las ciudades de países en desarrollo. En los países desarrollados, es mucho menos significativo, pero es un sector clave relacionado con el papel distribucional y de intersección de las ciudades, con las finanzas, los hoteles y los restaurantes y el turismo. De hecho, algunas ciudades han desarrollado estrategias para expandir las instalaciones de venta al menudeo para apoyar la política turística, como Singapur y Hong Kong. Otras, también han desarrollado barrios de compras, a menudo en el antiguo centro de la ciudad, con el mismo propósito. Por lo tanto, el comercio al menudo se vuelve una importante industria de exportación.

## CULTURA

Parte del complejo de actividades que sostienen el turismo y otro tipo de viajes internacionales incluye la prestación de servicios culturales. En muchas ciudades, hasta épocas recientes, ha sido visto como un servicio para la población local y “no comercial”, mientras que ahora es visto, con toda justicia, no sólo como comer-

ciable sino también como una parte intrínseca del turismo, el viaje de negocios (para un centro financiero), etcétera.

El estudio de Londres citado antes (Kennedy *et al.*, 1991) descubrió que había un estimado de 210 mil empleados en la creación y entrega de servicios culturales, que cubren subsectores tan diversos como la industria de la música (incluida la transmisión y televisión, grabación, orquestas y educación musical), cinematografía, museos, sitios históricos, libros de viajes nuevos y usados, antigüedades, teatros y cines, etc. (para un estudio nacional de la economía cultural británica, aunque con una definición diferente, véase Creative Industries Task Force, 1998).

Algunas ciudades y poblados han elegido la prestación de servicios culturales como parte de una estrategia para sostener la economía local. Un ejemplo extremo es el de Hay-on-Wye, un pequeño pueblo en el oeste de Inglaterra, que se ha vuelto famoso en todo el mundo como centro al menudeo de libros de segunda mano. Otras ciudades han empleado, a las mil maravillas, festivales regulares para ese mismo fin: en teatro y música (Edimburgo), ópera (Bayreuth), cine (Cannes, Londres, Delhi, La Habana, etcétera).

Esa “festivalización” es comparable con apuntar a las convenciones de negocios o exhibiciones o acontecimientos deportivos (véanse Smith-Heimar, 1993, sobre la estrategia de Indianápolis, o Townroe sobre Sheffield, en Harris, 1996, 13-27). Hay un creciente esfuerzo dedicado a tratar de medir el efecto económico de tales acontecimientos (para un intento reciente por evaluar el efecto económico de las carreras de automóviles, véase Lilley III y DeFranco, 1999). De hecho, la festivalización puede proporcionar la influencia política y financiera para una reestructuración urbana mucho más amplia, como demostró la explotación que hizo Barcelona de los Juegos Olímpicos de 1992 para restaurar una gran parte de la ciudad y desarrollar una nueva base económica (Pons, 1993; Ajuntament, 1990).

#### SERVICIOS MÉDICOS

Los servicios médicos se han comercializado internacionalmente durante mucho tiempo, pero sobre una pequeña base muy especializada y para mercados de ingresos muy altos. Ahora se están generalizando más, particularmente en ciudades de

países en desarrollo que pueden ofrecer altas habilidades con servicios intensivos de mano de obra a precios asequibles (en hospitales y clínicas, casas de convalecencia o de retiro, servicios de enfermería a domicilio, etc.). Singapur, en la década de 1970, estuvo tal vez entre los primeros en reconocer este potencial, proporcionando servicios médicos, respaldados por investigación médica, a consumidores de medianos ingresos en el sureste asiático. La región fronteriza de México actualmente suministra servicios a ancianos estadounidenses desde la región central hasta el sur (véase Arredondo-Vega, 1997). Barcelona y Bogotá han desarrollado “tours en paquete” médicos para los que necesitan cirugía; el paciente recibe un solo precio que incluye viaje, hotel y convalecencia, cirugía, respaldado con un esquema de crédito del banco del estado. Los hospitales privados de Mumbai —y tal vez los de otras ciudades— también están creando una clientela internacional.

Así como sucede con muchos de los servicios enumerados aquí, la calidad de la vida urbana es crucial para el resto del paquete. Pocos viajeros se sentirán atraídos por el servicio médico de un lugar en el extranjero si corren el riesgo de contraer desintería por el agua contaminada o por el mal alcantarillado o la disposición de desechos sólidos, o de encontrar violencia en la calle. Por consiguiente, el programa tradicional de servicios municipales adquiere un significado económico sustancial en los servicios de la ciudad.

#### EDUCACIÓN

Como servicio comercializable internacional, la educación (principalmente, la educación superior) ha estado dominada por centros particulares. El énfasis de la política educativa la ha considerado como un servicio público para la población local, más que como una exportación, es decir, que proporcione estudiantes extranjeros. En consecuencia, hay relativamente pocos estudios sobre el efecto económico de la educación (en Inglaterra, véanse Armstrong, 1993; Armstrong *et al.*, 1994; Greenaway y Tucker, 1996; Local Planning Unit, 1995). Sin embargo, muchas universidades son lo bastante grandes para tener un efecto económico significativo sobre el comercio, alojamiento, transporte y cultura de la localidad. Además, las ciudades de las zonas urbanas deprimidas pueden proporcionar un importante componente en

el desarrollo del turismo como un foco para pequeñas tiendas, restaurantes, teatros y cines, clubs, etc. —como en el Banco Izquierdo de París— o en la incubación de nuevas innovaciones en la manufactura (como con los parques científicos o tecnológicos; por ejemplo, véase el exitosísimo ejemplo británico en Cambridge).

#### PROCESAMIENTO DE DATOS Y PROGRAMACIÓN DE SOFTWARE

La revolución de la información está abriendo constantemente nuevas posibilidades de servicios comercializables. Las comunicaciones vía satélite han hecho posible la localización de diferentes partes del proceso de carga y procesamiento de información en diferentes partes del mundo. Bangalore en la India es ahora famosa como un centro de programación de software que inicialmente era subcontratado por compañías del Valle del Silicio, pero que ahora se está expandiendo a mercados globales (junto con Mumbai, Manila, Hyderabad, Dhaka y, sin duda, muchos otros centros). Muchas otras formas de procesamiento de datos se han difundido: boletos aéreos y contabilidad, transacciones bancarias y de bienes raíces, manejo de archivos criminales y médicos, etcétera.

Esta lista incluye sólo algunos de los ejemplos mejor conocidos de los servicios mediante los cuales las ciudades se han reinventado. Cada ciudad es, como se dijo antes, en sentidos importantes, única, de modo que identificar el complejo único de la actividad sobre la que una ciudad basa su futuro económico es un viaje de descubrimiento para sus gerentes. En el antiguo régimen económico, los gerentes de las ciudades no estaban obligados a prestar atención a la economía subyacente (era preocupación exclusiva del gobierno nacional), mientras que ahora se ha convertido en un elemento crucial para determinar el ingreso de la ciudad y el apoyo político de la población. La discreción política permitió el diseño de planes físicos de muy largo plazo, modelados sobre los largos períodos de gestación de elementos de infraestructura física. Eso continúa ahora en el fondo; pero en el frente, es la necesidad de una flexibilidad de corto plazo en relación con un ambiente externo inestable.

## GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN

El cambio de paradigmas, tanto en el gobierno como en la planificación, ha sido extraordinario. Las escuelas de planificación aún están luchando por ponerse al día, por salvar lo salvable de los restos que la globalización dejó de nuestras percepciones y prácticas.

Por otro lado, la globalización es lo que ha restaurado lo local, a costa de lo nacional. Parece que la fusión económica ha estimulado la fisión política, aumentando la diferenciación social entre unidades territoriales, ya sea que esto se refleje en la descentralización legal, explícita o no. Los negocios, durante tanto tiempo obsesionados con los asuntos gubernamentales nacionales como un factor determinante clave de ganancias, han llegado ahora, en muchos casos, a ver lo local como crucial para la actividad comercial. La globalización es, por tanto, una liberación para las ciudades, el levantamiento de un rígido control nacional que las redujo a ser tan sólo instrumentos de la política nacional, y una restauración de cierta medida de autogobierno y autodesarrollo. Esto se aplica, en cierto modo, a restaurar su papel histórico esencial. Pues el punto económico de las ciudades no es que produzcan un tipo de producto u otro, sino que concentren inteligencia en una escala capaz de obligar a una innovación continua. Las ciudades deben estar caracterizadas por una actividad febril, en constante cambio: reflejado en la moda del vestido, los hábitos alimenticios, el estilo y la velocidad del discurso cotidiano y el acento, el lenguaje corporal tanto como la arquitectura. Por ello, la ciudad debe estarse reinventado constantemente, expulsando ciertas actividades que ya no necesitan la atmósfera de incubación, y atrayendo otras que sí. La esclavitud del estado nacional, que buscaba homogenizar el territorio nacional de una manera estable de largo plazo, va en contra precisamente de la esencia de la ciudad. En consecuencia, un Plan Maestro de 20 años, que suponga una predeterminación del futuro, es un intento por matar la constante autotransformación, que es la esencia de la contribución que la ciudad hace al mundo.

La historia no se repite, excepto en burla. La descentralización está ahora de moda, pero la ciudad no va a heredar los atributos del estado soberano, así como tampoco la inmensa gama de agencias regulatorias globales van a constituir un es-

tado soberano del mundo. Más bien, la propia soberanía se va a dispersar entre muchas agencias, mal definidas, circunscritas por redes de control, opacas, y ciertamente no vinculadas de manera segura a ninguna institución específica. El panorama es complejo entre, digamos, la ambivalencia de los gobiernos europeos acerca del grado de integración en la Unión Europea y los que aún proclaman en voz alta los derechos de la soberanía absoluta sin importar el mundo. Pero la dirección parece ser hacia un mundo de gobernanza complicado, multicolor y no estandarizado, en donde las agencias oficiales (mundiales, nacionales, provinciales, citadinas) luchen con negocios privados y asociaciones de autogobierno, una inmensa gama de organizaciones no gubernamentales, universidades, etc. De hecho, es interesante que las ciudades de los países en desarrollo estén entre las primeras en reconocer esta diversidad en la creación de foros urbanos, asociaciones, etc., un fenómeno ahora repetido en el ámbito de las agencias internacionales. Un reparto cambiante de “interesados” (lo que antes se conocía como “intereses creados” y enemigos del antiguo orden) ofrece pocos medios para tomar decisiones democráticas claras, pero inmensas oportunidades de participación.

La vieja agenda económica —el desarrollo económico nacional— está decayendo, en parte porque el territorio nacional es cada vez menos claro en cuanto entidad económica y el gobierno ya no puede tratar la actividad en ese territorio como si fuera autónoma, susceptible de una dirección unilateral y exclusiva. Sin embargo, detrás de esto está la disminución relativa de la guerra como preocupación del estado. Los economistas revisten particular significado al desarrollo nacional de la industria pesada y la producción de bienes de capital en el antiguo marco de desarrollo nacional, y se produjeron elaborados argumentos económicos para justificarlo. No obstante, no puede dejar de observarse el vínculo entre esas industrias y la producción de armas sobre una base autosuficiente nacional, que probablemente es la justificación mucho más importante de esta estrategia económica. Ahora es imposible tener un programa de defensa sin importaciones, pues gran parte de la antigua agenda se ha vuelto obsoleta. De hecho, en todos los factores de producción (capital, mano de obra, tecnología), ninguna economía nacional tiene ahora un suministro óptimo, ya sea en escala o composición. Es tan sólo un fragmento de un todo mucho mayor y, de hecho, la complejidad de las interacciones entre la par-

te y el todo desafía la propia simpleza del concepto de territorio. Las ciudades son parte de redes que abarcan muchas fronteras.

¿Acaso significa esto que la globalización anuncia el fin de la planificación de las ciudades? Ciertamente sí, si por “planificación” queremos entender un plan de dirección estatutario experto y unilateral del cambio físico a través de un periodo largo, sin importar la dirección que estén tomando los mercados. De hecho, la añeja lucha de los planificadores contra el mercado parece ahora perversa y utópica. Sin embargo, si por “planificación” queremos decir tener objetivos y trazar un curso para lograrlos —y estos dos factores pueden cambiar a medida que se desenvuelven las circunstancias—, entonces planificación obviamente permanece. El meollo de dicha preocupación no puede ser la regulación de los usos de la tierra —que debe ser el resultado del proceso y no el medio—, sino el modelado de la estructura de la economía de la ciudad en el contexto de sus cambiantes relaciones con los mercados globales: es decir, lo que solía ser una prerrogativa exclusiva de los gobiernos nacionales. En un sentido efectivo, debe ser una planificación de corto plazo; no debe ser experta sino consensuada, ni impuesta por orden. Formular a dónde debe ir la ciudad es un asunto sumamente político que requiere colaboración, promoción y facilitación, no una dirección por estatutos. Manejar la ciudad es ahora más parecido a navegar un velero: el capitán no controla la marea, el viento o el clima, pero un buen marinero es mucho mejor que uno malo para combinar las habilidades de manejar el velero, mantener el consenso de la tripulación, repositionar constantemente el bote para explotar las oportunidades y llegar a su destino.

El plan nacional se ha ido, ya sea gobernando la economía o el territorio. Ya no tiene sentido y la experiencia de la política regional ha sido decepcionante. Sin embargo, dada la perspectiva económica de una ciudad, la planificación espacial de nivel local se torna importante. Una ciudad de servicios de alto valor, que depende de crecientes flujos de población, información y bienes, requiere un ajuste continuo de la estructura y la infraestructura física. Además, el éxito de dicha ciudad también depende de una alta calidad de vida, parte de la cual incluye un buen diseño físico. Por lo tanto, si bien el heroico plan de uso de la tierra en el largo plazo ahora parece redundante, la viabilidad económica de una ciudad exige ahora una intervención mucho más intensiva en el nivel micro.

La ciudades de Europa y América del Norte, y ahora la de los países en desarrollo, han pasado por tres décadas de innovación en instituciones y prácticas, mientras buscan dar cabida al nuevo entorno de la integración económica global. Muchas han aprendido a facilitar la creación de nuevas economías que han institucionalizado el cambio incremental con un consenso político cambiante, liberándose en parte de las rigideces que constituyen la extrema vulnerabilidad en condiciones de crisis. Lo mismo puede decirse de ciudades de América Latina y China. Sin embargo, en otros lugares —incluida tal vez la India— el estado soberano a menudo está luchando aún por retener su control del monopolio. Al hacerlo, el estado sofoca todo el papel potencial de las ciudades para avanzar en el mundo, para reducir la carga de la pobreza mundial. Por consiguiente, liberar a las ciudades es una parte clave de la agenda para un nuevo siglo y la erradicación de la pobreza. **G**É

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ajuntament de Barcelona (1990), *Pla Estrategic Economie i Social*, Barcelona, Ajuntament, 19 de marzo.
- Armstrong, Harvey W. (1993), "The Local Income and Employment Impact of Lancaster University", *Urban Studies*, vol. 30, núm. 10, pp. 1653-1668.
- Armstrong, Harvey W. et al. (1994), *Building Lancaster's Future: Economic and Environmental Implications of Lancaster University Expansion to 2001*, Lancaster, Lancaster University, abril.
- Arredondo-Vega, Jorge Augusto (1997), *The Use of Mexican Private Medical Services by American Nationals in the Border City of Tijuana: An Appraisal of Mexico's Comparative Advantage over the United States*, tesis de doctorado inédita, Development Planning Unit (University College London), Universidad de Londres.
- Calcutta Metropolitan Planning Organisation (1966), *Basic Development Plan: Calcutta Metropolitan District, 1966-1986*, CMPO (gobierno de Bengala Occidental), Calcuta.
- Cowan, David (1988), *The Effects of Structural Adjustment Programmes on the Rate of Urbanisation in Tanzania*, tesis de doctorado inédita, Development Planning Unit (University College London), Universidad de Londres.

- Creative Industries Task Force (1998), *Creative Industries: Mapping Document*, Londres, Department for Culture, Media and Sports.
- Greenaway, D. y J. Tuck (1995), *Economic Impact of International Students in United Kingdom Higher Education*, Nottingham, Committee of Vice Chancellors and Principals.
- Hall, Peter, Ray Thomas, Harry Gracey y Roy Drewett (1973), *The Containment of Urban England*, Political and Economic Planning, George Allen and Unwin/Sage, 2 vols.
- Harris, Nigel (1978), *Competition and the Corporate Society: British Conservatives, the State and Industry, 1945-1964*, Londres, Methuen.
- (2003), *The Return of Cosmopolitan Capital: Globalisation, the State and War*, Londres, IB Tauris.
- Harris, Nigel e Ida Fabricius (eds.) (1996), *Cities and Structural Adjustment*, Development Planning Unit-Overseas Development Administration, Londres, UCL Press.
- Hirst, Paul y Grahame Thompson (1999), *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, 2a. ed., Cambridge, Polity Press.
- Kennedy, Richard (1991), *London: World City Moving into the Twenty First Century: A Research Project*, copatrocinado por London Planning Advisory Committee, Londres, HMSO.
- Killick, T. (ed.) (1995), *The Flexible Economy: The Causes and Consequences of the Adaptability of National Economies*, Londres, Overseas Development Institute.
- Moore, Karl y David Lewis (1999), *Birth of the Multinational: 2,000 Years of Ancient Business History –From Ashur to Augustus*, Copenhague, Copenhagen Business School Press/Handelschojskulens.
- Lilley III, William y Laurence J. de Franco (1999), *The Economic Impact of the Network Q Rally of Great Britain*, Colnbrook, Reino Unido, Motor Sports Association.
- Local Economic Planning Unit (1995), *Impact Study of the South Bank University*, Londres, South Bank University, mayo.
- Okun, Arthur (1970), *The Political Economy of Prosperity*, Washington, Brookings Institution.
- Pons, J.M. (1993), *How Barcelona Used the 1992 Olympics to Rebuild the City*, ponencia, American Planning Association Conference, Chicago, 1 de mayo.
- Proctor, Robert (1988), *Racial Hygiene: Medicine under the Nazis*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

- Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population (1940), *Report* (el “Informe Barlow”), Cmd. 6153, Londres, His Majesty’s Stationery Office.
- Shonfield, Andrew (1965), *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, Londres, Royal Institute of International Affairs/Oxford University Press.
- Smith-Heimar, J. (1993), *Contemporary Economic Development in US Cities: Five Case Studies*, Varsovia, USAID/Ciudad de Varsovia.
- Stola, Dariusz (1992), “Forced Migration in Central European History”, *International Migration Review*, vol. 98, núm. 26/2, verano, pp. 324-341.
- United Nations (1984), *Fifth Population Enquiry among Governments: Monitoring Government Perceptions and Policies on Demographic Trends and Levels in Relation to Development as of 1982*, Nueva York, Population Division, United Nations.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1994), *Liberalising International Transactions in Services: A Handbook*, Ginebra, UNCTAD y World Bank.
- Webb, Sidney y Beatrice (1935), *Soviet Communism: A New Civilisation*, Londres, Longman, Green and Co.
- Williamson, John (ed.) (1990), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Institute for International Economics, enero.
- Zarnowitz, V. (ed.) (1972), *The Business Cycle Today*, Chicago, National Bureau of Economic Research/University of Chicago Press.