

Daniel Hiernaux-Nicolas

Doctor en geografía y profesor-investigador titular del Departamento de Teoría y Análisis de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, ciudad de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores
Teléfono y fax: (525) 645 3062
Correo electrónico: hiernaux@cueyatl.uam.mx



**GLOBALIZACIÓN E
INTERNACIONALIZACIÓN
DE LAS GRANDES CIUDADES.
EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

La globalización, además de sus múltiples efectos sobre las economías nacionales, ha revitalizado el interés por las economías urbanas. Al respecto, autores como Michael Porter reconocen que si bien el espacio-nación es la unidad de referencia inevitable, la competencia global se desarrolla entre compañías, las cuales tienen una localización muy específica en una región o en una

ciudad en particular (Porter, 1990). Es decir, la economía de las ciudades se revela nuevamente como una de las líneas de trabajo urgentes para los estudiosos de las cuestiones territoriales.

Por otra parte, es evidente que no todas las ciudades demuestran la misma capacidad para desempeñarse favorablemente en un entorno global tan competitivo. La historia de estas ciudades, la revisión de sus capacidades de competencia, los niveles de infraestructura y varios factores más determinan sus ventajas competitivas, para decirlo nuevamente en términos porterianos. Tales son los antecedentes de esta comunicación, que versan sobre los efectos de la globalización en la economía de las ciudades.

I. Globalización y territorio

El tema de la globalización es, sin duda, uno de los tópicos centrales de los últimos años, no sólo por la consecuente evolución ideológica con respecto a las políticas económicas, sino también por la multiplicación de experiencias de integración de bloques y de supresión de las barreras comerciales que regían la economía de la posguerra.

Es indudable que este proceso —que tuvo en la caída del Muro de Berlín al símbolo de la desintegración del paradigma de dualismo mundial Este/Oeste— se encuentra muy lejos de terminar exitosamente, ya que, junto a los acuerdos parciales entre países en escalas relevantes, se presentan también desintegraciones y fragmentaciones, particularmente sensibles en la antigua esfera de influencia de la economía soviética.

Asimismo, el proceso de globalización enfrenta dificultades que hacen patentes las deficiencias de la economía capitalista para encontrar nuevas formas de crecimiento sostenido, lo que orilla a numerosos países a entrar en el juego de las presiones comerciales y el proteccionismo renovado para defender sus bases ideológicas tradicionales.¹

Sin embargo, no es menos cierto que la globalización es un proceso vital de este fin de milenio, ni que a partir de él se deben reconsiderar numerosos paradigmas tradicionales que fueron usados en las ciencias sociales. La cuestión territorial es

¹ Al respecto, un comentarista político calificaba de *soft-power* a la diplomacia basada en el juego de fuerzas económicas, mientras que consideraba como *hard-power* lo relativo a la diplomacia tradicional, basada en la fuerza política y militar. Por otra parte, utilizaba la expresión *vial-power* para bautizar al poder de las mafias (de narcotraficantes, etc.) y de los nuevos caudillos (como los políticos regionales en China, p.e.). *Newsweek*, junio de 1994.



uno de ellos. Es preciso revisar de manera integral, desde las condiciones de su planteamiento hasta las formas de intervención en la organización y administración territorial.²

A continuación haré algunos planteamientos sintéticos respecto de las formas territoriales en el contexto de la globalización, destacando, antes que todo, que estamos ante fuertes mutaciones de las formas espaciales tradicionales, sin que por ello se eliminen por completo los mecanismos tradicionales de organización territorial.

La *transición territorial* —tema al que se han referido desde hace varios años los estudiosos del territorio— implica forzosamente un transitar de formas territoriales conocidas, probadas y exploradas, a otras de las que podemos sospechar sus características, pero no determinar contundentemente los contenidos. Esta situación nos obliga a establecer escenarios conceptuales, más que a emitir certezas.

Una idea que ya goza de amplio consenso es que el espacio-nación ha dejado de ser, para bien o para mal, la referencia obligada de los procesos territoriales. En un contexto de economías protegidas, donde se identificaba a los intereses nacionales con los de la sociedad nacional, hubo poca cabida para las referencias supranacionales. Ello no implicaba, desde luego, la carencia de intensos intercambios en el ámbito internacional; tales referencias no tenían que ver con esto, sino con el comportamiento interno del territorio.

En estas circunstancias, temas como el progreso de las regiones subdesarrolladas con respecto al promedio nacional, o la integración de sectores marginados a las condiciones de vida promedio de la sociedad nacional, fueron por muchas décadas aspectos esenciales a partir de los cuales se construyeron las teo-

rías territoriales y se ensayaron las políticas de los estados nacionales.

Nuestras teorías y prácticas territoriales han sido ampliamente sustentadas por este tipo de condiciones, de tal forma que aún no se han podido elaborar nuevas pautas conceptuales sustitutivas, por lo menos no durante las tres décadas en las que predominó —en el hemisferio occidental— el modelo de organización económica sustentado en la doctrina fordista. (Esto no significa que el fordismo haya sido dominante, sino que fue juzgado como modelo e ideología por la mayor parte de los estados no socialistas.)

Al poner en tela de juicio los planteamientos más elementales de la política económica, entre ellos la obligación de impulsar 'lo nacional', las nuevas formas de organización económica tocan y trastornan las formas territoriales correspondientes, e inducen factores de distorsión en aspectos tradicionalmente concebidos como ciertos e inalterables. Es el caso del espacio-nación, considerado como la base de la organización económica. Mientras que en los años setenta, y quizás hasta bien avanzados los ochenta, se hacía referencia a lo nacional y a lo regional, hoy en día es preciso que se manejen los análisis en un ámbito internacionalizado, debido a las presiones ejercidas por la globalización.

Lo regional, cuya existencia se debatió con amplitud en el citado periodo, era un subcomponente de lo nacional y, salvo casos notorios —como el de las regiones-enclaves—, no mantenía sino escasas relaciones con el ámbito internacional.

La globalización remite ahora a dos niveles de espacio: por un lado, el espacio global, caracterizado frecuentemente por su organización reticular, o sea, compuesto a partir de las re-

² Me refiero, por ejemplo, a estrategias como la de los polos de desarrollo, que se concibió y diseñó en un contexto de economías nacionales cerradas, con políticas de industrialización sustitutiva de importaciones y un fuerte Estado interventor.

des de intercambio que sustentan el funcionamiento actual de la economía mundial; por otro, un espacio local donde se ejercen las funciones de producción y reproducción. En forma propositiva se dice, entonces, que la producción y la reproducción son funciones soportadas por el espacio local (sin precisar su tamaño, por lo que puede ser un punto o una región), en tanto que la circulación construye y se basa en el espacio global, el de las redes de articulación.

El espacio reticular tiene sus propias reglas de operación. No es un espacio virtual, sino uno real que difiere de las formas territoriales tradicionales, dado que cuenta con nuevos agentes reguladores (como la Ronda Uruguay, por ejemplo), nuevas relaciones espacio-temporales y productos propios no materiales, como el conocimiento en forma de tecnología o de información. (Es resaltable que el modo de circulación de estos nuevos bienes, distinto a los conocidos, aunque en ocasiones sólo por la velocidad de su desplazamiento —que puede ser de fracciones de segundo—, no implica que no mantengan, como ya lo mencioné, su enraizamiento local necesario.)

Por su parte, el espacio local tiene una doble función: primero, servir de soporte a la producción de bienes y servicios que requiere la economía reticular, así como a la reproducción de ésta; segundo, continuar siendo el terreno de vastos sectores de la economía mundial que aún no se encuentran globalizados, de tal suerte que siguen produciendo, reproduciéndose e intercambiando bienes en un ambiente meramente local.

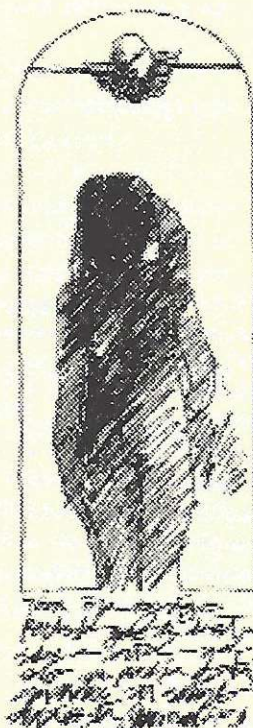
Comprender cabalmente la lógica de organización de ambas modalidades de espacio (esto es: cómo los procesos que soportan o vehiculan se articulan entre sí y con el territorio) es un tema de importancia vital. Sin em-

bargo, para lograr tal cosa se deben repensar los conceptos tradicionales, como los de tiempo y espacio, que se encuentran total o parcialmente invalidados por la evolución del sistema mundial, en la misma forma en que otros perdieron validez en distintos momentos históricos.

No obstante, la complejidad de los cambios en el funcionamiento de los sistemas sociales y, en consecuencia, de las formas territoriales, es posible —y necesario— replantear los conceptos inherentes a las formas territoriales, e incluso, en términos genéricos, las premisas de la relación hombre-espacio.

Por todo lo anterior resulta evidente que el *statu quo* urbano está siendo fuertemente cuestionado por la evolución reciente. Por muchas décadas se ha considerado que las ciudades son el ámbito natural de la producción de bienes no agrícolas y de servicios; lugares en donde, además, se ha debido realizar la organización-dominación del espacio circundante, al dotar de servicios y distribuir bienes en el entorno que podemos llamar regional. Si bien se han emitido críticas serias a los modelos formales de este postulado, no existe argumento que refute el convencimiento generalizado del papel definitivo y definitorio de las ciudades como ejes de la organización territorial del capitalismo.

Las voces que alertaban acerca de la posible muerte de las grandes ciudades (Jacobs, 1969) o que al menos ofrecían modelos predictivos de su decadencia (Forrester), fueron aisladas del concierto de quienes consideraban que el tipo de urbe de la posguerra 'llegó para quedarse'. Empero, las ciudades han evolucionado muy rápido, alcanzando en apenas dos siglos la complejidad de las megalópolis actuales y, aún más, de lo que se ha dado en llamar ciudades internacionales (Soldatos) o globales (Sassen).



2. La internacionalización de las ciudades

La internacionalización de las ciudades no es un hecho generalizado, pero sí una tendencia nueva que afecta a las ciudades de un cierto tamaño (Kresl, 1992), aunque los límites de esta dimensión no hayan sido precisados hasta ahora por el conjunto de los especialistas. Así, por el momento es más importante considerar la existencia de ciertas funciones internas, desarrolladas progresivamente en el pasado, que ubiquen a la ciudad en el espacio global.

Los criterios utilizados para determinar dichas funciones son variados. Por ejemplo, Panayotis Soldatos plantea, en su estudio compilado en *The new international era* (Fry, 1989) las características esenciales que una ciudad requiere para ser calificada de internacional, desaconsejando relacionar la internacionalización exclusivamente con la economía; en vez de ello propone evidenciar el papel de las relaciones y de las infraestructuras institucionales y socioculturales como agentes centrales de la internacionalización.

Soldatos no es el único en reconocer y tipificar así a los agentes locales; se trata de un discurso actual, asumido incluso por economistas que podríamos clasificar entre los neoclásicos. Al respecto Peter Karl Kresl afirma: "...para que los efectos benéficos del esquema de liberalización del comercio regional se presenten como los proyectan los econométristas, es necesario que las economías urbanas tomen acciones para la creación de un nuevo espacio económico..." (Kresl, 1992). Y hace hincapié en la existencia de un *gobierno efectivo* como condición de internacionalización (Kresl, 1992).³ Asimismo, Neal Pierce asume que sin un adecuado manejo (*governance*, otra vez) no es factible lograr que las ciudades prosperen en un mundo competitivo (Pierce, 1993).

La internacionalización de las ciudades no conlleva la igualdad de circunstancias entre ellas en la economía mundial. En efecto, existe el reconocimiento de nuevas reglas del juego, que son al mismo tiempo reglas de poder, pero parecería que los estudiosos se han referido esencialmente a las características de la internacionalización o, en su caso, a los mecanismos de acceso a ella. Falta por reconocer, entonces, que las ciudades internacionales se manejan en un contexto de relaciones de poder entre sí, de competencia a ultranza y, obviamente, se someten a una jerarquía urbana por flexible que sea. No en balde se han indicado a los agrupamientos de ciudades en el medioevo como referencias históricas (Bairoch, 1990).⁴

Insisto en este hecho, pues es síntoma de que las ciudades latinoamericanas ocuparán posiciones subalternas en la división del trabajo global interurbano. Mas las jerarquías no serán tan drásticamente determinadas como en el pasado, cuando la división espacial del trabajo estaba supeditada a la organización fordista de la economía mundial.

Por ello, en la *nueva geografía de la producción flexible* es posible que ciertas ciudades desarrollen funciones centrales para el espacio global, sin que por ello se aparten del conjunto de criterios que les conferirían el carácter internacional. Considero que dicha condición es y será la de las grandes capitales latinoamericanas, por lo que es pertinente buscar nuevos elementos que expliquen la aparición de jerarquías interurbanas a escala latinoamericana.

En cuanto a la respuesta de cada ciudad a la internacionalización, ésta dependerá en buena medida del desarrollo histórico de su urbanización y de su economía urbana. La existencia de amplios mercados de trabajo no estructurados (informales o semi-informales), la carencia de respuestas adecuadas a las demandas

³ Kresl habla de *governance*. La peculiar acepción de este término en inglés es una dificultad al momento de traducirlo. En este caso el autor se refiere a que lo vital es que las ciudades tengan no sólo un gobierno, sino también una serie de agentes que orienten el desarrollo económico de las ciudades.

⁴ Véase, por ejemplo, el caso de la Liga Hanseática.

de infraestructuras emitidas en el pasado, las deficiencias en el modelo de gestión urbana, entre otros factores, actúan como frenos para una posible internacionalización.

Ahora bien, la internacionalización requiere de diversos criterios o condiciones de funcionamiento (presentados en el cuadro 1). El primero, referido a la presencia de sectores ya abiertos, parecería ser vital en la medida en que refleja los esfuerzos del pasado tendientes a una mayor apertura al mundo, y de los cuales resaltan dos formas en América Latina durante la fase de la sustitución de importaciones. La primera consistió en atraer el interés de las compañías transnacionales, que en muchos casos se instalaron en las grandes ciudades latinoamericanas, aun cuando sus operaciones de producción se localizaban en regiones periféricas. La segunda se basó en el interés de la burguesía nacional en los mercados exteriores, tanto por el lado de las agroexportaciones (véase el caso argentino, por ejemplo) como por el de ciertas actividades industriales, destacadamente la turística. Estos sectores eran los más habilitados para participar de una economía abierta en la medida en que desarrollaban una posición empresarial y no sólo rentista.

El segundo criterio de funcionamiento involucra la base material y de servicios adecuados con las nuevas demandas por la internacionalización. Esta base pudo haberse constituido en la fase sustitutiva de importaciones, en la que confluyeron los siguientes tres factores:

- i. Se desarrollaron nexos intensos entre las regiones del espacio-nación;
- ii. La ciudad de referencia mantenía una posición geográfica clave para hacer o mantener contactos internacionales;
- iii. Se daba un ritmo de desarrollo suficiente de las infraestructuras y los servicios en los mercados internos.

Cuadro 1 CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE UNA CIUDAD INTERNACIONAL

1. La ciudad tiene una exposición geográfica internacional;
2. Recibe de fuera factores de producción (capital externo, fuerza de trabajo extranjera, servicios extranjeros, etc.) y realiza diversas transacciones económicas con el exterior;
3. En ellas se establecen instituciones extranjeras o sus representaciones (empresas transnacionales, consulados, cámaras de comercio binacionales o multinacionales, etcétera);
4. Las compañías y otras instituciones económicas originarias de esa ciudad tienen representaciones en el extranjero;
5. Tiene servicios de transporte que la comunican con otros países;
6. Se encuentra comprometida en forma significativa a realizar actividades de comunicación de carácter social con otros países (turismo, correo, intercambio de estudiantes, misiones económicas, etcétera);
7. Tiene una red de servicios de soporte orientados al exterior (centros de convenciones y exposiciones, hoteles, zonas de oficinas, áreas de investigación científica, etcétera);
8. Sus medios masivos de información tienen presencia y audiencia internacional;
9. Alberga regularmente a grandes eventos internacionales (exposiciones, festivales, eventos deportivos, etcétera);
10. Es el lugar de ubicación de instituciones nacionales, regionales o locales, con orientación, reconocimiento e impacto en el exterior (asociaciones con relaciones internacionales, universidades, centros de investigación, museos, etcétera);
11. Tiene instituciones privadas o públicas que mantienen acuerdos de cooperación con otras extranjeras;
12. Su gobierno local (municipal o de condado) sostiene un aparato administrativo adecuado para conducir sistemáticamente una paradiplomacia de ciudad;
13. Su composición demográfica refleja la influencia del extranjero.

Fuente: Fry, 1989: 39.



Una ciudad únicamente puede ofrecer una imagen económica moderna y ventajosa frente a los procesos nuevos si reúne a sectores con capacidad para relacionarse con el exterior, mano de obra altamente calificada, garantía de competitividad frente a los procesos de apertura, demanda de servicios adecuados, etcétera.

Una cuestión indispensable que debén resolver las ciudades que desean internacionalizarse es la de establecer una base material que sustente las condiciones de vida de los grupos dominantes y un referente cultural adecuado a sus intereses. Lo anterior es tanto más difícil cuanto que los gobiernos populistas han privilegiado el acceso a la ciudad

de los sectores populares, sin dejar espacio a la atención de las demandas de los grupos de altos ingresos.⁵

En otros términos, la existencia de una "ciudad patricia" (como la llamó el historiador José Luis Romero), o por lo menos de sectores patricios' —aun cuando se inscriban en una 'ciudad de masas'—, se hace indispensable para que tales grupos se abran a la economía mundial, o bien para que nuevos agentes económicos encuentren las condiciones adecuadas para producir y reproducirse como grupo.

La voluntad pública es un elemento sumamente delicado, ya que la influencia neoliberal en América Latina ha causado la desintegración de nu-

⁵ Advierto que no estoy enunciando mi posición personal, sino una realidad: sin condiciones de vida adecuadas para los grupos de poder no hay posibilidad de que las ciudades se internacionalicen.

merosos mecanismos de intervención estatal y la presencia dominante de una ideología no intervencionista, dejando al mercado la solución de las demandas y, sobre todo, la orientación de los procesos urbanos.

Así las cosas, no parece claro cómo se maneja la relación (difícil, por cierto) entre mercado e intervención del Estado. Sin embargo, debe llamarse la atención sobre el hecho de que en países desarrollados la intervención estatal es ineludible para el éxito de las políticas de apertura e internacionalización de las ciudades.

3. Globalización y dualismo

Quizás el punto más delicado de la globalización-internacionalización de las ciudades es el *dualismo de las ciudades*: mientras algunos sectores se benefician de la apertura y logran condiciones de vida primermundistas, otros, que suman la mayoría, se encuentran en condiciones de extrema pobreza.

Desde mi perspectiva, no es adecuado abordar el tema de la pobreza a través del deterioro del mercado interno, la contracción de los mercados laborales, el freno salarial, etcétera. Considero más importante reflexionar, antes, sobre la correlación entre esta pobreza urbana creciente y la globalización e internacionalización de las ciudades.

Dejando por el momento a un lado los factores causales que relacionen la pobreza con el modelo económico, me abocaré en los próximos párrafos a examinar la pobreza y la evolución reciente de las ciudades, sin eludir las más aceptadas causas de la pobreza.

En un acto realizado en 1991 se tocó, a manera de hipótesis, el tema del dualismo de las ciudades, que fue muy mal recibido por el público, pues fue una teoría ampliamente rechazada por

los estudiosos de las cuestiones urbanas habituados a los modelos de ciudad latinoamericana de las décadas pasadas.

Hoy en día, en cambio, el reconocimiento de funcionamientos duales en las ciudades de todo el mundo, no sólo de las subdesarrolladas, constituye un nuevo eje de reflexión ampliamente avalado por investigadores de prestigio. Citaré, verbigracia, a Manuel Castells, Saskia Sassen y Milton Santos, quienes no pueden ser acusados de derivaciones neoliberales. (Cabe resaltar que Milton Santos fue pionero en el estudio de los *dos circuitos de la economía urbana*; indicó un camino que le sugirieron sus numerosas referencias empíricas y su fecunda mente conceptualizadora [Santos, 1978].)

Quizás la diferencia más evidente que encontraron los autores mencionados entre las economías urbanas de los setenta y las de hoy, es el ensanchamiento de la brecha que separa los modos de vida de los dos sectores o *circuitos*, que no dejan, obviamente, de estar articulados, pero que al mismo tiempo pierden puntos de contacto y se manejan en formas cada vez más diferentes.⁶ En este sentido, no es inútil observar que autores de posiciones ideológicas antagónicas pugnan igualmente por el rescate del *circuito inferior*, impeliéndolos a aprovechar sus propios valores, vigor y capacidades para mejorar la economía popular.

Un asunto muy socorrido en los años setenta y ochenta fue la existencia de un vasto sector poblacional con dificultades para integrarse a la economía urbana: los migrantes campesinos, pobres en su mayoría, marxistamente calificados de ejército industrial de reserva, pero que nunca se incorporó a las 'batallas', convirtiéndose, más bien, en un 'ejército industrial de reserva estructural'. Fue difícil admitir que dichos 'soldaditos' no podrían integrarse al ejército industrial ni combatir por la causa de la moderni-

⁶ La diferenciación no se refiere solamente a las condiciones económicas (productos, tecnología, condiciones de trabajo y remuneración), sino también a un contexto normativo distinto, lo que repercute en otros terrenos, como el de las representaciones y manejo del territorio. En esta línea pocos trabajos han sido realizados.



dad. Tampoco se podía reconocer que la industria no fue —y quizás nunca sea— el único sector relevante de la economía de las ciudades, aun cuando debe reconocerse su carácter dominante, articulador y estructurador de la economía de las grandes ciudades, como la de México, São Paulo o Santiago de Chile. Por ello, la categoría marxista mantuvo matices de posibilidad, de factor potencial para el crecimiento industrial, el enriquecimiento ciudadano y, por ende, dar empleo a los pobres.

Pasó mucho tiempo antes de que el concepto de marginados ingresara al vocabulario de los investigadores, sucediendo sólo cuando se reconoció a estas masas —no integradas al salario ni a la actividad industrial— como un 'algo' creciente que se circunscribe a un modelo de actividad cuyas reglas básicas —del funcionamiento del capitalismo— no son sustancialmente respetadas.

Es notorio que en algunos países, como los africanos, la informalidad se calibra ampliamente a partir de la *no-formalidad*, la *no-legalidad*, etcétera, sin apreciar la existencia de sus características propias.

La hipótesis que presento consiste en entender la factibilidad actual del modelo de internacionalización de algunas ciudades, a partir de la constitución del —relativamente autónomo— llamado sector informal. En mi opinión, la apertura descalifica las anteriores formas de operar de no pocos sectores o ramas de producción de bienes y servicios, transformando a los sectores dominantes o de punta en lacras y lastres ineficaces para la economía global. Pero esta descalificación afecta especialmente a la mayor parte de las economías de las ciudades industrializadas del tercer mundo, de tal suerte que su población pierde la capacidad de permanecer en el sector tradicionalmente moderno y de integrarse en el de punta, que es el de la apertura.

Como lo han señalado los estudiosos del empleo, lo expuesto da por resultado que se reduzca en buena medida el empleo industrial en ramas tradicionales, en tanto que se establecen nuevas industrias o unidades de comercio y servicio que demandan personal mejor calificado. Por lo tanto, grandes sectores sociales afectados tienen alternativa y se encuentran excluidos de los procesos tradicionales o de los modernos.

Por otro lado, es evidente que existen bases territoriales distintas para cada sector (formal o informal). El espacio informal crece invadiendo las calles, maneja lógicas de localización que apenas sospechamos y construye de una manera relativamente autónoma. El espacio se considera un factor de producción que debe adecuarse a las características del proceso de trabajo, de las representaciones y de las condiciones generales de la informalidad. Así, el espacio informal es, antes que todo, flexible, es decir que se disocia poco del ámbito de la reproducción (el barrio, la casa, etcétera) y superpone y articula tiempos parciales (ocio y trabajo).

Por su parte, la apertura demanda nuevos espacios para la producción, reproducción y circulación (aunque pueden, en ciertas circunstancias, adecuarse a los espacios formales anteriores), y es frecuente, con el fin de evitar el contacto con la sociedad informal, que se edifiquen construcciones altamente comunicadas y vigiladas (centros comerciales grandes y pequeños, restaurantes, aeropuertos hipermodernizados, etcétera; lugares donde se da una creciente movilidad de bienes, personas, servicios, información, capitales e imágenes [Maffesoli, 1993]. Ahí se exponen, por cierto, las nuevas representaciones emanadas de estas sociedades llamadas postmodernas.⁷⁾

Como se ve, las ciudades actuales se fragmentan, creándose en ellos amplios espacios que

Alain Minc califica como 'territorios grises' (Minc, 1994), del todo alejados de los territorios controlados.

La dualización, más que la pertenencia a grupos integrados o en vías de serlo, es el reflejo de la dominación creciente de dos lógicas radicalmente distintas y de potenciales diferentes. La lógica del 'espacio superior' —para utilizar el calificativo de Santos— involucra las nociones de orden, Estado, crecimiento, acumulación, mejoras de calidad de vida, entre otros; en cambio, la lógica del 'espacio inferior' es la de la subsistencia, flexibilidad, informalidad, pobreza, etcétera.

Es indispensable el proceso de internacionalización de las ciudades, pero no es puro. Se encuentra en simbiosis con la fragmentación y las dos lógicas —o dualismo—, también procesos innegables y estructuradores de las futuras ciudades. Las ciudades con una fuerte internacionalización comprenden asimismo 'territorios grises'. París, por ejemplo (Minc, 1994).

4. La ciudad de México frente a la globalización y la dualización

A continuación presento el resultado de un trabajo de análisis y observación de varios años sobre el futuro de las ciudades, particularmente de la ciudad de México, basado lo mismo en la revisión de la información censal que en la observación directa de la urbe, y en encuestas aplicadas entre la población de áreas periféricas.

Considero suficiente esta metodología para plantear pistas acerca de lo que está pasando en dicha metrópoli. Las publicaciones actuales que hablan de la ciudad se circunscriben todavía a la problemática de los años setenta y ochenta, e ignoran mayoritariamente los cambios de los últimos años. Es entonces necesario un replanteamiento del sentido en el que debemos trabajar, a saber: globalización versus pobreza.

La ciudad de México no siempre ha sido dual. Los mecanismos de construcción del espacio por parte de los grupos populares y la respuesta dada por el Estado desde una posición relativamente centrista, y populista en ocasiones, permitió una 'ciudad clasemediera'. Esto reflejaba la relativa ausencia de extremos socioeconómicos exorbitantes en el territorio capitalino, o bien la capacidad de la urbe para no construirse en torno a una fragmentación fuerte de los usos del suelo, garantizando así una mezcla más amplia de niveles sociales, mayor que en las ciudades norteamericanas, por ejemplo.

La falta de planificación real en la fase del desarrollo estabilizador contribuyó a que las reglas del mercado social permitieran la situación descrita, y de paso la permanencia de grupos de muy bajos ingresos en localizaciones de alto valor. El centro actuaba, según ciertos analistas, como incubadora de habitantes periféricos de la mancha urbana en plena extensión.

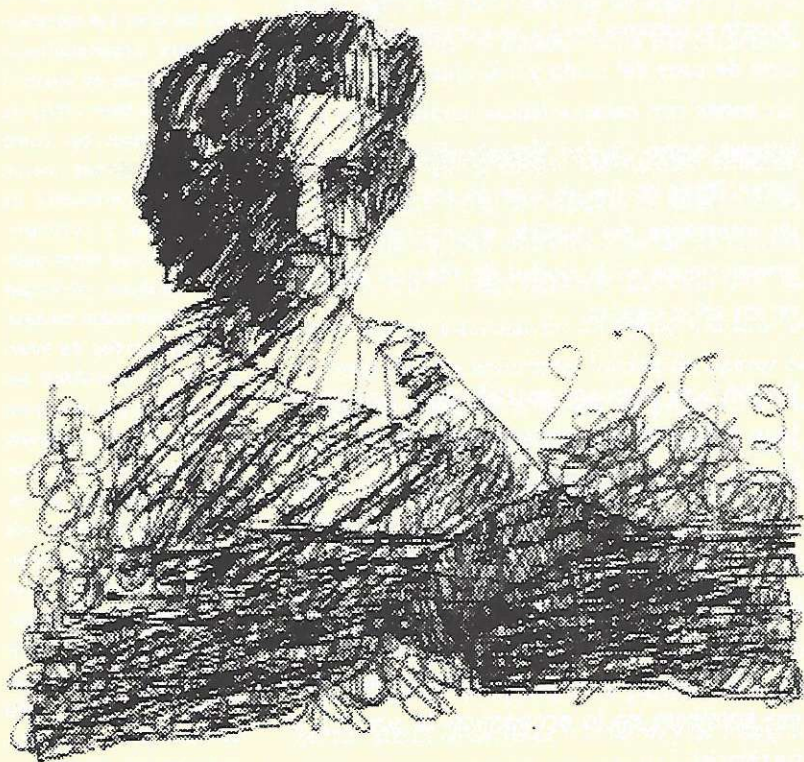
Sin embargo, la inclusión del fordismo en la industria sustitutiva llevó a una creciente segregación de usos del suelo y a la aparición de ciertas zonas con características ampliamente proletarias, como Ciudad Netzahualcóyotl. Sin embargo, Neza no fue un sitio de separación, sino un integrante del modelo económico-urbano prevaleciente en la ciudad de México después de los años setenta.

Existió, y se mantiene parcialmente, una fuerte base industrial modernizante que se desarrolló bajo la sombra del proteccionismo y que ocupó espacios, cada vez mayores, del norte de la ciudad, alcanzando a los municipios conurbados del estado de México. Ello provocó un reordenamiento de la ciudad a manos de un gobierno con tendencias de intervencionismo creciente en lo económico, lo social y lo territorial.

⁷ Retomo el concepto de imágenes de Michel Maffesoli (1993) que se refiere a la imagen como un elemento del mundo imaginal, que contempla a todo lo que tiene que ver con imágenes, imaginario, representaciones, simbólico, etcétera. La imagen es usada para consolidar los grupos tribales, esto es, los microgrupos asociados en torno a los puntos de contacto flexible y usando imágenes que los unen. Las representaciones arquitectónicas postmodernas de nuestros días son un buen reflejo de estas imágenes, que como formas modernas fueron también un elemento de articulación y reconocimiento mutuo entre quienes deseaban participar de la modernidad fordista. Así, los mundos de informalidad y formalidad estructurados por la apertura de la economía mundial —o los restos de la economía moderna— se reconocen en imágenes cada vez más distintas, en actividades cuyas lógicas a veces se articulan, pero con frecuencia se disocian. También obedecen a temporalidades y espacialidades opuestas y, en este caso, cada vez más distantes.

El lapso entre 1970 y 1985, aproximadamente, tuvo esta característica, que se manifestó a través del reordenamiento de los usos del suelo y la definición de un modelo de ciudad (una *imagen*, dice Maffesoli; ver nota 7) que la planificación considera 'apta para todo público'. Esta fase, a pesar de las críticas que recibió, resultó sumamente fecunda, dado que proyectó ciertos rasgos de modernidad sobre la ciudad (el transporte, por ejemplo), algo que se había pospuesto en las políticas de los sexenios anteriores.

Con lo anterior, los problemas estructurales de la ciudad de México, a punto de hacerla colapsar desde los años setenta, fueron parcialmente solucionados, garantizando así la persistencia de las ventajas comparativas, tanto en materia demográfica como económica. Sin embargo, al iniciarse la crisis de 1982, y más todavía después de 1985, surgió la posibilidad de que se desconcentrara la actividad económica y la población.



La desconcentración pasó, entonces, a ser un asunto político de interés nacional.

Sin embargo, al profundizarse la crisis y no poder reiniciar el crecimiento económico, se modificaron drásticamente las políticas territoriales, económicas y sociales, reforzando así otros tipos de contradicciones en la ciudad de México, y permitiendo, como lo veremos a continuación, la consolidación de un modelo basado en la internacionalización y la pobreza en forma simultánea.

En términos generales, se produjo un efecto de repliegue de la población sobre los mercados laborales autoconstruidos, es decir, por cuenta propia o mediante la creación de pequeñas empresas. Hasta hace poco, las estadísticas demostraban claramente que la reducción en el tamaño de las empresas, la caída de las ganancias y otros factores impulsaron la informalización progresiva, como una estrategia de los sectores rechazados por las ramas modernas o nuevas. La caída del empleo industrial de la ciudad de México causó un cierto crecimiento de la región central del país, pero sobre todo, la industrialización neotaylorista bajo la forma maquiladora en el norte.

El crecimiento del mercado de trabajo informal en la ciudad de México ha sido acompañado por una política voluntaria de encarecimiento de la ciudad, por medio de la restricción al incremento de los salarios y un continuo aumento en el costo del transporte urbano público y de los servicios. A su vez, el mercado del suelo no ha sido objeto de control y, particularmente después de 1987, ha sido embestido por la especulación inmobiliaria.

Lo anterior ha dado por resultado una franca transferencia de población de las áreas centrales a las de la periferia, como ha sido demostrado por varias encuestas entre la población de las colonias periféricas (Hiernaux, 1994; Vega,

1994) y parcialmente a través del Censo general de población y vivienda de 1990.

Las nuevas modalidades de planificación urbana implantadas a partir de 1988, después de varios años de búsqueda de una definición, han promovido una flexibilización de los usos del suelo, muy al tenor de las políticas norteamericanas, y ciertamente de acuerdo con todo el modelo económico salinista.

De esta forma, la ciudad ha atraído progresivamente a los capitales, como lo ha hecho la economía nacional en general. Para ello fueron necesarios varios años en los que se transformó la imagen del gobierno capitalino, pasando de populista impredecible y derrochador a amigo del capital y buen gestor. Considero que la confianza del capital nacional y extranjero en la capital de la república se empezó a notar alrededor de 1990, haciéndose notorio por el surgimiento de grandes proyectos inmobiliarios que han corrido con distinta suerte.

Es evidente que las políticas de modernización del Distrito Federal se han podido llevar a cabo cuando se dan operaciones de pequeña escala, sin tocar a colonias enteras, o cuando se trabaja en zonas nuevas o de poca presión social. En el primer caso queda la revitalización del Centro Histórico, por el cual se han recuperado numerosas viviendas y edificios no sólo de alto valor histórico, sino también *imaginal* (Maffesoli, 1993; ver nota 7) para el proyecto oficial. El segundo caso es el del megaproyecto Santa Fe, en el cual la casi nula presencia de grupos organizados y la tenencia misma de los terrenos permitió una rápida construcción y poca crítica.

Los programas urbanos oficiales son en la actualidad, en todos casos, vistos con buenos ojos por los capitales privados. Es evidente que existe una concertación entre las autoridades del

Departamento del Distrito Federal y los grupos de inversionistas, creándose así una nueva articulación, inexistente en el pasado, por lo menos en su forma de hoy.

Otra de las líneas de modernización de la ciudad es la transformación de barrios residenciales en barrios de usos mixtos, incluyendo los de oficinas y comercios lujosos, y la construcción multimillonaria de edificios para actividades terciarias en importantes vías de la ciudad, sobre todo en el Paseo de la Reforma y en la Avenida de los Insurgentes.

La forma de planificar en la ciudad de México de nuestros días se encuentra a cien leguas de las prácticas anteriores, si bien es requerimiento que las autoridades practiquen el clientelismo tradicional para liquidar problemas sociales (que es el caso de los vendedores ambulantes en la delegación Cuauhtémoc). Por medio de este conjunto de medidas se ha logrado dar a la ciudad un cierto carácter moderno, al menos en ciertas áreas susceptibles de atraer nuevos inversionistas extranjeros, que pueden asociarse con los grupos mexicanos beneficiados en la fase de crecimiento anterior, para desarrollar complejos comerciales, grandes edificios de negocios y zonas hoteleras.

Los nuevos proyectos de transporte masivo para la clase media también ofrecen un panorama abierto al capital extranjero y, por lo tanto, constituyen uno de los sectores dinámicos de la economía capitalina.

Sin embargo, a pesar de todo lo anterior, no es clara la forma por la cual se hará la transición económica de la capital en la apertura. Como lo he señalado en varias ocasiones, es evidente que la ciudad de México es incapaz de sostener la planta industrial tradicional, por lo que se ve obligada a una desindustrialización mayor, que beneficiará al resto del país. Pero en otros ru-





bros todavía no es seguro que logre una función destacada, a no ser que se trate de los que integran la gestión del modelo neoliberal. De cualquier manera, la ciudad de México se presenta, entonces, como el lugar a partir del cual se pueden reconstituir las relaciones económicas internacionales y manejar la gestión del territorio nacional en la vertiente económica, aunque no debe perderse de vista que otras ciudades compiten por el liderazgo del territorio y de la economía, de tal suerte que la capital del país ha perdido su posición casi monopólica, sobre todo frente al exterior.

En el contexto de la internacionalización, la ciudad de México cuenta con ventajas incomparables, fruto de décadas de concentración de los recursos educativos, culturales y económicos, además de un gran legado histórico en patrimonio urbanístico y arquitectónico de alcances superiores a las demás ciudades del país. La transformación de los usos de este patrimonio —a lo que debe agregarse una política cultural agresiva de los sectores empresariales— ha proveído a la ciudad de México de elementos internacionalizadores que pocas ciudades contemplan.

Empero, no debe olvidarse la otra cara de la moneda, que es la fuerte tendencia al dualismo reflejado en su periferia paupérrima y en la exacerbada riqueza de algunas zonas, donde se conjugan servicios de todo tipo, actividades productivas terciarias o cuaternarias y condiciones de vida sin igual. El riesgo social que encierra tal contraste se agrava cuando los grupos desfavorecidos y el capital dominante desean apropiarse de los mismos espacios, como sucede en el Centro Histórico.

El dualismo territorial que surge del dualismo social y económico plantea un modelo de sociedad inaceptable para muchos, lo que puede resolverse lo mismo por la vía política que por

la violencia callejera —de la cual hay suficientes ejemplos en otros países— si se agudizan las contradicciones y se niega la respuesta adecuada.

Conclusiones

Lograr una ciudad más abierta y, al mismo tiempo, más justa parecería un reto insuperable, si se asume que lo primero está ligado al desarrollo libre del capital y que lo segundo se basa en el proteccionismo y el populismo. Pero el planteamiento de la disyuntiva es erróneo, ya que parte de dos premisas falsas:

- Primera: Una ciudad que no pone restricciones al capital no sólo genera nuevos problemas, sino que también pone en evidencia la destrucción de elementos del patrimonio social que le son necesarios.
- Una política social para la ciudad no tiene posibilidad de éxito si no es respaldada por el crecimiento económico.

En este sentido, el primer error lo cometen las autoridades de la ciudad al eludir su responsabilidad en la construcción de una política económica propia, que equilibre la necesaria reducción de la planta industrial con las nuevas posibilidades de empleo. Esta omisión es garante de desórdenes sociales, económicos y de problemas territoriales a mediano plazo.

En segundo lugar, no es posible diseñar programas de mejoramiento de la ciudad sin participación popular, ya que serán automáticamente rechazados, aun si son viables.

En tercer lugar, es preciso revisar el papel que deben tener las ciudades del país en un entorno abierto, sin evitar hacer frente a los problemas de apertura, de nuevas relaciones interurbanas a escala internacional y de antagonismos crecientes entre regiones y ciudades.

Finalmente, no podemos pensar que un gobierno que se pretende moderno no entienda que las ciudades requieren de una gestión seria, y que la carencia de una visión democrática de largo plazo conduce al dualismo, al empobrecimiento creciente de la ciudad y a la imposibilidad de incorporar sanamente a la capital de la república en un proceso de internacionalización que le hace falta a sí misma y a su papel de gestor territorial del país.

Estos son algunos de los retos que enfrentará el nuevo gobierno de la ciudad que inició sus actividades el 1 de diciembre de 1997. Si bien existen claros indicios de que su política ten-

drá la doble cara de fomentar la productividad y el desarrollo económico, así como de enfrentar la pobreza en el marco de una administración que se espera será más honesta, no es menos cierto que el margen de maniobra en las condiciones imperantes de la economía nacional es extremadamente limitado.

Dadas estas condiciones, es preciso que se modifiquen, al mismo tiempo, la forma de concebir la economía y el territorio nacional y las relaciones internacionales del país. El reto, pues, rebasa ampliamente los límites estrechos de la zona metropolitana de la ciudad de México.

Bibliografía

- Aguilar, G. A. (1987) "La política urbana y el plan director de la ciudad de México. ¿Proceso operativo o fachada política?", en: *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 2, núm. 2. El Colegio de México, pp. 273-300.
- Alburquerque, F.; C. de Mattos y R. Jordán Fuchs. (1990) *Revolución tecnológica, reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. ILPES/ONU-IEU/PUC, Buenos Aires, p. 531.
- Alonso, J.A. (1988). "La maquila industrial domiciliaria en la Metrópoli Mexicana", en: *Estudios sociológicos*, vol. VI, núm. 18. El Colegio de México, pp. 517-533.
- Ascher, F., et al. (1993). *Les territoires du futur*. Datar-Éditions de l'Aube, París, p. 182.
- Azuela, A. y E. Duhau (coords; 1993). *Gestión urbana y cambio institucional*. UAM-UNAM-IFAL, México, p. 256.
- Bairoch, P. (1990). *De Jericó a México*. Trillas, México.
- Castells, M. (edit; 1989). "High technology, space and society", vol. 28, *Urban affairs annual reviews*. Sage Publications, Beverly Hills, p. 320.
- —(1990). *The informational city, information technology, economic restructuring and the urban-regional process*. Basil Blackwell, Massachusetts, p. 402.
- Collin, D. (1989). "Centralité et problèmes d'articulation spatiale dans la métropole de Buenos Aires", en: Revel-Mouroz, Jean (coord.). *Pouvoir local, régionalismes, décentralisation, enjeux territoriaux et territorialité en Amérique Latine*. Collection travaux et mémoires de l'IEAL, núm. 47, serie Thèses et Colloques, núm. 3, l'IEAL, París.
- Connolly, P. (1987). "La política habitacional después de los sismos", en: *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 2, núm. 1. El Colegio de México, pp. 101-120.
- Duhau, E. (1989). "Las instancias locales de gobierno y la planeación de la zona metropolitana de la ciudad de México", en: Garza, G. (comp.). *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. El Colegio de México, pp. 349-372.
- Fry, E.; Lee H. Radebaugh y Panayotis Soldatos (1989). *The new international cities era: the global activities of north american municipal governments*. Brigham Young University.
- Gamboa de Buen, J. (1994). *Ciudad de México*.

- co, una visión. Fondo de Cultura Económica, México.
- Garza, G. (1985). *El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970*. El Colegio de México.
 - Graizbord, B. y H. Salazar (1987). "Expansión física de la ciudad de México", en: *Atlas de la ciudad de México*. Departamento del Distrito Federal-El Colegio de México, pp. 120-125.
 - Hiernaux, D. (1989). "Pouvoirs et planification dans la ville de Mexico", en: Revel-Mouroz, Jean (coord.). *Pouvoir local, régionalismes, décentralisation, enjeux territoriaux et territorialité en Amérique Latine*. l'IHEAL, núm. 47, serie Thèses et Colloques, núm. 3. París, pp. 377-390.
 - (1989). "La ciudad de México: la metrópoli en su contexto regional y nacional", en: Laurilli, Elsa, y Alejandro Rofman (comp.). *Descentralización del Estado*. Ediciones CEUR-F. Ebert, Buenos Aires, pp. 405-424.
 - (1989). "La planeación de la ciudad de México: logros y contradicciones", en: Garza, Gustavo. *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. El Colegio de México.
 - (1994). "Globalizing economies and cities: a view from Mexico", en: Kresl, Peter Karl, et al. (edit.). Libro en prensa.
 - (1994). *Nueva periferia, vieja metrópoli: el valle de Chalco, ciudad de México*. UAM-gobierno del Estado de México.
 - Jacobs, J. (1969). *Vida y muerte de las grandes ciudades*. Anagrama, Madrid.
 - (1992). *Les villes et la richesse des Nations, réflexions sur la vie économique*. Boréal, Montréal.
 - Kresl, P.K. (1992). *The urban economy and regional trade liberalization*. Praeger, New York.
 - Maffesoli, M. (1993). *La conquête du Monde*. Grasset, París.
 - Michel, M.A. (1989). "Gouvernement et politique du logement dans la ville de Mexico", en: Revel-Mouroz, Jean (coord.). *Pouvoir local, régionalismes, décentralisation, enjeux territoriaux et territorialité en Amérique Latine*. l'IHEAL, núm. 47, serie Thèses et Colloques, núm. 3, l'IHEAL, París, pp. 391-398.
 - Pierce, N., et al. (1993). *Citistates. How urban america can prosper in a competitive world*. Seve Lock Press.
 - Porter, M. (1990). *The competitive advantage of nations*. The Free Press-Macmillan, New York.
 - Santos, M. (1975). *L'espace partagé, les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés*. Ed. M.Th.Génin, París.
 - (1984). *Pour une nouvelle géographie, de la critique de la géographie a la géographie critique*. Office des Publications Universitaires, París, pp. 184.
 - Sassen, S. (1990). *Global cities*. Sage, New York.
 - Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresas y sociedad en la ciudad de México*. El Colegio de México.
 - Ward, P. (1992). *Megaciudad: producción y reproducción del espacio urbano en la ciudad de México*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México. ☒

