

Mario LUNGO

## RESUMEN

El artículo que se presenta a continuación contempla, en su primera parte una revisión de las conclusiones obtenidas de investigaciones realizadas en torno al impacto urbano y social del proceso de globalización económica en las principales ciudades de los países capitalistas centrales, en las que se concentra la gestión y control de los procesos económicos mundiales y se observa entre otras características, un crecimiento del sector terciario superior que conjuga el empleo de alto nivel con empleo de baja calificación, acentuando la polarización social y configurando una nueva relación capital/trabajo. A la luz de estas conclusiones se exponen algunas reflexiones acerca de las condiciones en las que se ha dado el proceso de urbanización de Latinoamérica y en especial de Centroamérica y El Caribe, a partir de la crisis de los 70 y de los 80 y de los programas de ajuste estructural de la última década. En síntesis, se observa cierta vulnerabilidad de la economía de las ciudades latinoamericanas por su estrecha vinculación al mercado mundial y la creciente disparidad social, aun así, estos países han comenzado a manifestar los efectos de la globalización en forma diferenciada, dependiendo principalmente de la capacidad de su inserción en la nueva división internacional del trabajo.

## LAS CIUDADES Y LA GLOBALIZACIÓN: UNA MIRADA DESDE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE (\*)

### 1 / CONSIDERACIONES GENERALES

Este trabajo constituye una exploración inicial del impacto de los procesos de ajuste estructural y globalización de la economía sobre las ciudades, a partir de la experiencia de algunos países de Centroamérica y el Caribe, en los que por su común contexto geopolítico y la pequeña dimensión de sus sociedades y economías, este impacto puede presentar características diferentes a las que comienzan a observarse en otros países latinoamericanos de medianas y grandes dimensiones, y sujetos a diferentes condicionalidades políticas.

Abordar la relación entre desarrollo urbano, globalización de la economía y políticas macroeconómicas exige una precisión previa que aunque pudiera parecer obvia es necesario explicitar, y que se refiere a la diferente temporalidad de los procesos a analizar.

La razón es la siguiente: la temporalidad del proceso de urbanización excede el mediano plazo, por lo que debe verse a la luz del proceso de reestructuración global de la economía y no de la implementación de políticas económicas de corto plazo, aunque éstas tengan alguna incidencia en el primero. Por otra parte, las características acumuladas históricamente, y

(\*) Trabajo presentado a la V reunión del Grupo Latinoamericano de Investigación Urbana y al I Congreso de Investigadores Urbanos y Regionales de Colombia, Santa Fe de Bogotá, 23-27 de agosto, 1993.

vinculadas a los modelos de desarrollo económico preexistentes, introducen condicionantes a los procesos de globalización, imponiéndoles limitaciones de distinto signo en cada caso concreto.

Basta recordar que el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones es posterior a la urbanización en la mayoría de los países del continente, y que el nuevo patrón de industrialización que se busca establecer, al obedecer a una lógica global de nuevo tipo, hace que las economías de aglomeración actualmente existentes no sean necesariamente lo más útil y conveniente.

En el documento donde se plantea la política urbana del Banco Mundial para los años 90, se sostiene que las acciones de ésta deben ser ubicadas en el contexto más amplio del desarrollo y las políticas macroeconómicas, ya que estas últimas establecen el marco para las actividades económicas urbanas al incidir en las tasas de interés, en los impuestos directos e indirectos, en los incentivos a la industria y el comercio, en los precios de insumos claves como la energía y el agua, etc.

Se sostiene, adicionalmente, que las políticas nacionales de educación y salud tiene consecuencias directas sobre la fuerza de trabajo urbana, y que el objetivo central de política urbana del Banco Mundial, el mejoramiento de la **productividad de la economía urbana**, depende ampliamente del balance entre ésta y las políticas macroeconómicas, ya que también la economía urbana afecta los logros macroeconómicos a través de tres vínculos: el financiero, el fiscal y el inmobiliario (Banco Mundial, 1991).

Más adelante volveremos sobre esta cuestión de la productividad urbana, pero pensamos, sin embargo, que las políticas macroeconómicas que implica el ajuste estructural deben ser enmarcadas, cuando son medidas de estabilización de corto plazo, dentro de las políticas que tienden a promover cambios estructurales en la economía, y que son por lo mismo una de las bases del actual proceso de globalización de la misma, si queremos trascender el análisis coyuntural y ubicar exactamente las relaciones entre desarrollo urbano y desarrollo económico.

Dentro de esta visión de mediano y largo plazo, los efectos del último proceso deben verse a la luz de las diferentes concepciones del desarrollo de las ciudades para entender las distintas valoraciones sobre los mismos, ya que no existe una concepción única de desarrollo urbano, sino múltiples y contradictorias en muchos aspectos.

Esto es de crucial importancia porque la base de los análisis tecnocráticos de la política y la planificación urbana está en la universalización de intereses particulares, en la no consideración de la multiplicidad de los mismos que existen en las ciudades. Los planes de desarrollo urbano, al ignorar esta complejidad, son desde su inicio irrealizables, como lo demuestra abundantemente la historia de los mismos en América Latina durante los últimos cincuenta años. Existe entonces, además de una diferente temporalidad entre urbanización y desarrollo económico, una diferente temporalidad entre estos procesos y la normatividad del crecimiento urbano que han impuesto, así sea parcialmente, la política y la planificación urbana, tejiendo una densa red de contradicciones.

También es necesario considerar que el análisis de fenómenos como la primacía urbana o las características de las redes urbanas nacionales, deben verse a la luz del innegable rompimiento de las fronteras nacionales provocado por el cambiante carácter de los flujos migratorios (donde las corrientes internacionales y sus consecuencias para los países emisores principalmente son fundamentales), y la nueva integración y globalización económica, entre otros procesos, recordando que esta última es consustancial al desarrollo del capitalismo desde sus orígenes, y lo que debe estudiarse es su naturaleza actual.

Por último, hay que precisar que el análisis de relaciones como la que nos ocupa debe enfatizar no sólo en las rupturas sino también en las continuidades, en razón de la diferente temporalidad que hemos mencionado y por el peso que implica la estructura física existente de cada ciudad.

A partir de estas consideraciones generales tratemos de analizar

las relaciones que son el objeto de este trabajo considerando previamente las conclusiones derivadas del estudio de otros casos.

## 2/ OBSERVANDO LO QUE SUCEDE EN LOS PAISES CENTRALES

Es así que la diferente temporalidad entre el proceso de urbanización y los cambios en la economía explica que sea sólo hasta finales de los años 80 que se comienzan a observar con claridad los efectos urbanos de la reestructuración de las economías de los países capitalistas centrales que se inicia en los años 70, y que ha llevado al calificativo de algunas ciudades de estos países como "ciudades globales" (Sassen, 1991).

El desmantelamiento de centros industriales en Estados Unidos, Europa y actualmente en el Japón (Hataya, 1993), la acelerada industrialización en algunos países del llamado tercer mundo y la internacionalización del sector financiero en los años 80, creó una organización especialmente dispersa pero globalmente integrada de la economía, posibilitada por el avance de la tecnología de la información.

Dentro de esta organización espacial mundial, se sostiene que algunas grandes ciudades como New York, Londres, o Tokio, cumplen un papel estratégico al concentrar el control de los procesos económicos a nivel mundial, al crearse nuevas formas de centralización de gestión y control de una red de centros de producción y mercados financieros en donde los procesos de innovación, localizados en estas "ciudades globales", juegan un papel fundamental.

Las enormes densidades de los distritos comerciales, financieros y de servicios de estas ciudades contradicen la idea generalmente aceptada de que la aglomeración resulta obsoleta por el avance de las comunicaciones, y podría decirse que se trata de una nueva lógica de aglomeración muy distinta a la generada por la producción industrial a partir del siglo pasado.

Este proceso de descentralización de actividades y centralización

de puntos de poder y decisión no se ha traducido en una descentralización de la propiedad y los beneficios, en la medida en que pudiera imaginarse o desearse, aunque se ha incrementado la contratación de empresas menores y su crecimiento en algunos países. En última instancia esta forma de crecimiento es parte de una cadena en la que un limitado número de empresas se apropian de la mayor parte de las ganancias de este proceso de globalización económica (Sassen, 1991).

Es interesante, también, ver el impacto de este proceso de globalización económica en la estructura social de estas ciudades.

Si la industrialización permitió un incremento de los empleos y los salarios, una reducción de la desigualdad, y contribuyó a la formación de una amplia clase media urbana, el actual crecimiento del sector financiero y de la prestación de servicios especializados no sólo genera puestos técnicos y administrativos de alto nivel sino también puestos no calificados de baja remuneración, acentuando la polarización social, que se puede observar rápidamente en el aumento de hoteles, restaurantes, centros comerciales y viviendas de lujo, junto al deterioro de muchos barrios populares en estas ciudades.

El impacto es muy claro en los mercados de trabajo. Mientras disminuye el número de empleos, la sindicalización, y se deterioran los salarios en el sector industrial, proliferan las empresas de régimen salarial irregular y el trabajo a domicilio, expresando la nueva relación capital/trabajo que se está configurando.

Estos cambios provocan a su vez una mayor asimetría en las economías a nivel nacional e internacional, proceso cuyo estudio debe ser profundizado.

Esta asimetría creciente ha conducido a algunos investigadores a pensar que el proceso de urbanización en los países en

desarrollo es en estos momentos que enfrenta su mayor crisis, porque el crecimiento de las economías urbanas, que acompañó la acelerada urbanización entre 1940 y 1970, ya no tiene el mismo ritmo mientras la pobreza urbana se incrementa cada día más y los condicionamientos políticos de la ayuda financiera internacional limitan severamente la intervención estatal en la solución de los problemas urbanos (Roberts, 1990).

Roberts recuerda cómo en el período de sustitución de importaciones el Estado, debido a la debilidad del capital local, se convierte en un agente activo del desarrollo urbano al asumir un papel importante en la creación de infraestructura económica y social en las ciudades. En el momento actual están ocurriendo importantes cambios tanto a nivel de las redes urbanas nacionales como al interior de las principales ciudades, destacándose a nivel de las primeras el desarrollo de importantes ciudades secundarias en varios países de América Latina que ha transformado el paisaje regional, a lo que se suma el cambiante carácter de los flujos migratorios, de los mercados laborales, de la estructura de clases y de la organización social urbanas, etc.

Señala, sin embargo, la fragilidad de muchas de estas nuevas economías urbanas por el carácter de su vinculación al mercado mundial y la creciente disparidad social en el ámbito urbano.

### 3/ CAMBIOS RECIENTES EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

En el caso de los países latinoamericanos de tamaño medio o grande los efectos de la globalización comienzan a manifestarse diferencialmente, dependiendo de su inserción en la actual división internacional del trabajo.

Por ejemplo, el reordenamiento territorial productivo en México, que está siendo objeto de múltiples análisis, guarda relación con la estrecha vinculación de la economía mexicana con la economía de los Estados Unidos y rápidamente está generando nuevas y agudas desigualdades. Para las ciudades y las regiones de la frontera norte, donde las plantas maquiladoras se ubican en su mayoría, se ha dado evidentemente un proceso de

industrialización que ha modificado su estructura económica y social y ha incrementado su peso político, pero a nivel nacional, su participación en el empleo, que es el logro más publicitado, y los efectos sobre el desarrollo global de México, son modestos comparados con el costo pagado en términos de las condiciones de vida de los trabajadores de la maquila y el tipo de desarrollo urbano que se puede observar en las ciudades fronterizas (Pradilla, 1993).

Otros investigadores sostienen que los cambios en las estructuras urbano-regionales deben ser explicadas por la combinación de las transformaciones en la economía mundial con las deseconomías de aglomeración generadas por la existencia de grandes ciudades como México o São Paulo, y que los resultados no conducirán necesariamente a la desconcentración urbana (Cuervo, 1992).

Analizando el caso colombiano, se señala que en los años 80 el país logró diversificar sus exportaciones pero a través de nuevos productos del sector primario, especialmente petróleo y otros minerales, mientras las exportaciones manufactureras no se incrementaron de forma tal que sirvieran de contrapeso a la declinación del modelo sustitutivo de importaciones.

Respecto a la red urbana, se observa que la población de la capital ha crecido, comenzando a romper el equilibrio del sistema urbano colombiano, pero que las actividades manufactureras en Bogotá han logrado sostenerse a pesar de los cambios operados en la economía del país.

El caso chileno muestra, dentro las características de una economía volcada fundamentalmente hacia el exterior, las contradicciones que se generan, por la diferente temporalidad a que nos hemos referido, entre el proceso de urbanización y los cambios en la economía. Con el sugestivo título de "Santiago estatal, Chile liberal", se sostiene la tesis de que la Región Metropolitana de Santiago, cuya economía representa aproximadamente el 40% de la nacional, no es funcional al modelo de apertura y al fomento de exportaciones, por su carácter cerrado y el peso del sector estatal (Daher, 1993).

Santiago creció económicamente menos que el país en las últimas dos décadas, y aunque sigue contando con la mayor dotación de capital fijo, se afirma que la ciudad dejó de ser signo de modernidad y su industria sinónimo de desarrollo. Actualmente los sectores económicos de punta se encuentran en otras regiones, en un proceso de transformación regional que no tiene nada que ver con la planificación ni con las políticas de descentralización, ni tampoco con una opción política tomada por el gobierno, sino que es el resultado de las políticas macroeconómicas impulsadas.

Se mencionan, entre otras, la desgravación arancelaria que terminó con el proteccionismo a una industria sustitutiva eminentemente metropolitana, disminuyendo el subsidio del consumo urbano; la reducción del Estado y la disminución del déficit fiscal, que afectó principalmente a la capital; y la política cambiaria que favoreció a las economías regionales orientadas a la exportación. En este país se generó así un proceso de reasignación sectorial y geográfico de los recursos, el que podría ser calificado como una especie de ajuste territorial.

Y aunque se afirma que el mercado y la libre empresa aparecen como los principales protagonistas de este proceso, el Estado intervino promoviéndolo, subsidiándolo y protegiéndolo, lo que se observa en la disminución de la inversión estatal en la Región Metropolitana de Santiago.

A pesar de discrepar con algunas conclusiones porque deja de lado los efectos negativos del "milagro" económico chileno (Schneider, 1993), el impresionante crecimiento de la pobreza en ese país y sus consecuencias sobre la estructura social (Díaz, 1992), su interés radica en que vincula el desarrollo urbano con las políticas macroeconómicas y permite plantear dos interrogantes claves: ¿qué pasa y cuál es el papel de las pequeñas y microempresas urbanas? ¿es esta desconcentración de las actividades económicas sinónimo de una real descentralización de poder y base para un desarrollo urbano más equitativo?

Otras investigaciones muestran otras facetas de los efectos

urbanos de los cambios en la economía. Entre ellas destaquemos una realizada sobre las ciudades de Bogotá, Santiago y Montevideo donde se mostró la disminución de la primacía urbana; una menor polarización de las clases sociales en los espacios urbanos, produciéndose incluso una tendencia inversa como consecuencia de las estrategias de sobrevivencia de los sectores pobres y las clases medias; un aumento del desempleo urbano, que cuestiona las opiniones que otorgan un papel contracíclico a la economía informal y sugiere más bien que éste es esencialmente procíclico con el sector moderno de la economía, etc. (Portes, 1989).

#### **4/ LO QUE ESTA SUCEDIENDO EN CENTROAMERICA Y EL CARIBE**

Un estudio hecho sobre cinco ciudades del Caribe y Centroamérica: Kingston, Port-au-Prince, Santo Domingo, Guatemala y San José, y en cuyos resultados basamos nuestras reflexiones sobre esta región (Portes y Lungo, 1992), muestra que la evolución de la primacía urbana en estos países no sigue una tendencia uniforme, disminuyendo en unos países pero no en otros: en Santo Domingo creció moderadamente de 2.7 en 1960 a 2.9 en 1984; en Guatemala se reduce ligeramente de 6.04 en 1973 a 6.09 en 1984, pero la población de la capital mantuvo su proporción respecto a la población urbana total; mientras Kingston es el caso de reducción más notable, de 7.18 en 1960 a 2.61 en 1982.

Esta revolución va acompañada también de procesos contradictorios a nivel de la red urbana. Se observa el fuerte crecimiento de ciudades secundarias en Jamaica y la República Dominicana, asociado en el primer caso al desarrollo turístico en la costa norte y a la creación de importantes zonas francas en ciudades como Santiago de los Caballeros y La Romana en el segundo, en un proceso de diversificación regional del crecimiento urbano. Por otro lado, en el caso de Costa Rica, las nuevas actividades económicas urbanas siguen concentrándose en el Área Metropolitana de San José.

En todas las ciudades se encuentra, durante los años 80, las mismas tendencias básicas en los mercados de trabajo: crecimiento de desempleo abierto, del sector informal de la economía, una disminución general del ingreso y el incremento de la pobreza en las ciudades. En Kingston, por ejemplo, en 1983 la tasa desempleo abierto masculina llegó a ser el 21% y la femenina el 35%; en San José alcanzó el 9.9% en 1982. El sector informal en Guatemala subió del 30% al 33% durante la década mientras en Kingston este incremento superó los diez puntos en el mismo período, pasando de un 21% a un 31% aproximadamente.

En el marco de la crisis y los programas de ajuste se observa también el crecimiento de las zonas francas y la maquila. El caso más notable es el de la República Dominicana, donde los empleos en las primeras pasaron de 36.000 en 1987 a 134.000 cuatro años más tarde, respecto al empleo en la maquila en Costa Rica, el cual aumentó de 12.000 en 1984 a 40.000 al finalizar la década, país donde la participación laboral femenina creció durante esta última del 32% al 36%. En el caso de Guatemala otro estudio reciente indica que la maquila de confección es una de las pocas actividades económicas que ha tenido un crecimiento acelerado, y que entre 1986 y 1991 el número de empresas había aumentado cinco veces, el total de trabajadores se multiplicó por diez y las exportaciones fueron quince veces más. Para este último año esta actividad ocupaba el cuarto lugar dentro de los rubros de captación de divisas y había generado 55.000 puestos de trabajo, ubicados el 93% en la región metropolitana (Panorama, 1993).

Los datos sobre los mercados de trabajo indican que en algunos países el alto nivel de desempleo y los bajos salarios son características casi permanentes, mientras en otros ha ocurrido un ajuste más flexible en que se combina un desempleo urbano relativamente bajo con el incremento de formas de empleo poco protegidas.

Con respecto a la polarización espacial se encontraron evidencias que muestran una reversión de la polarización espacial de las

clases sociales durante la crisis de los años 80, pero con significativas variaciones y excepciones. Si Puerto Príncipe puede ser caracterizado como una ciudad constituida por "bolsones" de modernidad rodeados de un mar de pobreza, en Guatemala el crecimiento de la ciudad nunca ha estado marcado por un patrón de segregación claramente definido, en San José están surgiendo "bolsones" de pobreza antes inexistentes y cada día más visibles e importantes, mientras sin embargo se asiste a la permanencia de los principales establecimientos financieros y de servicios de alto nivel en el área central de la ciudad, donde se encuentra el 90% de los empleados del sector financiero, funciona el 80% del comercio y el 75% de los servicios de la zona metropolitana (Panorama, 1993a).

Estas transformaciones se dan en un marco en que el sector industrial muestra un agudo estancamiento producto de las dificultades que enfrenta su reconversión frente a las nuevas condiciones de la economía. En Costa Rica su participación en el PIB se ha mantenido alrededor del 22% durante toda la década; en Guatemala entró en una fuerte recesión en 1982, declinando durante el resto de la década a pesar de la recuperación parcial de 1987.

Otra cuestión que hay que resaltar es el papel del Estado en estos procesos, donde las diferencias evidentes entre los distintos casos explican en parte su trayectoria.

En Costa Rica, donde el papel inversor y regulador en la economía y el desarrollo urbano es el más fuerte, conduce a plantear una hipótesis articulada alrededor de la siguiente idea: los cambios en la red urbana y la estructura interna de las principales ciudades, como consecuencia de la reestructuración económica en curso, sólo cobrarán fuerza a mediano plazo dado el peso de la intervención estatal en las mismas, situación que no puede ser modificada sin erosionar gravemente las bases de la democracia de este país. La dificultad para aprobar el tercer programa de ajuste estructural, que afecta el empleo en el sector público, que constituye el 35% del empleo en el Área Metropolitana de San José, y la negativa a incorporarse al

proceso de integración económica centroamericana actualmente en un dinámico proceso de constitución evidencian lo anterior.

Haití, por el contrario, constituye el polo opuesto donde un Estado que puede ser calificado de "depredador" por las políticas que impulsa (Evans, 1991), ha tenido una mínima incidencia en el desarrollo de las ciudades durante los años de crisis.

Aunque los resultados de esta investigación se refieren ante todo a los resultados en las ciudades estudiadas de la crisis de finales de los años 70 e inicios de los 80, y de los programas de ajuste estructural que se comenzaron a implementar en esta última década, permiten observar las características de las estructuras urbanas al finalizar el siglo que se enfrentarán al proceso de globalización de las economías de Centroamérica y el Caribe que hoy se impulsa.

En otra investigación en curso sobre el Area metropolitana de San Salvador (Lungo, 1993), se muestra que el índice de primacía demográfica pasa de 2.21 en 1950 a 3.11 en 1990, y que la década de mayor crecimiento de ésta es la de los años 70, siendo casi nulo durante los años 80, lo que estaría indicando que, a pesar del crecimiento poblacional de la capital, hay ciudades secundarias que lo están haciendo a un ritmo mayor, una de las cuales se encuentra en una zona de alta conflictividad durante la guerra de la década anterior.

Lamentablemente no existe información sobre el carácter de los flujos migratorios internos ocurridos durante los últimos veinte años.

Tampoco hay estudios sobre la transformación de la economía de la ciudad, aunque es posible plantear con la información disponible que no se ha operado aún una sustancial transformación de su economía urbana en lo que respecta al tipo de bienes y servicios producidos, aunque se observa una creciente informalización del mercado de trabajo desde finales de los años 70 (Briones, 1991), y una expansión de la maquila desde finales de los años 80 (Arriola, 1993).

No se ha constituido tampoco, un núcleo importante de producción de bienes y servicios destinados a mercados exteriores a los países centroamericanos. Existe, desde 1972, una zona franca en el Area Metropolitana de San Salvador que genera actualmente 6.500 empleos, y a partir de esta década se ha iniciado un vigoroso programa de creación de zonas francas con la característica que la mayoría se piensa crear en el interior del país (actualmente sólo se han construido dos en el AMSS). La ejecución de este programa podría introducir importantes cambios en la red urbana salvadoreña.

Respecto a la estructura del empleo en el AMSS se observa un fuerte crecimiento de la PEA mientras los niveles de desempleo abierto son relativamente semejantes al comparar las cifras de 1980 y 1990. Durante este período aumentan en mayor proporción los patronos y asalariados que los trabajadores por cuenta propia, mientras los familiares no remunerados no parecen ser la fuente de absorción de la nueva población o de la que llega a la edad de trabajar.

Los estudios sobre el sector informal indican que difícilmente se puede calificar a éste como un sector de crecimiento económico, y que por el contrario es fundamentalmente un sector de subsistencia (Briones, 1991), y que uno de cada tres trabajadores del AMSS se encontraba en éste en 1988. La tendencia a la informalización se ve reforzada por las políticas de desregulación y privatización actualmente predominantes, mientras la pobreza extrema había pasado de 10% en 1976 a 15.2% en 1990 (OIT-PREALC, 1988), estimándose que actualmente alcanzaría el 18%.

Estas tendencias no permiten aún extraer conclusiones definitivas sobre el impacto de la crisis y de las políticas de ajuste en los procesos de urbanización, pero son útiles para orientar la investigación de las relaciones entre desarrollo urbano y políticas macroeconómicas que nos ocupa, especialmente cuando, como consecuencia de la actual globalización de la economía mundial, resurge el proceso de integración económica en Centroamérica, hoy con nuevas características como proceso regional.

En un trabajo reciente (Guerra Borges, 1993), analizando las posibles contradicciones entre globalización y regionalización, plantea el hecho de que todavía no hay consenso sobre si ambos procesos coexistirán o si uno prevalecerá sobre el otro, pero que hay aspectos del desarrollo de la economía a nivel mundial que podrían favorecer el proceso de globalización a partir de la regionalización.

Señala como uno de los más importantes la expansión transfronteriza de las empresas, en un movimiento de integración a través de la producción o las inversiones cuyas características son muy diferentes al proceso de integración impulsado por los gobiernos, que es lo que se conoce cotidianamente a través de los medios de comunicación, y cuyo objetivo central es la creación de zonas de libre comercio entre países que no tienen una fuerte tradición de intercambio y mucho menos de inversión transfronteriza.

Siendo más profunda la primera, y reconociendo que en el caso de los países centroamericanos el intercambio de bienes y servicios, no tanto de capital y de fuerza de trabajo, ha sido amplio desde los años 60 a pesar de los conflictos vividos por varios países de la región, señala que los efectos de la globalización y la regionalización pueden ser más negativos que positivos si no se hacen cambios fundamentales en las economías centroamericanas para incrementar su capacidad de inserción internacional, más allá de los beneficios logrados a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y del Sistema Generalizado de Preferencias que han permitido su acceso al mercado norteamericano.

54

Estos cambios implican pasar de las políticas "pasivas", (por ejemplo, la reducción de los aranceles aduaneros), a políticas "activas", como la asignación de recursos y la toma de medidas para realizar, en los sistemas productivos y de distribución, los cambios que la globalización exige.

Hay que recordar, por último, que los procesos de urbanización, además de su particular temporalidad, son de una extrema

complejidad y están cruzados por condicionalidades extraeconómicas, por lo que no es correcto plantear que la globalización de la economía se traduce directamente en la globalización de los procesos de urbanización, ya que aun en el caso de la primera, los mercados están insertos en relaciones sociales y políticas específicas que hacen que la globalización de la economía no sea simple y uniforme (Logan y Swanstrom, 1992).

## **5 / EL PAPEL DE LA COOPERACION INTERNACIONAL AL DESARROLLO URBANO EN ESTOS CAMBIOS**

Realicemos una rápida revisión de las políticas de desarrollo urbano impulsadas por las agencias internacionales para ver su relación con el proceso de globalización actual. A inicios de los años 70 el Banco Mundial emprendió esfuerzos por unificar su acción sectorial (vivienda, desarrollo territorial, transporte, agua potable, servicios comunitarios y apoyo institucional), en proyectos urbanos unificados. Esto requería la coordinación de inversiones en los distintos sectores y pretendía traspasar el peso financiero del desarrollo urbano desde el sector público hacia el sector privado y la población urbana, a diferencia de lo sucedido durante los años 50 y 60, buscando mejorar la eficiencia de los sectores urbanos y disminuir la pobreza (Hewitt, 1989).

Estos proyectos se concentraron especialmente en las ciudades capitales, atendiendo las necesidades básicas de los sectores pobres con acciones mínimas que incluían vivienda, agua, alcantarillado y capacitación, tratando de reducir los costos sin afectar los niveles de eficiencia. Posteriormente estas acciones se ampliaron al transporte, el comercio y las inversiones productivas que llegaban a todos los sectores de la ciudad, exigiendo un nivel de cooperación interinstitucional casi nunca logrado.

A partir de 1980 surgió un nuevo tipo de proyectos: de administración e ingeniería urbanas, orientados a incrementar la eficiencia y la productividad de los sistemas urbanos, en donde

se destaca el desarrollo municipal, principalmente en el área de las finanzas.

La cartera de proyectos urbanos del Banco Mundial muestra, en las décadas de los 60 y los 70, el predominio de los proyectos habitacionales. Estos proyectos habitacionales pasaron sin embargo, de los "sitios y servicios" a otros que incluyen acciones de incidencia sobre los mercados habitacionales, promoviendo las acciones del sector privado, la reducción de subsidios y el apoyo a intermediarios financieros habitacionales reductores de costos.

No obstante la asistencia del Banco Mundial al desarrollo urbano para este período ha sido modesta, sumando sólo 2% de las asignaciones globales para el período 1980-83. En el momento actual se han incorporado acciones en el ámbito de las actividades microeconómicas urbanas para contrarrestar la creciente pobreza en las ciudades.

Este carácter marginal de la cartera de proyectos urbanos del Banco Mundial podría explicar su apoyo en esta área a instituciones y programas que no corresponden completamente a la orientación de sus políticas en los sectores claves de su trabajo: financieros, industriales, reestructuración estatal, etc. Encontramos, por ejemplo, la creación de agencias semipúblicas cuyo objetivo es distribuir fondos para ejecución de proyectos por parte de pequeñas empresas privadas dada la inoperancia de algunas instituciones gubernamentales.

En otros casos, a pesar de la orientación antiestatal de sus políticas, acepta que el Estado juegue el papel ejecutor de proyectos al considerar que es la opción más segura. Para el Banco Mundial en muchos casos, y dado el carácter marginal de los fondos destinados a los programas de desarrollo urbano, el apoyo a acciones como las descritas no contradice la gestión urbana de carácter neoliberal que está promoviendo (Tribillon, 1993).

Durante los últimos años de la década anterior se comienza a operar un cambio en la política de desarrollo urbano del Banco

Mundial, la cual gira ahora alrededor de la idea central de incrementar la "productividad urbana", abandonando las operaciones focalizadas en las barriadas habitadas por los sectores de menores ingresos de los años 60 y 70, y parcialmente el apoyo al desarrollo municipal y a las finanzas habitacionales de los años 80, al constatar que su impacto en el desarrollo urbano ha sido mínimo y que el ritmo del crecimiento urbano y sus problemas excede ampliamente la escala de sus programas. Hoy se prioriza la reforma urbana, el desarrollo institucional y las inversiones de alta prioridad, en el contexto del desarrollo económico y de las políticas macroeconómicas en ejecución (Banco Mundial, 1991).

Este giro se orienta a diseñar políticas de apoyo al desarrollo urbano acordes al proceso de reestructuración y globalización de la economía, cuyo objetivo central es el mejoramiento de los niveles de productividad de la economía urbana, para lo cual, como el Banco Mundial sostiene, un manejo macroeconómico adecuado es necesario pero no suficiente. Obstáculos claves como infraestructura deficiente, una obsoleta regulación, gobiernos municipales débiles o el inadecuado financiamiento del desarrollo urbano, reducen las economías de escala y aglomeración generadas por la concentración de población y actividades económicas, disminuyen la participación de las economías urbanas en el producto nacional, y deben ser superados para lograr un incremento de la productividad urbana.

Lo anterior requiere, según el Banco Mundial, una reforma urbana sustancial y el cambio institucional que transforme el rol del Estado, de proveedor directo de servicios e infraestructura urbana a "facilitador" a través de un marco regulador y financiero en que el sector privado, las comunidades y las familias jueguen un rol creciente en la solución de sus necesidades urbanas.

El mejoramiento de la productividad urbana, junto a la lucha por disminuir la pobreza en las ciudades y el deterioro del medio ambiente en las mismas, constituyen, junto al apoyo a la investigación urbana, los elementos centrales de la agenda urbana del Banco Mundial para los años 90.

Se trata, en otros términos, de hacer cumplir el papel que les corresponde a las ciudades en el desarrollo económico (Harris, 1991).

Los programas del Banco Interamericano de Desarrollo se iniciaron en 1961, al calor de la Alianza para el Progreso. Estos se destinaban a mejorar el uso de la tierra, proveer vivienda a grupos de bajos ingresos, y construir sistemas de agua y alcantarillado. De los 92 proyectos ejecutados por el BID entre 1960 y 1984, 66 fueron desarrollados durante los años 60, siendo fundamentalmente proyectos habitacionales de bajo costo.

Los préstamos para proyectos de suministro de agua y alcantarillado tuvieron una tendencia similar. Entre 1961 y 1966 las asignaciones para el desarrollo urbano corresponden al 19% de la cartera total de préstamos del BID, declinando a menos del 8% entre 1967 y 1976. En la actualidad representan menos del 4%.

Al igual que el Banco Mundial, en los años 90 el BID está priorizando sus préstamos al fortalecimiento de la micro y pequeña empresa urbana y comienza a actuar en torno al problema del medio ambiente y en el apoyo a los programas de alivio a la pobreza.

A pesar de la importancia económica de las áreas urbanas, cuyo aporte al PIB supera su participación porcentual en la población total, siendo entre 55% y 80% en los países en desarrollo (Hewitt, 1989), el flujo actual de ayuda a los programas de desarrollo urbano no corresponde a las necesidades, a lo que se une el poco peso de los gobiernos nacionales en la formulación de políticas y prioridades de desarrollo de nuestras ciudades, tarea que no puede ser asumida por el sector privado.

Otros análisis señalan que las condiciones restrictivas del financiamiento público del desarrollo urbano y la limitada participación del sector privado amenazan perpetuarse en los años 90 (Rojas, 1989), especialmente porque los recursos financieros públicos estarán comprometidos fuertemente hacia

actividades productivas orientadas a los mercados externos o a sustituir importaciones, mientras los bajos niveles de ingreso no estimularán la participación de capitales privados en el financiamiento de programas de desarrollo urbano.

La tendencia anterior hace necesario proponer reformas en los mecanismos de financiamiento existentes: mejorar al rendimiento de las fuentes tradicionales, incrementar la eficacia redistributiva del gasto público, identificar nuevas fuentes de financiamiento, etc.

Alrededor de ellas se plantean algunas propuestas (Rojas, 1989), que están hoy ya muy generalizadas en América Latina. Entre ellas para aumentar los recursos disponibles se propone la movilización de recursos privados, orientándolos a pagar por todos o parte de los bienes y servicios urbanos que se reciben, es decir, limitando los subsidios a los grupos que realmente los necesitan y haciendo pagar los costos reales de los anteriores al resto de la sociedad. Aquí no obstante, se olvida que el carácter indivisible de los bienes y servicios de consumo colectivo urbanos, que hace muy difícil que no ocurran transferencias no deseadas de los costos de los mismos. Para recuperar las inversiones en infraestructura se postula la utilización de una variedad de instrumentos tributarios y no tributarios.

Se señala también la importancia de la descentralización y el reforzamiento de los gobiernos locales, y se afirma que el incremento de la participación del sector privado y de la tributación en programas de desarrollo urbano sólo es factible si se dinamizan las economías de nuestras ciudades.

En general podría discutirse si el nivel de formulación de los programas de apoyo al desarrollo urbano que se implementaron durante el período de sustitución de importaciones, se ha alcanzado dentro de esta nueva visión en que predomina una orientación desreguladora y privatizadora del desarrollo urbano, lo cual se observa en la ambigüedad de la noción de "productividad urbana" y en las contradicciones implícitas en el apoyo a la descentralización.

Estrechamente subordinadas, a pesar de las voluntades contrarias, a las políticas macroeconómicas de estabilización, con los procesos de ajuste enfrentando serios obstáculos en muchos países de América Latina, estos nuevos programas de apoyo al desarrollo urbano parecen estar todavía rezagados de los procesos de globalización y regionalización en curso y de sus posibles efectos en el desarrollo urbano, pero plantean desde ya un enorme reto a quienes postulan un desarrollo en general, y urbano en particular, alternativo a las tendencias por hoy dominantes.

## BIBLIOGRAFIA

- Arriola, Joaquín (1993). *Los procesos de trabajo en la zona franca de San Bartolo*. Documento No. 93-2, IIES-UCA, 1993, San Salvador.
- Banco Mundial (1991). *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990's*, Washington.
- Briones, Carlos (1991). "Economía informal en el Gran San Salvador", en *Informalidad urbana en Centroamérica*, J. P. Pérez Sainz y R. Menjivar (coordinadores), FLACSO-Nueva Sociedad, Caracas.
- Cuervo, Luis Mauricio (1992). "Colombia: cambios recientes en su economía regional y urbana", *Revista Interamericana de Planificación* No. 99-100, julio-diciembre 1992, Guatemala.
- Daher, Antonio (1993). "Santiago estatal, Chile liberal", en *Metrópoli, globalidad y modernización*, A. Bolívar, R. Coulomb y C. Muñoz (coordinadores), FLACSO-UAM, AZCAPOTZALCO, México.
- Díaz, Alvaro (1992). "Nuevas tendencias en la estructura social chilena, asalaración informal y pobreza en los ochenta", *Proposiciones* No. 20, SUR, Santiago.
- Evans, Peter (1991). "Depredadores, desarrollistas y otros aparatos estatales" en *Teorías del desarrollo nacional*, Alejandro Portes y Douglas Kincaid (compiladores). EDUCA, 1991, San José.
- Guerra Borges, Alfredo. "Globalización y regionalización, sus repercusiones en Centroamérica", a publicarse en la revista *Presencia*, San Salvador.
- Harris, Nigel (1991). "Towns: The Maispring of Economic Development in Third World Countries", *Journées Internationales de Lille, Fédération Mondiale de Cités Unies, Lille*.
- Hataya, Noriko (1993). "El proceso de urbanización, problemas urbanos y orientación política en el Japón: una revisión histórica", Institute of Developing Economies, Tokio.
- Hewitt, Eleanor (1989). "Flujos de ayuda financiera internacional para el desarrollo urbano", *EURE*, vol. XV No. 45, Santiago.
- Logan, John y Swanstrom, Todd (1992). "Urban Restructuring: a Critical View", en Logan J. y Swanstrom T. (ed.), *Beyond the City Limits*, Temple University Press, Philadelphia.
- Lungo, Mario (1993). "La urbanización del área metropolitana de San Salvador: tendencias a partir de 1970", *Avances* No. 1, FUNDE, 1993, San Salvador.
- OIT-PREALC (1988). *La pobreza en el área metropolitana de San Salvador*, San Salvador.
- PANORAMA (1993). *Panorama Internacional*, 9 de agosto de 1993, San José.
- PANORAMA (1993a). *Panorama Internacional*, 2 de agosto de 1993, San José.
- Portes, Alejandro (1989). "Latin American Urbanization in the Years of the Crisis", *Latin American Research Review*, vol. XXIV, No. 2.
- Portes Alejandro y Lungo, Mario (1992) (coordinadores). *Urbanización en el Caribe*, FLACSO, San José.
- Pradilla, Emilio (1993). *Territorios en crisis, México 1970-1992*, Editorial de la Red nacional de Investigación Urbana, México.
- Roberts, Bryan (1990). "Urbanización, migración y desarrollo", en *Teorías del desarrollo nacional*, Alejandro Portes y Douglas Kincaid (compiladores), EDUCA, San José.
- Rojas, Eduardo (1989). "El financiamiento del desarrollo urbano en América Latina: estrategias posibles frente a la crisis externa", *EURE* vol. XXV, No. 45, Santiago.
- Sassen, Saskia (1991). *The Global City: New York, London, Tokio*, Princeton University Press, New Jersey.
- Schneider, Cathy (1993). "Chile: the underside of the miracle", *NACLA*, vol. XXVI, No. 4, February.
- Tribillon, Jean-Francois (1993). "La Banque Mondiale et la recherche urbaine", *Villes en Développement* No. 19, mars.