



Desde hace cincuenta años América Latina se incorporó al proceso de urbanización más acelerado que se haya conocido en la historia. Las condiciones en las que se había producido la colonización y, posteriormente, la independencia, asignaron a las ciudades un papel fundamental, al punto de que, según las evaluaciones de Paul Bairoch, esta parte del mundo occidental presentaba un grado de urbanización más avanzado que la propia Europa en el siglo XVIII,<sup>2</sup> aun cuando, en 1940, cuatro de cada cinco latinoamericanos vivieran en poblados de menos de 20,000 habitantes.<sup>3</sup> En la actualidad, dicha proporción es de dos por cada tres personas y ascienden a cuarenta las ciudades que totalizan o superan el millón de habitantes.<sup>4</sup>

En verdad, políticos y estudiosos manifiestan azoro ante la rapidez con la que ciudades que a principios de siglo contaban apenas con unos cientos o decenas de miles de habitantes, se hayan convertido en entornos millonarios o multimillonarios. Sin embargo, este fenómeno de metropolización o megapolización es característico de la urbanización de los decenios 1940-1960, aunque, hay que señalar que dicha tendencia se ha visto disminuida desde la década de 1970. En efecto, en contextos políticos, económicos, culturales y sociales renovados, son las ciudades medias<sup>5</sup> las que atraviesan, en numerosos países, por los procesos más dinámicos en el sentido tanto demográfico como funcional.

## I. Características recientes de la urbanización

Después de una fase de urbanización rápida, marcada por el crecimiento acelerado de las grandes ciudades, los dos últimos decenios se han caracterizado por incorporar a las ciudades a una nueva fase de su historia. En principio, esta nueva fase

\* Ponencia presentada en el Coloquio sobre regiones y globalización (Osorno, Chile, noviembre de 1996).

1. Profesor universitario, director de la Escuela de Arquitectura de Saint-Etienne, Francia.

2. P. Bairoch, *De Jéricho à Mexico*, Gallimard, París.

3. Según el país, la cifra a partir de la cual se considera como urbana a una población aglomerada es variable. Por lo común, la cifra oficial es inferior a 5,000 y puede ser hasta de 2,500 personas; sin embargo, para numerosos demógrafos, los poblados no presentan características de ciudad sino cuando superan los 15,000 o 20,000 habitantes.

4. François Moriconi-Ebrard, *L'urbanisation du monde depuis 1950*, Anthropos, París, 1993.

5. La ONU distingue tres categorías de ciudades: pequeñas (menos de 100,000 h), medianas (de 100,000 a 1 millón de h) y grandes (más de un millón).

está condicionada por el llamado proceso de transición demográfica, el cual, luego de haber propiciado un incremento en el balance natural anual de la mayor parte de países latinoamericanos, de un poco más de 2% al principio de los años cuarenta (con tasas de natalidad y mortalidad elevadas) a casi 3,5% en 1960 (con tasas de natalidad elevadas y mortalidad baja), provocó un decremento a menos de 2,5% desde 1990, debido sobre todo a la disminución gradual de las tasas de natalidad.

En este nuevo contexto demográfico, la urbanización, que había alcanzado un nivel ya de sí elevada (más de 2/3 o 3/4 de la población, según se defina la amplitud de urbanización en aglomeraciones de 20,000 o 2,000 habitantes), ha tenido que disminuir su progresión; asimismo, es en la forma adoptada por esta urbanización que pueden observarse las transformaciones más notables. Para empezar, la primacía de las capitales no solo ha dejado de acentuarse, sino que comienza a disminuir. Este fenómeno revela que el crecimiento fue frenado en las ciudades más grandes, particularmente las capitales, aun cuando en los países donde éstas han podido desarrollarse (en Brasil y México, sobre todo), son igualmente las metrópolis las que atraviesan por disminuciones en su crecimiento. El dinamismo demográfico, por el contrario, se verifica en otra categoría de ciudades que tanto los latinoamericanos como la ONU han dado en calificar de medias: entre 100,000 y un millón de habitantes.<sup>6</sup>

En la mayor parte de análisis recientes consagrados directa o indirectamente al tema de la urba-

nización, los autores destacan esta transferencia del dinamismo; situación que se aprecia especialmente en las tablas de Boris Graizbord,<sup>7</sup> para México, y de Nubis Pulido,<sup>8</sup> para Venezuela.

Como se trata de tendencias recientes, no siempre perceptibles con claridad, no fue posible estudiarlas suficientemente por sí mismas. Es verdad que en ciudades grandes como Bogotá o Santiago de Chile, el crecimiento apenas si se percibe y que la evolución de las ciudades medias presenta marcados contrastes; pero el hecho nuevo es la formación de ciudades medias, el cual convierte a éstas en los nuevos motores de la urbanización y la transformación de las geografías regionales; no obstante, es éste un fenómeno que se afirma al cabo de una década y cuyas condiciones se habían venido gestando al menos desde los años sesenta.

## II. De la desconcentración industrial a la descentralización administrativa

Es en este periodo, en efecto, que diferentes investigadores y observadores económicos, ya sea en universidades o en organizaciones internacionales como la CEPAL o el BID, cuestionan vigorosamente el "desarrollismo". Esta doctrina, que en algunos casos había sido propugnada por quienes luego se erigirían en detractores, señala que el desarrollo económico (basado en particular en el modelo de sustitución de importaciones) entraña un proceso de modernización y, por ende, la modernización de la sociedad y la reabsorción de la pobreza. Se de-

Tabla 1. Tasas de crecimiento anual de las ciudades mexicanas de acuerdo con su tamaño (según Boris Graizbord, 1992)

Tamaño	Número de ciudades en 1980	1950-1960 (% anual)	1960-1970 (% anual)	1970-1980 (% anual)	1980-1990 (% anual)
De 50,000 a 99,999	23	3,9	4,3	3,9	5
De 100,000 a 249,999	32	4,6	4,6	4,2	3,8
De 250,000 a 499,999	14	4,7	5	4,9	4,3
De 500,000 a 999,999	14	4,3	4,3	4,3	3,7
Más de un millón	4	5,2	5,2	4,5	1,2

Tabla 2. Tasas de crecimiento anual de las ciudades venezolanas de acuerdo con su tamaño (según N. Pulido, 1996)

Tamaño	Número de ciudades en 1980	1950-1960 (% anual)	1960-1970 (% anual)	1970-1980 (% anual)	1980-1990 (% anual)
De 50,000 a 99,999	31	8,14	3,82	3,54	3,55
De 100,000 a 999,999	23	9,38	5,83	5,31	3,84
Más de un millón	2	7,09	4,76	1,65	1,82

nuncia en especial la hipertrofia de las capitales, cuyas poblaciones pueden exceder los cinco y hasta los diez millones de habitantes, con casos extremos en los que la capital es, de hecho, la única ciudad del país, como en América Central y en países como Uruguay y Paraguay. Ciertamente, en los países más grandes y poblados la capital no es la única ciudad; pero, como señala C. Peláez, dichos centros agrupan una parte esencial de la población urbana: 58.4% en Argentina, 54.1% en Bolivia,

50.2% en Perú, 47.3% en Chile, 41.4% en Ecuador, 37.5% en Venezuela, 27.4% en México, 26.5% en Colombia y 16.2% en Brasil.<sup>9</sup>

Estos datos vienen a ratificar la información reunida por los sucesivos censos realizados durante la

6. En países como Chile y Venezuela los investigadores proponen a veces espectros diferentes: de 50 a 500,000 habitantes, por ejemplo.

7. B. Graizbord, "Sistema urbano, demografía y población", en *Ciudades*, Puebla, 1992, no. 12, pp. 40-47.

8. N. Pulido, *Les villes moyennes du Venezuela*, comunicación al Congreso europeo de latinoamericanistas de Salamanca (España), junio de 1996, en proceso de publicación por el IFEAL, Toulouse.

9. C. Peláez, *La urbanización de América Latina: aspectos demográficos*, informe publicado por la CEPAL, 1968.

década de 1960. Sin embargo, la insistencia con que se denuncia el crecimiento de las ciudades —es decir como un obstáculo para el desarrollo económico y social— indica la presencia de una orientación interpretativa cuyos fundamentos ideológicos podrían ser, por lo demás, totalmente contradictorios. En efecto, nos encontramos en uno de esos momentos privilegiados en que, al menos en lo que se refiere a nuestro problema y con unas pocas excepciones,<sup>10</sup> las conclusiones convergen, aun cuando las motivaciones que les subyacen sean de naturaleza antitética.

Para los investigadores marxistas esta hiperconcentración urbana, caracterizada por la proliferación de entornos populares irregulares, es consecuencia ineludible de un capitalismo monopolista de Estado (CME) que actúa en escala mundial. De lo anterior resultará, en la línea de los trabajos de la Ecole de Sociologie Urbaine de París, la llamada teoría de la dependencia,<sup>11</sup> misma que distingue claramente los efectos del CME ya sea que se trate de una ciudad situada en las regiones centrales (países económicamente desarrollados) o en la periferia (países del Tercer Mundo).

Para los expertos del BID y algunos investigadores liberales, como D.C. Lambert,<sup>12</sup> este tipo de urbanización no debe interpretarse como síntoma, sino como causa de un mal que es preciso erradicar. En efecto, dichos estudiosos perciben en las

grandes ciudades fuentes de desigualdades que impiden el desarrollo económico. Impresionados por los disturbios que cunden en las ciudades estadounidenses y olvidando que las sociedades latinoamericanas no funcionan de la misma manera, describen las ciudades del Tercer Mundo como centros potenciales de explosión social. Si añadimos a lo anterior que los años sesenta se caracterizaron por la diseminación, en las comunidades de geógrafos y economistas, de la teoría de los lugares centrales de Walter Christaller,<sup>13</sup> se comprende que el "reequilibrio de la armadura urbana" haya podido presentarse como solución científica para corregir los efectos negativos de la "malurbanización".

Estas tesis, retomadas por los dirigentes políticos en un contexto de marcado intervencionismo estatal que se extendía a la esfera económica, propugnaban un movimiento de desconcentración, primero de las industrias y después de los servicios terciarios superiores. Al declinar la década de 1970 y, sobre todo, durante los años ochenta, el cambio económico no fue razón suficiente para que se abandonara el proceso de desconcentración, la cual adoptó en algunos casos la forma de descentralización administrativa.<sup>14</sup> Todo esto contribuyó a que se redistribuyeran territorialmente los empleos, así como a promover el surgimiento de ciudades de todos tamaños junto con las capitales. Es así que en Venezuela, que no contaba en 1940 más que

con seis ciudades de más de 50,000 habitantes, tres de las cuales albergaban más de 100,000 pobladores, presenta medio siglo después dos grandes urbes (con más de un millón de habitantes), 23 ciudades de más de 100,000 habitantes y 31 ciudades de más de 50,000 pobladores.

En todos los países importantes por tamaño y población (Brasil, México, Argentina, Venezuela, Colombia, Chile, Perú y Cuba, aun cuando el crecimiento urbano de este último país describa otra lógica desde 1959), se consolida un sistema urbano que contiene en algunos casos metrópolis regionales y, en todos los casos, cohortes de ciudades medias y pequeñas. En lo que se refiere a las ciudades de dimensiones medias, pueden deber su dinamismo a una o varias actividades económicas (industria, petróleo, puertos comerciales, turismo), pero también en un aspecto poco estudiado hasta ahora, a su infraestructura y servicios terciarios: universidades y otras instituciones de enseñanza superior, hospitales con servicios especializados, organizaciones culturales y manifestaciones de nivel nacional o internacional, actividades comerciales nuevas, hipermercados, etcétera. Es gracias a esta infraestructura y servicios que las ciudades medias se han convertido en artífices de una modernización más amplia de las sociedades latinoamericanas, que incluye las provincias alejadas de los centros de decisión: el caso de Temuco y, en menor medida, de Valdivia, Puerto Montt y Osorno en el sur chileno son ejemplos representativos de este proceso.

Así pues, la desconcentración económica e infraestructural, junto con la desconcentración administrativa, por moderadas que se hayan mostrado hasta ahora, han propiciado al cabo de treinta años el surgimiento y la consolidación de las ciudades medias sobre regiones cada vez más grandes de los

territorios nacionales. Aunque este fenómeno no es nuevo, fue hace apenas diez años que se le empezó a prestar atención; esto se justifica porque, a pesar de todo, las grandes ciudades siguen marcando la pauta de los desarrollos nacionales, pero también porque las ciudades medias se beneficiaron de manera creciente con el nuevo modelo de desarrollo económico diseminado en toda América Latina.

### III. Las ciudades medias y la globalización

En principio hay que señalar que este nuevo modelo de desarrollo económico se caracteriza por el neoliberalismo, o contracción del Estado respecto tanto de la esfera económica (privatización de las empresas públicas) como de la esfera social (eliminación o al menos disminución de diversos subsidios), así como por la globalización. Este último concepto se confunde a menudo con el de mundialización. En efecto, en ambos casos se considera que las realidades locales se insertan en una red mundial de relaciones, y que sus características dependen de las decisiones que se toman tanto en el nivel internacional como nacional. Tal es el caso de América Latina al menos desde el siglo XVI, luego de la conquista europea. El concepto de economía-mundo forjado por los historiadores, junto con el de mundialización, designa bien este fenómeno, aun cuando sea de manera muy general.

En realidad la globalización se inscribe en esta lógica, que permite al mismo tiempo la individualización de una forma renovada por la reducción de aranceles y el papel decisivo que desempeñan desde entonces el capital financiero y diversas organizaciones cuya esfera de intervención es abiertamente transnacional. Ciertamente, éste era ya uno de los rasgos de la mundialización, pero esta

10. Para Milton Santos las grandes ciudades presentan la ventaja de destruir todas las formas de conservatismo. Cf. *Les villes du Tiers-Monde*, Genin, París, 1971.

11. Además de los estudios de Celso Furtado, podemos mencionar las investigaciones de Fernando H. Cardoso, Milton Santos, Aníbal Quijano, Martha Scheingart, Manuel Castells, etcétera.

12. D.C. Lambert, J.M. Martin, *L'Amérique Latine*, PUF, París, 1971.

13. Esta teoría data de 1933 (*Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Fischer

Verlag, Jena). Su primera difusión internacional se verificó en el Congreso de Geografía de 1938, pero la traducción inglesa se realizó hasta 1966 (*Central places in Southern Germany*, Prentice Hall, New Jersey). Fue al término de la Segunda Guerra Mundial que esta teoría alcanzó éxito más como modelo de urbanización que de interpretación de la realidad.

14. F. Carrión y otros autores, *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Ed. Sur, Santiago de Chile, 1991.

vez adaptado a las especificidades nacionales. La desaparición voluntaria o condicionada de estas últimas permite no solo que el capital financiero y las empresas internacionales desplieguen cuantitativamente sus acciones, sino que incorporen a una parte cada vez mayor del planeta a estrategias globales. Como ejemplo de lo anterior, una compañía japonesa como Nissan intentará instalar unidades de producción en esta o aquella ciudad de México para un mercado no condicionado ya por las fronteras nacionales.

La diseminación de este nuevo modelo de desarrollo económico ha tenido consecuencias diferentes, según los tipos de ciudades en que se le aplique. Desde cierta perspectiva, y para el decenio correspondiente a la década de 1980 (a partir de 1975 en el caso de Chile, por ejemplo, pero desde 1986 solo en México), son las grandes ciudades, en particular las megápolis, las que parecen haber sufrido los efectos más adversos de esta transformación. Dichas ciudades dejaron de ser los motores privilegiados de la economía nacional, al igual que los mercados exclusivos de los productos más modernos; la disminución de los subsidios públicos las torna costosas para las personas y para las unidades de producción, sometidas como están a restricciones ecológicas que se multiplican con el tiempo; en fin, estas ciudades no obtuvieron ningún beneficio de esta especie de monopolio de servicios e infraestructura que imperó hasta los primeros años de la década de 1960. Existen otras características que explican por qué las gran-

des ciudades no son ya tan atractivas para los inversionistas, sea cual sea su origen, como tampoco para los propios habitantes.

Si la disminución del crecimiento demográfico en las grandes ciudades es un hecho comprobado por los censos poblacionales, una vez más su relación de causa-efecto con otros datos implica siempre un proceso interpretativo. En una obra compilada por Emile Le Bris,<sup>15</sup> previa a la conferencia internacional Habitat II en Estambul, observamos que se sigue consagrando a las ciudades gigantes la mayor parte de estudios, reconociendo al mismo tiempo el agotamiento del fenómeno de la megapolización, y que desde entonces son las ciudades medias las que presentan los mayores atractivos, aduciendo que son las megápolis las que concentran en mayor medida el problema de la pobreza. Marie-France Prévôt-Shapira habla incluso de una "metropolización de la pobreza".<sup>16</sup> Por mi parte, he señalado en varias ocasiones que, en México, la caída de los empleos industriales se acompañó de un marcado incremento en los empleos informales.<sup>17</sup> Daniel Hiernaux Nicolás, por su parte, percibe en esta disminución del empleo industrial la contraparte de una reconversión hacia una auténtica terciarización.<sup>18</sup> Retomando un planteamiento de Santiago Carlos de Matta, Hiernaux demuestra que, luego de un periodo de crisis industrial (1975-1984), la reconstitución del potencial económico chileno desde 1986, en el contexto de la globalización, favoreció de nueva cuenta a la capital.<sup>19</sup>

15. E. Le Bris (comp.), *Villes du Sud*, orstom, París, 1996.

16. Marie-France Prévôt-Shapira, "Territoires urbains et politiques sociales en Amérique Latine. Réflexions à partir des cas argentin et mexicain", en *Villes du Sud*, op. cit., p. 107-130.

17. T. Linck y F. Tomas, "De la superconcentration industrielle à la

désindustrialisation, en *L'Odinaire latino-américain*, no. 156, 1995.

18. Obra en curso de publicación.

19. "Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995", en *Eure*, Santiago, 1996, no. 65, pp. 39-63.

Si adoptamos los argumentos de Manuel Castells,<sup>20</sup> los estudiosos comparan en cierto modo la evolución de México con la de las metrópolis de los países económicamente desarrollados. El problema es que las llamadas *world cities*, que incluyen a megápolis o megalópolis como Nueva York, Los Angeles, Tokio, Londres o París, o ciudades como Francfort, Milán, Barcelona o Atlanta, se afirman en sus respectivos países como lugares de poder económico a escala internacional, lo cual no es el caso de las grandes ciudades latinoamericanas. En verdad, no es posible seguir a Paul Bairoch en su *quasi* apocalíptica visión del papel negativo que desempeñan las grandes ciudades tanto latinoamericanas como del resto del Tercer Mundo,<sup>21</sup> aun cuando las crisis financieras que, desde hace algunos años, afectan repetidamente el funcionamiento de sus bolsas de valores, brindan igualmente testimonio de su dependencia hacia la actividad bursátil de los países desarrollados, en especial hacia Estados Unidos.

Las interpretaciones de Daniel Hiernaux y Carlos Matta demuestran en todo caso que sería imprudente subestimar las ventajas que detentan aún las megápolis y, en general, las grandes ciudades: mejores universidades y centros de investigación, gamas más completas de servicios a empresas, etcétera, sin olvidar que en América Latina existen capitales (legales o legalizados) que se concentran, al igual que las oficinas de una gran cantidad de empresas, en las ciudades capitales.

En cuanto a las ciudades medias de América Latina, aunque todo parezca indicar que se han

beneficiado de este nuevo entorno económico, dichos beneficios no pueden extenderse, ni mucho menos, a la totalidad de las ciudades con esas dimensiones. En efecto, un estudio realizado recientemente en las sesenta ciudades de dimensiones medias de México y, de manera más exhaustiva, en 25 de ellas, nos demuestra que las operaciones de los inversionistas pueden ejercer poderosos efectos de diferenciación. Pueden manifestar interés por ciudades como Aguascalientes y Ciudad Juárez, donde el ritmo de crecimiento se incrementará, mientras que ciudades como Zamora y Poza Rica se ven abandonadas, estancadas y hasta económicamente deterioradas.

Si el papel de los inversionistas, a menudo extranjeros (Nissan, Rank-Xerox, Texas Instruments en el caso de Aguascalientes), es decisivo, no debemos por ello subestimar la importancia de los actores locales. Tal es precisamente lo que demuestra Fernando Salmerón en su estudio sobre Aguascalientes.<sup>22</sup> En efecto, máxime cuando se trata de una ciudad cuyos gobernantes han sabido convertir en un modelo de planificación no sólo voluntaria, sino concretada sobre cientos de firmas, al punto de haber sido capaces de prevenir la proliferación de entornos populares irregulares. Añádase a lo anterior el dinamismo de sus universitarios, especialmente en las relaciones internacionales y podrá concluirse que las iniciativas de los actores locales han contribuido a infundir un gran atractivo a esta ciudad. En realidad, se actúa como si el papel de la descentralización consistiera en permitir a determinados gru-

20. M. Castells, *Las tecnópolis del futuro*, Temas para el debate, Madrid, 1995.

21. P. Bairoch *De Jéricho*, op. cit., Cf., por ejemplo, los capítulos 21 y 30 y la página 659, en la sección de conclusiones.

22. F. Salmerón, *Intermediarios del progreso. Política y crecimiento económico en Aguascalientes*, copia mimeografiada, CIESAS del Golfo, México, 1995.



pos que establezcan las condiciones idóneas para atraer la inversión. En el caso de Aguascalientes, los resultados son tanto más espectaculares cuando consideramos que no había razón para mostrarse optimistas hace 25 años, cuando esta ciudad, asentada en terreno semidesértico y alejada de cualquier metrópoli, comenzó a expresar inquietud por los dos pilares de su economía, la industria textil y el comercio del vino, mismos que, desde entonces, han desaparecido virtualmente del escenario económico de esa ciudad.

Este papel de los actores locales resulta especialmente determinante en la evolución de los paisajes urbanos y en la calidad de los espacios públicos; de ellos depende una buena parte de lo que los especialistas denominan urbanidad de la ciudad, esa urbanidad sin la cual los habitantes no podrían identificarse con su entorno.

Asimismo, de la visión e iniciativa de los gobernantes locales depende que una ciudad de dimensiones medias sepa ubicarse en el subsistema regional que le corresponde. Mediante el desarrollo de funciones complementarias y hasta concurrentes con respecto a las ciudades más cercanas, estos centros pueden ya sea neutralizarse (¿no es éste un poco el caso de Valdivia, Osorno y Puerto Montt?), o constituir una red de ciudades con el nivel infraestructural de una metrópoli, sin la concentración y las desventajas, reales o supuestas, de esta última.

### Conclusión

Todo lo anterior demuestra, en definitiva, que la referencia solo al criterio del tamaño resulta insuficiente. En las ciudades medias existen algunas que se estancan o retroceden pese a la conjunción aparentemente favorable de la desconcentración y la

descentralización. Como en el caso de Zamora, dichas ciudades intentan alcanzar una categoría de centro subregional cada vez más estrecha. Otras ciudades, por el contrario, deciden renovar sus funciones y su infraestructura, al mismo tiempo que su imagen, ofreciendo servicios que se asemejan a los de las metrópolis. Es a esta clase de ciudades que se aplica, en Francia y Europa, el calificativo de intermedia, expresión que me parece igualmente adecuada en el contexto latinoamericano como forma de insertar, entre las metrópolis y las ciudades medias, una categoría provisionalmente privilegiada.

Existen ciudades en la geografía latinoamericana que han logrado conciliarse y reforzarse de manera mutua para forjar culturas revalorizadas que a menudo sirven para tender puentes con la globalización. Es este reforzamiento de local a global lo que permite no sólo atenuar el peso de la capital, sino también, al menos temporalmente, las consecuencias socialmente destructivas del neoliberalismo. Desafortunadamente, el hecho de que el papel de los actores locales, sobre todo de aquellos a quienes se califica de élites, sea importante no significa que sea suficiente; se ha comprobado que estas élites controlan menos la economía actual de Aguascalientes que, antaño, los patrones de la industria textil y los comerciantes de vinos. El futuro de la ciudad latinoamericana ha dependido siempre de las decisiones tomadas en el centro, y fue en tal contexto que pudo alcanzarse cierto bienestar, pese a los excesos de la tesis de la urbanización dependiente. Las condiciones, empero, no son ya las mismas, ahora, ante la desaparición relativa de las capitales se abre ante los actores locales una perspectiva de oportunidades nuevas.

