

# Globalización y construcción social del territorio. Reflexiones sobre la gobernabilidad y la planificación de las ciudades

HUGO MARCELO ZUNINO E.

University of Arizona  
Department of Geography and Regional Development

## RESUMEN

*Basado en recientes desarrollos de la teoría social que intentan disolver la polarización analítica entre procesos globales y locales, este trabajo argumenta que los procesos de interacción social revelan y reproducen relaciones de poder. Avanzar en la comprensión de estos procesos resulta esencial para complementar el arsenal metodológico disponible para los geógrafos interesados en intervenir en la configuración del territorio.*

## ABSTRACT

*Based on recent attempts within social theory to dissolve the analytical distinction between local and global processes, this paper argues that processes of social interaction reveal and reproduce social power relations. Advancing our understanding of these processes appears essential to broaden the methodological tools available to geographers interested in managing the territory.*

## INTRODUCCION

La creciente globalización del sistema económico ha repercutido de distinta forma en las grandes metrópolis del mundo. Mientras algunos lugares ligados a funciones de comando y control económico se consolidan como sectores altamente dinámicos y modernos, persisten distintos problemas urbanos y territoriales. En el caso chileno, la contaminación atmosférica, los problemas de congestión vehicular, la segregación social y funcional del territorio, constituyen elementos indicativos de la situación que atraviesa la capital de Chile y fundamentan una participación más activa de los geógrafos en iniciativas tendientes a controlar la reproducción del espacio urbano en el nuevo contexto globalizado. Este trabajo reconsidera los fundamentos conceptuales que sustentan el entendimiento de los procesos urbanos y replantea la forma en que se pretende influir en el destino de las áreas urbanas.

En la siguiente sección se ofrece una apreciación crítica de las corrientes intelectuales que privilegian la dinámica del sistema económico globalizado como factor explicativo del fenómeno urbano. Teniendo en consideración elementos provenientes de la teoría social que han tenido un fuerte impacto en el debate geográfico de los últimos 20 años, en la tercera sección (El Nexo

Global-Local) se examinan algunos esquemas conceptuales que permiten replantear la relación entre agentes locales y procesos globales. Seguidamente, considerando la gobernabilidad como una instancia de interacción social y en base a investigaciones recientes acerca de la gobernabilidad urbana, se examinan algunas materias de orden metodológico. En el acápite final se subraya la importancia para el ámbito académico y se sugieren líneas concretas de acción para intervenir más eficazmente en la producción social del territorio.

## GLOBALIZACION Y METROPOLIZACION

Para muchos intelectuales, globalización es sinónimo de cambios en la esfera económica. Así, Lo y Marcotullio (2000) entienden globalización como la integración funcional de las actividades económicas desarrolladas en distintos lugares, teniendo por consecuencia una mayor interdependencia entre bloques económicos regionales. Estos cambios estructurales estarían afectando la producción, la utilización de recursos y la creación de riquezas. Según la teoría de la regulación —la cual apunta a dilucidar los mecanismos mediante los cuales la economía capitalista mantie-

ne su dinamismo pese a las distintas crisis que atraviesa—, la acumulación flexible constituiría el nuevo modo de regulación correspondiente a esta etapa del desarrollo capitalista y estaría determinando la transformación cultural, económica y social de las ciudades y regiones urbanas.

La teoría de la regulación ha sido criticada por ignorar la intervención de agentes locales en el proceso de regulación y por desatender la forma como distintos intereses y actores sociales confluyen activamente en la conformación de regímenes políticos (Jessop, 1997). Como lo plantean Goodwin y Painter (1997), al enfatizar la funcionalidad, aparente estabilidad y coherencia de los modos de regulación, la teoría de la regulación establece la supremacía de la “estructura” por sobre la acción de agentes sociales. Bajo este entendimiento, el planificador urbano se concibe como un agente dependiente de la necesidad de acomodar funcional y espacialmente las actividades económicas que reporten un impacto económico inmediato, limitando severamente su potencial para incidir substantivamente en aspectos territoriales, sociales y ambientales. La producción del espacio urbano aparece, entonces, a merced de las fluctuaciones del mercado.

El esquema conceptual que se presenta en la siguiente sección entiende los cambios urbanos como mediados por acciones individuales y colectivas y no como un imperativo mecánico de un proceso económico determinado. Como lo señala Goodwin (1993), son las personas las que crean y destruyen las geografías urbanas. Con todo, las acciones de los agentes sociales se enmarcan necesariamente dentro de un sistema social determinado que fija el contexto y las posibilidades para la acción. La propuesta, por tanto, raya entre las abstracciones globales de la teoría de la regulación y los esquemas utópicos que conceptualizan a los agentes locales como entes autónomos actuando al margen de las restricciones provenientes del funcionamiento del sistema social. En este contexto, se examinarán distintos intentos teóricos por problematizar el significado de estructura, que bajo los cánones de la teoría de la regulación aparece como algo externo y actuando al margen del control de individuos y colectivos sociales.

## EL NEXO GLOBAL-LOCAL

Como lo señalan Amin y Thrift (1995), evitar una polarización analítica entre lo global y lo local es fundamental para comprender cómo las ciu-

dades y regiones están siendo transformadas como resultado de su interacción con distintos aspectos de la globalización. Este es un campo abierto y materia de un debate académico de singular importancia y diversos investigadores han intentado avanzar en esta dirección. Logan y Molotch (1987) y Beauregard (1989) se apartan de las relaciones causales derivadas del funcionamiento del sistema económico y avanzan en balancear la lógica capitalista con las fuerzas sociales, culturales y económicas locales que otorgan dirección al desarrollo capitalista. Painter (1997), en tanto, plantea considerar la regulación no como un proceso que responde mecánicamente a las necesidades del capital, sino más bien como un producto de acciones concretas de individuos y organizaciones.

En lo medular, estos intentos aparecen consistentes con la teoría de la estructuración (Giddens, 1984). Esta teoría problematiza y se adentra en la noción de “estructura” y la define como un conjunto de normas (leyes, reglamentos, códigos de significación, conductas sociales aceptadas) y recursos que posibilitan la acción social (fuerza policial, legitimidad social) y que están en relación mutuamente dependiente con el sistema social. Así, las estructuras del sistema social adquieren permanencia sólo en la medida que son reproducidas y vitalizadas por la acción rutinaria de individuos e instituciones. Puesto de otra manera, la producción de la vida social coincide con la generación de las estructuras sociales (Warf, 1988). Por ejemplo, la materialización de ciclos de inversión no está mecánicamente predeterminada, sino mediada por las estrategias de los actores sociales. El ciclo de inversión resultante modificará, a su turno, las restricciones y oportunidades estratégicas de los actores sociales.

Al menos en el plano retórico, la conceptualización ofrecida por Giddens ofrece importantes elementos para entender la estructuración del territorio de manera distinta y puede abrir espacios para sustentar una acción más efectiva por parte de planificadores y diversos agentes urbanos para controlar el proceso de transformación. En efecto, la mutua dependencia de estructura y agencia posibilita apreciar el sistema social como un elemento susceptible de ser transformado mediante la modificación de las prácticas sociales que le dan permanencia en el tiempo y en el espacio (Zunino, 2000).

No obstante, ha sido difícil aplicar los conceptos derivados del trabajo de Anthony Giddens en investigaciones empíricas, pues resulta problemático dilucidar los mecanismos concretos mediante los cuales la acción rutinaria de agentes socia-

les se traduce en propiedades que exhiben permanencia y conforman el sistema social (Urry, 1991). Asimismo, el tratamiento de las relaciones espacio-temporales como meramente contextuales ha sido criticado por Soja (1985), quien sugiere entender la transformación material del espacio como parte integrante del proceso de estructuración; es decir, propone concebir las transformaciones espaciales como producto del funcionamiento del sistema social como también incidiendo en la conformación del sistema social.

Pese a sus carencias, la teoría de la estructuración ofrece herramientas conceptuales para avanzar en entender el fenómeno urbano en forma más dinámica y, de esta manera, asignar a los agentes urbanos (planificadores, inversionistas, constructores, organizaciones comunitarias, etc.) la responsabilidad debida por las consecuencias esperadas y no esperadas de sus acciones. Con todo, esto no significa desconocer que en la negociación y discusión del cambio urbano existen relaciones de poder fuertemente asimétricas; y una conceptualización adecuada de cómo se transmite el poder social es uno de los aspectos que aun queda por elaborar más finamente. Para evitar una visión voluntarista, debe reconocerse también que el funcionamiento del sistema social establece ciertas oportunidades y restricciones al accionar de los agentes urbanos. Así, el planificador urbano posee una serie de recursos estratégicos (por ejemplo, recursos normativos, cierta legitimidad social) que le otorgan cierta autonomía y capacidad de decisión, pero su acción debe enmarcarse dentro de las restricciones que impone la lógica económica privilegiada por individuos y organizaciones actuando bajo otros esquemas de poder.

## ASPECTOS METODOLOGICOS

La reformulación de la teoría de la regulación propuesta por Painter (*op cit.*) esbozada en el acápite anterior utiliza el concepto de *habitus* para indicar el sistema estructural en donde se genera toda práctica social, el cual, sin embargo, no condiciona la actividad de los individuos sino solamente la predispone. En similar ámbito, la relación recursiva entre estructura y agencia (la llamada dualidad de la estructura) es el principal referente metodológico utilizado por Giddens para analizar la conformación espacio-temporal del sistema social. Para Jonas (1997) –interesado en relacionar la teoría de la regulación con el rol de los agentes urbanos– la preocupación por la acción estratégica de los actores debe ir a la par con

los requisitos que impone el funcionamiento político, económico y social de instituciones relativamente permanentes.

La definición usual de la gobernabilidad como el conjunto de instrumentos y normas que permiten articular la relación entre gobernantes y gobernados contiene un sesgo que menoscaba la capacidad creativa de los agentes sociales. Consistente con los elementos teóricos delineados en el acápite anterior, gobernabilidad se debe entender como un proceso indisoluble de las prácticas sociales y reproducido a través de éstas. Esta definición implica desafíos metodológicos de importancia pues el entendimiento técnico y funcional tradicional debe dar paso a una comprensión distinta que incorpore la contingencia social como elemento central de análisis. A pesar de constituir un área en la cual existe poca claridad conceptual y metodológica, estudios recientes realizados por geógrafos sugieren algunas direcciones interesantes de explorar.

Olds (1998) ejecuta un estudio etnográfico-interpretativo sobre el desarrollo de proyectos inmobiliarios en Vancouver, Canadá, y para ello analiza detalladamente las narrativas (discursos) desplegadas por los actores involucrados en distintas prácticas sociales que contribuyeron a la materialización de los proyectos inmobiliarios, y muestra cómo la lógica de la inversión privada es compleja y se aleja de consideraciones puramente económicas. En este caso, el papel de factores contingentes –por ejemplo, la necesidad de proveer a grupos sociales entrenamiento en el negocio inmobiliario– jugó un papel fundamental en las decisiones de inversión. Mediante este estudio interpretativo Olds avanza en establecer cómo los procesos sociales detrás de la producción de la forma e infraestructura urbana están siendo radicalmente transformados en la era globalizada.

Tait y Campbell (2000), en tanto, argumentan que las relaciones de poder y las decisiones técnicas tomadas al interior de una agencia de planificación pueden entenderse a través del lenguaje y los discursos utilizados por profesionales y políticos. Para ello examinan los fundamentos desplegados discursivamente para afirmar la validez de un argumento y el tipo de conocimiento asociado a esa posición. Esto les permite encontrar alguna evidencia de cómo se distorsiona la información y la forma particular en que el lenguaje se utiliza para moldear una forma específica de entendimiento. La utilización de conocimiento técnico para validar retóricamente cierto entendimiento fue el patrón más común encontrado por

estos investigadores. En similar línea, Rydin (1998) muestra cómo múltiples recursos lingüísticos son desplegados para manejar políticamente y disminuir la presión social asociada al problema de la contaminación atmosférica en Londres. En efecto, el lenguaje constituye el medio para expresar la acción estratégica de actores usando una serie de recursos comunicativos para plantear posiciones, establecer diálogo y persuadir a los otros actores.

Con relación a la conformación de regímenes urbanos el trabajo de McGuirk (2000) trata a la gobernabilidad urbana como un hecho social y muestra cómo el poder transformador de individuos y organizaciones se genera a partir de patrones de interacción social y procesos de negociación. Así, la mayor colaboración público-privada que caracteriza a la gobernabilidad construida en el caso analizado reconfigura la matriz de poder preexistente y establece nuevas posibilidades y restricciones para el futuro desarrollo territorial. La noción de poder en la cual trabaja McGuirk no significa que el poder social sea meramente efímero, pues existe un comportamiento relativamente estabilizado que otorga un sentido de durabilidad a estas relaciones. Este comportamiento rutinario emerge de las condiciones propias al sistema social, pero estas circunstancias se reproducen sólo por la acción de agentes operando bajo un esquema dado de posibilidades y restricciones.

## A MODO DE CONCLUSION

Uno de los puntos que la literatura sobre la reestructuración económica ha logrado establecer con mayor fuerza –pese a sus dificultades para dilucidar su origen– es la aparición de nuevas formas de gobernabilidad urbana basadas en una mayor asociación público-privada y en estrategias promocionales dirigidas a hacer de las ciudades lugares atractivos para la inversión privada (véase Kearns y Philo, 1993). Según parece indicar el momento político-ideológico actual, esta tendencia debería acentuarse en los próximos años, abriendo nuevas posibilidades para establecer instancias de planificación basadas en un diálogo más fluido entre los ámbitos público y privado de planificación.

De los trabajos presentados en esta comunicación, todos relacionados con la formación de la gobernabilidad urbana a partir de la interacción social, podemos esbozar tres conclusiones preliminares. Primero: el proceso de globalización no ocurre en forma abstracta y descontextualizada de

la acción de agentes sociales: sólo a través de agentes actuando intencionalmente es posible otorgar realidad concreta a los flujos globales. Segundo: la temática ligada al desarrollo urbano escapa del ámbito meramente técnico. En efecto, la construcción social de la gobernabilidad urbana implica el despliegue de elementos discursivos no sólo sustentados por fundamento técnicos, sino también por elementos retóricos y simbólicos que esconden distintos intereses y proyectos estratégicos. Tercero: es a través de esta interacción social concreta y contingente que las relaciones de poder se reproducen y ciertas perspectivas dominan el debate y ejercen influencia en la toma de decisiones sobre el territorio y el destino de nuestras ciudades.

Avanzar en el conocimiento de este ámbito de interacción social mediante estudios rigurosos que utilicen las herramientas ofrecidas por la teoría social contemporánea, abre la oportunidad para complementar el arsenal metodológico disponible para aquellos geógrafos interesados en analizar las transformaciones territoriales, generando conocimiento que permita aplicar efectivamente los instrumentos tradicionales de planificación física. En esta ámbito se puede sugerir, a modo preliminar, que el entendimiento de las relaciones sociales entre individuos y organizaciones debe ir a la par de la elaboración técnica de los instrumentos de planificación territorial, de modo de potenciar la capacidad de negociación de los planificadores y contar con elementos para fomentar acuerdos y concesiones mutuas entre grupos sociales. Así, probablemente, tendremos mayor injerencia en la producción social del territorio.

## BIBLIOGRAFIA

- AMIN, A. y THRIFT, N. (1995): Globalisation, institutional thickness and the local economy, en *Managing cities. The new urban context*, P. Healey, S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham y A. Madani-Pour (Compiladores). Chichester, Reino Unido: John Wiley & sons.
- BEAUREGARD, R. (1989): *Atop the urban hierarchy*. Totowa, New Jersey: Rowman & Littlefield.
- GIDDENS, A. (1984): *The constitution of society*. Cambridge: Polity Press.
- GOODWIN, M. (1993): The city as a commodity: the contested space of urban development, en *Selling Places. The city as cultural capital, past and present*, G. Kearns y C. Philo (Compiladores). Oxford, Reino Unido: Pergamon Press.
- GOODWIN, M. y PAINTER, J. (1997): Concrete research, urban regime, and regulation theory, en *Reconstructing urban regime theory. Regulating politics in a global economy*, M. Lauria (Compilador). Thousand Oaks, CA: SAGE.

- JESSOP, B. (1997): A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes. Accumulation strategies, hegemonic projects and governance, en *Reconstructing urban regime theory. Regulating politics in a global economy*, M. Lauria (Compilador). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- JONAS, G. (1997): Institutional capacities and territorial reorganization in southern California, en *Reconstructing urban regime theory. Regulating politics in a global economy*, M. Lauria (Compilador). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- KEARNS, G. y PHILO, C. (1992): *Selling places: The City as cultural capital*. Londres: Pergamon.
- LO, F. y MARCOTULLIO, P. (2000): Globalisation and urban transformation in the Asia Pacific region: a review. *Urban Studies*, 37(1), p. 77-111.
- LOGAN, J. y MOLOTCH, H. (1987): *Urban fortunes. The political economy of place*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- McGUIRK, P. (2000): Power and policy networks in urban governance: local government and property-led regeneration in Dublin, *Urban Studies*, 37(4), p. 651-672.
- OLDS, K. (1998): Globalization and urban change: tales from Vancouver via Hong Kong. *Urban Geography*, 19(4), p. 360-385.
- PAINTER, J. (1997): Regulation, regime, and practice in urban politics, en *Reconstructing urban regime theory. Regulating politics in a global economy*, M. Lauria (Compilador). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- RYDIN, Y. (1998): Managing urban air quality: language and rational choice in metropolitan governance. *Environment and Planning A*, (30), p. 1429-1443.
- SOJA, E. (1985): The spatiality of social life: towards a transformative theorization, en *Social relations and spatial structures*, D. Gregory y J. Urry (Compiladores). Londres: Macmillan.
- TAIT, M. y CAMPBELL, H. (2000): The politics of communication between officers and politicians: the exercise of power through discourse. *Environment and Planning A*, (32), p. 489-506.
- URRY, J. (1991): Time and space in Giddens' social theory, en *Giddens' theory of structuration: A critical appreciation*, C. Bryant y D. Jary (Compiladores). Londres: Routledge.
- WARF, B. (1988): The reconstruction of social ecology and neighborhood change in Brooklyn. *Environment and Planning D*, (8), p. 73-96.
- ZUNINO, H. (2000): La teoría de la estructuración y los estudios urbanos. ¿Una aproximación innovadora para estudiar la transformación de las ciudades? Trabajo presentado al II Coloquio Internacional de Geocrítica: Innovación, Desarrollo y Medio Local. Barcelona, 24, 25 y 26 de mayo de 2000. Publicado en: Scripta Nova, 35 (número especial).