

LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS EN LA CRISIS

Problemas y desafíos.

Martha Schteingart



Editorial Trillas

índice de contenido

| | |
|--|------------|
| Presentación | 5 |
| Colaboradores | 11 |
| Primera parte. Análisis general | |
| Cap. 1. Reproducción de la fuerza de trabajo en América Latina: algunas hipótesis | 19 |
| Cap. 2. Degradación de las condiciones de vida en las ciudades latinoamericanas | 30 |
| Cap. 3. La lucha por la tierra urbana y la sobrevivencia de los pobres en la ciudad latinoamericana | 41 |
| Cap. 4. "Privatización" de los servicios públicos: un debate ambiguo | 49 |
| Cap. 5. Los movimientos sociales urbanos en América Latina | 57 |
| Segunda parte. Análisis de casos | |
| Cap. 6. Sao Paulo. La metrópoli del subdesarrollo industrializado | 79 |
| Cap. 7. Un caso de gestión de servicios urbanos en Brasil: el metro del Rio de Janeiro | 89 |
| Cap. 8. El deterioro de las condiciones urbanas en Venezuela | 100 |
| Cap. 9. Colombia: los límites de una política de vivienda reformista | 112 |
| Cap. 10. América Central: crisis y consecuencias urbanas | 123 |
| Cap. 11. La "descentralización": propuesta de diferentes fuerzas sociales | 137 |
| Cap. 12. Finanzas públicas en la ciudad de México | 149 |

| | |
|--|------------|
| Cap. 13. El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis | 163 |
| Cap. 14. La producción de viviendas en renta en la periferia de la ciudad de México | 180 |
| Cap. 15. Una excepción en la crisis: el sismo de 1985 y la expropiación de predios en la ciudad de México | 195 |
| Cap. 16. Nuevos problemas de vivienda en el Área Metropolitana de Lima | 205 |
| Cap. 17. Gestión urbana y democracia: la experiencia de la Izquierda Unida en Lima | 217 |
| Cap. 18. Santiago, viejos y nuevos problemas | 237 |
| Cap. 19. Crisis y política urbana: el caso de Quito | 255 |
| Cap. 20. Las ciudades pequeñas y medianas. Algunas consideraciones generales sobre Argentina | 268 |
| Cap. 21. Los programas de necesidades básicas en la periferia de Buenos Aires. Nuevas políticas urbanas | 275 |
| índice onomástico | 283 |
| índice analítico | 285 |

Las ciudades pequeñas y medianas. Algunas consideraciones generales sobre Argentina

MABEL MANZANAL

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La reorganización del sistema de asentamientos humanos en la Argentina constituye una problemática que debe encuadrarse dentro de una estrategia encaminada a buscar un nuevo orden económico mundial. Esta cuestión atañe, además, a toda América Latina. En primer lugar, porque tanto en la Argentina, como en la mayoría de los países latinoamericanos, se viene dando un continuado y progresivo deterioro de la situación socioeconómica y ambiental en que vive la mayoría de la población urbana y rural. Por otra parte, porque es suficientemente aceptado y conocido que el diseño y la aplicación de políticas, como las de población y asentamientos humanos, requiere propuestas que permitan superar los problemas estructurales del subdesarrollo latinoamericano y sus distintas manifestaciones como son: el aumento de la marginalidad social y económica, urbana y rural; la creciente concentración económica y poblacional en unas pocas áreas metropolitanas; la profundización de problemas concomitantes como el hacinamiento, el congestionamiento, la contaminación, el deterioro ambiental, la especulación con los valores del suelo urbano, la formación de "villas miseria", "favelas", etc.; el incremento de las desigualdades regionales entre el área "desarrollada" y el área atrasada; el desarrollo creciente de distintas formas de sobrevivencia que coloca a importantes masas de población al margen de todo sistema de seguridad social y carentes de adecuada asistencia para la educación, la salud, la recreación, el descanso, la vejez, etcétera.

La persistencia de la crisis internacional, las características particulares que adquiere en América Latina, las crecientes dificultades que enfrentan los países en el manejo de la deuda externa, en la ejecución de políticas económicas viables para superar la inflación, la recesión, la desocupación y la pobreza, presionan insistentemente hacia una vía de cambio estructural a la situación actual. Pero, en este contexto, se considera que mientras la crisis económica internacional de los países avanzados es de carácter estructural -y para superarla se requiere reconstituir el proceso de acumulación capitalista- la crisis del mundo subdesarrollado, aunque también estructural, podría superarse con la independencia económica nacional de estos países (Calcagno, 1985). Actualmente se estima que buena parte del cambio del orden económico mundial provendrá de los propios países subdesarrollados, en la medida que usando el poder -político, económico y demográfico— que les da su unión, decidan intervenir en una

nueva orientación del curso de la historia.¹ Para tal fin, será necesario que en estos países haya voluntad de acción conjunta y criterios homogéneos que permitan el logro de la independencia económica y social nacional. Para que esto sea posible, los países subdesarrollados deben alcanzar un real poder de negociación y actuar unidos reforzando su autonomía nacional y regional, asumiendo así el riesgo que todo esto representa (Cal-cagno y Jakowicz, 1981). Pero para que los países de América Latina afiancen una política independiente y que beneficie a la mayoría de su población, su desarrollo debe focalizarse en la producción de bienes esenciales o básicos, minimizando todo lo que sea producción para consumo de lujo, de armamentos, o de bienes nocivos para el hombre o el medio ambiente. Esto implica que el esfuerzo se deberá dirigir necesariamente a favor del mercado interno.

En el marco de la crisis mundial, América Latina en particular ha padecido un pronunciado deterioro de sus economías que puede observarse —según datos de Naciones Unidas— a través del PBI per cápita que disminuyó casi un 9% entre 1980 y 1984 (pasando de 982 dólares en 1980 a 895 en 1984). En algunos países esta caída fue notablemente mayor, así, en Argentina fue casi del 12%, en Chile del 11 % y en Venezuela del 16%. Por otra parte, mientras que durante la década de los setenta en América Latina se produjo una importante entrada de capital, a partir de 1982 se dio una cuantiosa transferencia de recursos hacia el exterior. Entre 1982 y 1984 la transferencia neta sumó en promedio unos 25 000 millones de dólares anuales (75 200 millones de dólares en total entre 1982 y 1984). La mayor parte de esta transferencia estuvo a cargo de Venezuela, Argentina, México y Brasil. Paralelamente, se acrecentó el deterioro de los términos de intercambio; la relación entre el precio de los bienes exportados y de los bienes importados disminuyó alrededor de un 22% por mayores porcentajes de población urbana en relación con otras regiones del Tercer Mundo. Esto conduce a que deba prestarse una deliberada atención a la dirección del futuro crecimiento así como repensar el papel que las ciudades pequeñas e intermedias pueden cumplir como alternativas para una distribución más equilibrada de la población urbana.

Estimaciones de las Naciones Unidas calculan que el grueso del incremento poblacional que se espera para el año 2000 recaerá en los países subdesarrollados. América Latina pasará de 364 millones en 1980 a 566 en el año 2000 (casi un 56% de incremento en 20 años) (Bueno, 1984).

Para el año 2000 se calcula que la población latinoamericana será urbana en un 76% mientras que la población rural permanecerá esencialmente estancada (Fox, 1985). Además, América Latina se encuentra en las primeras etapas de su crecimiento urbano y está muy lejos de *alcanzar* el punto en el cual existe una mayor proporción de población de mediana edad, es decir, la etapa de "madurez" de su crecimiento poblacional y urbano. Su estructura de edades, con mayores niveles de población joven y la tendencia a la disminución de la tasa de mortalidad, genera un sector cada vez más numeroso de población en edad de reproducir, que se tradujo en un enorme potencial de crecimiento poblacional entre 1981 y 1984 (Kesman, 1985).²

¹ Para esta apreciación se tienen en cuenta cuestiones como: que en el año 2000 los países del Tercer Mundo tendrán el 80% de la población mundial; que son los principales proveedores de las materias primas y los receptores de inversiones a las que se le otorgan inmejorables condiciones; que recurren a préstamos de capital pagando altísimos intereses, etc. De todo lo cual se concluye que la necesidad que de estos países tiene el mundo desarrollado es por demás considerable, como para posibilitar acciones de parte del mundo subdesarrollado.

² Este autor trabaja con fuentes de Naciones Unidas publicadas en Revista *de la CEPAL*, núm. 25.

En muchos países de América Latina esta situación se agudiza. Es el caso de todos aquellos países en los cuales se estuvieron aplicando durante la década de los setenta políticas de corte monetarista -especialmente en los del Cono sur- que condujeron fundamentalmente a un fuerte proceso de desindustrialización. En la Argentina, la situación de la deuda externa es aún más complicada por el componente ilegítimo de la misma. Un porcentaje importante de la deuda privada no fue utilizada en la inversión sino en la especulación y el enriquecimiento de determinados grupos, asociados en distinto grado con el poder político del proceso militar.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que para los países de América Latina encarar un proceso de auténtico crecimiento -en el sentido de elevar el nivel de vida de toda su población- no sólo implica superar el subdesarrollo, sino además, remontar el notable y pronunciado atraso que, con diferentes características, se ha producido en la última década como consecuencia de los procesos de crisis y endeudamiento por los que atraviesan estos países.

URBANIZACIÓN Y CIUDADES MEDIANAS Y PEQUEÑAS

En este contexto de crisis internacional se inserta el proceso de urbanización latinoamericano caracterizado.

En consecuencia, es evidente la necesidad de orientar el futuro crecimiento urbano hacia la promoción de alternativas que mejor contribuyan en cada caso específico al desarrollo sostenido -sin deterioro ambiental- y a la satisfacción de las necesidades esenciales de los pueblos latinoamericanos, con el conocimiento de que no hay un patrón único de distribución de la población, como tampoco hay una típica urbanización latinoamericana.

En Argentina el esquema urbano actual muestra una situación madura, resultado de una importante y temprana tendencia de preeminencia del medio urbano. Actualmente el proceso de urbanización, focalizado en las ciudades más importantes, se encuentra cristalizado y en cierta medida ha disminuido su ritmo desde hace ya unas décadas. La mayor aglomeración urbana —Gran Buenos Aires- prácticamente mantiene su participación en el total de población del país, en los últimos veinte años. Lo mismo ocurre -con pequeñas diferencias- en las otras tres grandes aglomeraciones -Gran Córdoba, Gran Rosario y Gran Mendoza-. Desde la década de 1960, Gran Buenos Aires es además la única concentración que disminuye su participación en la población urbana total del país y la que más decrece en la última década -más de dos puntos porcentuales-. Sin embargo, en 1980 continuó aumentando el porcentaje de población urbana -la que vive en aglomeraciones mayores de 2 000 habitantes- alcanzando a representar el 83% de la población total. Este proceso es resultado del aumento de la población que vive en ciudades medias y en general de menor tamaño al de las áreas metropolitanas mencionadas. El número total de aglomeraciones urbanas también ha crecido, lo cual indica que numerosos poblados rurales asumieron la categoría de centros urbanos pequeños.

Las tendencias de las últimas dos décadas podrían estar indicando un cambio en la pauta urbana preexistente, caracterizada por una sola gran ciudad. El estancamiento económico, producido desde mediados de la década de los setenta, parece ser uno de los responsables de la desaceleración del crecimiento en el Gran Buenos Aires y el crecimiento y multiplicación de ciudades medias. Pero estos cambios, en realidad, se remontan más allá de la última década. Son también resultado de complejos procesos migratorios que no sólo se han volcado sobre Buenos Aires, sino también sobre numerosas ciudades intermedias, muchas de ellas capitales provinciales, mientras

disminuía la población dispersa.

De todas maneras, debe tenerse presente el vínculo existente entre la redistribución a favor de centros medios y pequeños y el atraso económico producido entre 1970 y 1980, cuyas principales manifestaciones fueron el descenso de la actividad industrial, una menor participación del sector asalariado industrial y, como contrapartida, un aumento del cuentapropismo y de las actividades terciarias. Estos procesos, si bien presentan características propias según el área o provincia a considerar, ocurrieron en todo el país y están íntimamente vinculados a la política económica liberal aplicada durante la etapa de la dictadura militar -que introdujo modificaciones críticas en la economía argentina las cuales todavía hoy subsisten y muchas de ellas llevará muchos años superar.

La nueva tendencia en la distribución urbana podría parecer positiva en una primera instancia, por la menor concentración poblacional, tantas veces postulada en pos de una distribución regional más igualitaria; sin embargo, en el contexto socioeconómico que ocurre, no parece ser la situación más deseable. Esta redistribución no vino acompañada de mejores niveles de vida, ya que fundamentalmente se dio en un contexto de retracción del crecimiento nacional, que en principio afecta a los sectores sociales y a las áreas más marginales. La población migrante se afincó en las ciudades medianas porque el Gran Buenos Aires, principalmente, dejó de cumplir su rol tradicional de importante mercado de trabajo. Entonces, esta población orientó su estrategia de sobrevivencia estableciéndose en un medio conocido: la pequeña y mediana ciudad cercana a su lugar de origen.

La reciente disminución de la concentración poblacional estuvo, por lo tanto, fundamentalmente asociada a menores niveles de vida y a mayores desigualdades sociales, y quizá también espaciales, aunque no se observe a través del indicador de concentración de la población.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESCONCENTRACIÓN ESPACIAL

La mayoría de las políticas públicas aplicadas en América Latina que han promovido la desconcentración espacial, explícita o implícitamente, nacionales o provinciales, globales o sectoriales, bajo gobiernos democráticos o autoritarios, se enmarcaron dentro de una concepción "espacialista" de la organización del territorio. En la misma se asume que el atraso regional es superable cambiando de lugar los objetos, sean personas, fábricas, calles, escuelas, caminos, etc., y que, con ciertas medidas de acción política, es posible que áreas atrasadas alcancen los indicadores socioeconómicos detectados para áreas avanzadas. En estos razonamientos se hace caso omiso a que las desigualdades regionales son inherentes al sistema económico capitalista, que desarrollo y subdesarrollo son dos caras de una misma moneda, que los procesos espaciales no son otra cosa que una forma de expresión de los procesos socioeconómicos, que la sociedad y el espacio son distintas formas de ver una misma realidad. Si se coincide con este planteamiento se concluye que sólo interviniendo en el proceso socioeconómico que genera esas desigualdades -cuya médula se encuentra en el proceso de acumulación capitalista y en el accionar diferenciado de sus distintos grupos y clases sociales- es posible modificar las tendencias históricas.

Aunque el resultado de estas políticas públicas no haya sido en términos generales el de una desconcentración espacial, no pueden ignorarse ciertos matices de casos particulares, en áreas restringidas de provincias específicas, que muestran cambios importantes y rescatables que pueden servir como contribución para la formulación de políticas alternativas de desarrollo regional.

En Argentina son notables y considerables las desigualdades sociales, económicas

y demográficas existentes entre el Litoral (la región pampeana) y el resto del territorio. En el Litoral (provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) se localiza la mayor parte de la población y de las actividades económicas.

Hacia la década de los sesenta con el auge y desarrollo de las teorías y de la planificación regional en el ámbito internacional, también en la Argentina comienzan a visualizarse las primeras medidas del gobierno encaminadas a actuar sobre estas desigualdades con el fin de lograr una distribución espacial más "equitativa".

Así, desde el gobierno del doctor Arturo Frondizi (1958-1962) y los sucesivos gobiernos constitucionales -doctor A. Illia 1963-1966 y el general Perón 1973-1976- hasta la actualidad se han sucedido distintas prácticas políticas, expresadas en planes, leyes y distintas acciones estatales -a través de subsidios, arancelamientos diferenciados, política cambiaria, etc.- que explícita o implícitamente tendían a disminuir o paliar las desigualdades regionales. Sin embargo, la desconcentración geográfica tuvo muy limitado éxito.

Los gobiernos de facto existentes entre 1966-1973 y 1976-1983 aplicaron políticas de corte autoritario. Pero mientras el primero introdujo la planificación dentro de su forma de acción, el segundo careció de políticas vinculadas con la desconcentración espacial debido al signo liberal de su ideología y al acento puesto en la eficiencia a través de la postulación del libre accionar del mercado. Precisamente, durante este segundo gobierno, con el país endeudado y sumergido en la mayor crisis económica y social contemporánea, el proceso de concentración espacial a favor del Litoral parece haberse detenido. En esto tuvo importancia el menor ritmo de crecimiento económico que afectó las tendencias históricas del desarrollo socioeconómico nacional y que se manifestó en menores tasas de expansión de la producción y de las actividades productivas, en la proliferación de las actividades por cuenta propia, y en el aumento de la terciarización. La región Centro-Litoral disminuyó su importante caudal de absorción de fuerza de trabajo, evidenciado hasta entonces, y esto fue lo que repercutió en numerosos centros urbanos de tamaño medio. El proceso de urbanización continuó aceleradamente, pero en las ciudades medias mostrando una nueva tendencia: principalmente las capitales provinciales aumentaron su participación en el total urbano. De todas maneras, como ya se señaló, este proceso -aunque con menores evidencias- ya se venía dando antes de la aplicación de la política monetarista. Puede observarse que en las últimas dos décadas se vislumbra una tendencia diferente de conformación urbana con respecto al modelo preexistente.

ALGUNAS CUESTIONES IMPORTANTES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS VINCULADAS A LA REDISTRIBUCIÓN URBANA

En este punto señalaremos algunos aspectos que consideramos fundamentales - aunque no exhaustivos- en todo diseño de política pública que busque otorgar un papel diferente a ciertas ciudades. Es decir, que busque impulsar modificaciones en el contenido y forma de la conformación urbana del país.

En primer lugar, en la realidad latinoamericana actual no es posible emprender ninguna transformación sin incorporar las restricciones -fundamentalmente económicas- que la crisis impone. Es decir, la situación lleva a asumir la crisis y a superarla. Pero esto no implica proceder únicamente administrando la crisis y generando acciones que sólo conducen a una continuada disminución del nivel de vida de la

población. Tampoco implica pretender aplicar los grandes proyectos de inversión del pasado —cuyos resultados, por otra parte, han sido frecuentemente cuestionados— y que las restricciones económicas tornan inviables. Es decir, se requiere un cambio drástico en la forma, el tipo y el contenido de las políticas. Se necesita hacer uso de la imaginación, así como capitalizar la experiencia concreta que han adquirido ciertos grupos sociales; aquellos que han podido producir y/o modificar su realidad con recursos escasos al recurrir a prácticas poco frecuentes y conocidas antes de que la crisis ahondara en la realidad latinoamericana.

Partiendo entonces de esta premisa, queremos destacar que cuando se busca promover un proceso de redistribución espacial, resulta muy importante el procedimiento según el cual se eligen las ciudades que serán receptoras principales de la población o ejes futuros de un nuevo esquema urbano.

En este caso, la pertenencia regional de la ciudad constituye un elemento decisivo para su caracterización específica porque no es lo mismo un centro intermedio perteneciente al área desarrollada de un país, que otro de igual tamaño pero perteneciente al área atrasada. Asimismo, para reconocer la capacidad de captación poblacional y de actividades económicas de una ciudad, se requiere aprender sobre el proceso histórico que ha tenido su asentamiento humano, así como conocer en detalle sus pautas culturales, su idioma, sus habilidades o especialidades, su diferenciación técnica, etc. No será posible evaluar con éxito sus posibilidades futuras de desarrollo, y en cuáles sectores se concentran, si se ignoran estos aspectos.

Tampoco es un tema de menor importancia indagar y controlar la expansión física de la ciudad en cuestión. En general, la provisión de servicios se encarece en la medida que muchas ciudades pequeñas y medianas crecen desorganizadamente. Sin embargo, actuar para impedir esta costosa orientación requerirá un análisis previo para encontrar sus causas específicas.

También debe evitarse elegir aquellos centros con una considerable vulnerabilidad, con una base económica que dependa de un único cultivo, o de una sola actividad de servicios (el sector público en las capitales provinciales) o de la fabricación de un solo producto. La falta de diversificación de la estructura productiva conduce a agravar los problemas de desempleo, subempleo y cuentapropismo.

Finalmente, un programa eficaz sobre los centros intermedios y pequeños requiere gobiernos locales más fuertes y más efectivos con mayor contacto directo con su población. Un gobierno local representativo y competente puede movilizar más ampliamente y con mayor eficiencia los recursos locales. En muchos países de América Latina, ello significaría revertir las tendencias imperantes de concentración del poder político en los gobiernos centrales, así como favorecer la participación y, en consecuencia, fortalecer los procesos de democratización nacional.

REFERENCIAS

- Bueno, Eranis, *Población y nuevo orden económico internacional*, ponencia presentada en el Seminario Internacional Población y Nuevo Orden Económico Mundial, Universidad de La Habana-CEDEM-CIEI, La Habana, 3-5 de julio de 1984, págs. 8-10.
- Calcagno, Alfredo E. y Sean M. Jakobowicz, *El monólogo norte-sur y la explotación de los países subdesarrollados*, Siglo XXI, México, 1981, págs. 12 y 180.
- Calcagno, Alfredo E., *La perversa deuda argentina*, Legasa, Buenos Aires, 1985, pág. 116.
- Fox, Robert W., *Tendencias de crecimiento en ciudades medianas y pequeñas de América Latina*, ponencia presentada en el Seminario sobre Población y las Ciudades Pequeñas y Medianas de América Latina y el Caribe, UNFPA-CEUR, Buenos Aires, 4-6 de julio de 1985.
- Kesman, Carlos V., "1980-1990: la década perdida de América Latina" en *Novedades económicas*, Fundación Mediterránea, año 7, núm. 56, Córdoba, agosto de 1985.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTI, G.; GOLBERT, L. y ACUÑA, C. "Intereses industriales y gobernabilidad democrática en ja Argentina", *Organización Techint*, Buenos Aires, oct-dic, 1984.
- BAUMEISTER, E. "Estructura agraria, ocupacional y cambio tecnológico en la región cerealera maicera. La figura del contratista de máquinas, CEIL, Buenos Aires, 1980.
- BERGER, S. (editor) "Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the transformation of politics", *Cambridge University Press*, Cambridge, 1981.
- CAVAROZZI, M. "Autoritarismo y democracia (1955-1983)", *CEDAL*, Buenos Aires, 1983.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, "Las estructuras de programación en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria", *Instituto Torcuato Di Tella*, Buenos Aires, 1983.
- CUNEO, D. "Comportamiento y crisis de la clase empresario argentina", *Ed. Pleamar*, Buenos Aires, 1967.
- DAHL, RA. "Dilemmas of Pluralists Democracy, Autonomy vs. Control", *New Ha-ven, Yale University Press*, 1982.
- DE IMAZ, J. "Los que mandan", *Ed. Eudeba*, Buenos Aires, 1968.
- DE OLARIAGA, N. "El ruralismo argentino", *Ed. El Ateneo*, Buenos Aires, 1948.
- FERRER, A. "La Economía Argentina" *Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica*, 1963.
- FIORENTINO, R. "La política agraria para la región pampeana en las últimas décadas", *Buenos Aires, CISEA, PPA, Doc. Nro. 5*, 1984.
- FLICHMAN, G. "La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino", *México, Ed. Siglo XXI*, 1977.
- FLICHMAN, G. "Notas sobre el desarrollo agropecuario de la región pampeana argentina", *Buenos Aires, Estudios CEDES, Vol. 1, Nro. 4-5*, 1978.
- GIBERTI, H.C.E., "El desarrollo agrario argentino", *Buenos Aires, Ed. Eudeba*, 1965.
- GIBERTI, H.C.E., "La historia económica de la ganadería argentina", *Buenos Aires, Ed. Solar*, 1970.

LINZ, JJ., A Century of Politics in Spain, en Berger, S. (editor), "Organizing Interests in Westerns Europe: Pluralims, Corporaúsm and the transformation of politics", Cambridge, Cambridge University Pres, 1981.