

El proceso de urbanización en la Argentina: de la primacía a la fragmentación socio-espacial.

Dr. Guillermo A. Velázquez*

Resumen

En este trabajo analizamos las tendencias históricas y recientes del sistema urbano argentino. La primacía de Buenos Aires fue gestándose en relación con los modelos agroexportador y sustitutivo de importaciones y fue notoria entre los primeros censos nacionales y la década de 1970 pero, desde entonces, una serie de razones (algunas mejor estudiadas que otras) han contribuido al mayor crecimiento relativo de las ciudades de tipo intermedio (más de 50.000 habitantes).

Este cambio de tendencia se da en forma paralela al incremento de la segregación socio-espacial propio de la "década perdida" y, más recientemente de la "globalización". Es por ello que estos procesos de fragmentación que eran característicos de grandes ciudades, también están surgiendo crecientemente en las ciudades intermedias argentinas.

Abstract

In this work we analysed the historical and recent tendencies of the urban Argentinean system. The primacy of Buenos Aires was created in relation to the agricultural - exporter models and substitutes of importation and was evident within the first national census of the 1970's. From that point on, for a number of reasons (some studied more in depth than others) have contributed to relatively increase in growth of medium sized cities (more than 50.000 inhabitants).

This change in tendency occurs at the same time to the increase of social - spatial. Segregation which was a particular feature of the "lost decade", and more recently of the "globalisation". It is because of this that theses processes of fragmentation that were characteristics of large cities, and there is also an up and coming in medium sized cities in Argentina.

INTRODUCCION

La República Argentina ha sido una de las que mostró un proceso de urbanización más incipiente y acelerado en los países de la región. Desde antes de su surgimiento como Estado Nacional, la tendencia a la concentración de actividades en la región pampeana,

mucho antes del comienzo de la etapa agroexportadora, planteó un proceso de desigualdad en la distribución de la población y las actividades económicas.

Esta desigualdad, que algunos autores confunden con "desequilibrio"¹, llevó a un proceso secular de marcada primacía urba-

* Centro de Investigaciones Geográficas I'NCPBA Tandil, Buenos Aires, Rep. Argentina

¹ El concepto de "desequilibrio", hace referencia a situaciones de desajuste transitorio y en el corto plazo que la "mano invisible" del mercado tiende a igualar, en forma análoga con el concepto físico de equilibrio estable. Así, al equilibrio no habría que buscarlo, sino que se produciría en forma "natural", en tanto el sistema pueda operar libremente.

na de la ciudad de Buenos Aires respecto del resto de las ciudades argentinas, acompañada por una constante disminución en la llamada "población rural".

El predominio de Buenos Aires en el sistema urbano argentino fue notorio desde los primeros censos nacionales (1869, 1895) hasta entrada la década de 1970 y se ha ido revirtiendo en función de un incremento de la participación relativa, de la cantidad y de la distribución regional de las ciudades de tipo intermedio (más de 50.000 habitantes) en los dos últimos períodos intercensales (1970-1980, 1980-1991).

Por su parte, la disminución de la población rural muestra diferencias al discriminar a la población rural agrupada (residente en localidades de menos de 2.000 habitantes) de la población rural dispersa, ya que mientras la primera disminuye, la segunda se mantiene más constante, llegando incluso a verificarse procesos de migración de retorno o de redescubrimiento de los espacios rurales.

Si bien estos cambios en la tendencia histórica del sistema urbano argentino han sido bien estudiados (Vapñarsky, C; Gorojovsky, N, 1990), nos parece que hay dos fenómenos que no están suficientemente aclarados y que concentrarán nuestra principal atención: 1) los posibles factores explicativos de este cambio de tendencias (mayor dinamismo y distribución regional de las ciudades intermedias) y 2) el incremento de la segregación socio-espacial (fenómeno otrora más típico de grandes ciudades), que ahora está surgiendo crecientemente en las ciudades medias argentinas.

EL PROCESO DE DIFERENCIACION REGIONAL EN LA ARGENTINA

Para mostrar las principales características del proceso de configuración espacial

argentino resulta útil una reelaboración de la periodización en "etapas" propuestas por diferentes autores (Giberti, 1961; Ferrer, 1998; Rofman y Romero, 1997), que básicamente distinguen 5 momentos: 1) la etapa altoperuana, 2) la "argentina criolla", 3) la etapa agroexportadora, 4) la sustitución de importaciones y 5) la actual: de búsqueda de "eficientismo" en el marco de la década perdida y de la globalización.

1) La etapa altoperuana (siglos XVI-XVII)

Durante esta primera etapa el actual noroeste argentino (NOA) era la región más dinámica y densamente poblada, ya que reunía a más de la mitad de la población. El NOA tenía una fuerte articulación con Potosí, capital del Virreynato del Alto Perú, principalmente como proveedor de mulas, carretas y tejidos. En contraposición el resto del país, incluyendo al Litoral, continuaba en una economía pre-mercantil y estaba, en gran medida, fuera de este esquema.

En este momento las ciudades tenían como función primordial intentar el control del territorio y la sociedad indígena. Predominaban las fuerzas urbanas centrípetas, ya que éstas eran la sede de irradiación del poder político y militar español. Los conflictos derivados del choque de intereses fueron muy cruentos e implicaron fuertes procesos de disminución de la población indígena por la combinación de trabajo forzado, cambio de dieta, ruptura de relaciones familiares e intercambio de epidemias, principalmente (Mellafe, 1965), y transitoriedad en la configuración espacial.

Como muestra de la precariedad del incipiente sistema urbano, basta señalar que, de las 29 ciudades fundadas en el siglo XVI, 5 sufrieron sucesivos y numerosos traslados y 15 desaparecieron.

El paulatino languidecimiento de la eco-

nomía potosina y el surgimiento de nuevos intereses vinculados con el creciente contrabando por el puerto de Buenos Aires, que cuenta además con nuevos productos exportables del Litoral, irán cambiando el centro de gravedad de la población argentina hacia el sudeste. Precisamente este proceso es el que va abriendo paso a la segunda de las etapas, que se asocia con la creación del Virreynato del Río de la Plata en 1776, con capital en Buenos Aires.

2) La argentina criolla (siglo XVIII-1880)

La ruta Potosí-Buenos Aires determinó un cambio importante en las economías del interior. Las ciudades transforman sus actividades en función de esa ruta, y cobran importancia las funciones comerciales, de transporte y administrativas en detrimento de las productivas.

La apertura "legal" del puerto de Buenos Aires al tráfico de ultramar (antes el contrabando era muy fuerte) y la incipiente incorporación comercial de productos pecuarios de la región pampeana constituyen dos elementos claves para la evolución del sistema urbano argentino.

La revolución industrial europea impulsó la valorización del potencial ganadero (cueros, sebo y tasajo), que se transformó en un incentivo para la apropiación "blanca" del territorio de la región pampeana. Si bien la empresa era primitiva (al principio cacería de ganado, más adelante crianza rudimentaria), sentó las bases de lo que posteriormente sería la economía agroexportadora al vaciar de indígenas, otorgar en propiedad privada y valorizar vastos espacios en la Región Pampeana.

Este particular proceso de apropiación en muy pocas manos² (principalmente grandes ganaderos y altos oficiales del ejército) será fundamental para explicar temas carac-

terísticos tanto del fin de esta etapa como del principio de la siguiente: principalmente la concentración de la población, de las inversiones y de la infraestructura en Buenos Aires y la región pampeana y el precoz proceso de urbanización de la Argentina.

Buenos Aires incrementa notablemente su tasa de crecimiento, pasando de 23 por mil anual entre 1580 y 1855 a 48 por mil entre 1855 y 1887, cambiando su aspecto de aldea por el de una ciudad con 187.000 habitantes en 1869 (Recchini y Lattes, 1975). Aunque en la "aldea" ya existía una colectividad de profesionales y comerciantes extranjeros, esta se incrementará mucho durante el fin de esta etapa y toda la siguiente.

3) La argentina agroexportadora (1880-1937)

Los cambios en la economía mundial – consolidación de Europa Occidental y EEUU como potencias industriales – implicaron un mayor flujo de capitales, expansión comercial, incremento de los procesos migratorios e importantes cambios tecnológicos.

En este nuevo contexto, las inversiones de capital extranjero en los países periféricos cumplieron en gran medida el papel de capacitarlos para cumplir mejor su nueva función: productores de alimentos y materias primas, en función de sus "ventajas comparativas". Esto implicará una inserción internacional de la Argentina mucho más fuerte que durante la etapa anterior.

Para dar una idea de este proceso, basta señalar que las exportaciones argentinas (en millones de US\$ de 1960) pasaron de 42 en 1850 a 550 en 1900.

Como muestra de la importancia de los flujos de capital en este período digamos que la Argentina recibió en 1889 el 50% de las inversiones del Reino Unido en el exterior. Pero esta inversión, como señalamos, estaba

² Para más detalles del proceso de concentración de tierras durante esta etapa recomendamos el trabajo de Oddone, 1975.

vinculada al proyecto agroexportador: puertos y ferrocarriles, control del sistema de comercialización y financiamiento del Estado nacional. Así, por ejemplo, en 1913 la inversión en ferrocarriles concentraba el 36% del total de inversiones extranjeras.

El trazado de la red ferroviaria argentina y la aplicación de tarifas diferenciales para las materias primas ha tenido un papel fundamental en la configuración espacial argentina. Por su trazado "en abanico", con eje en el puerto de Buenos Aires, implicaron una virtual barrera al comercio entre las regiones, imponiendo su aislamiento y relaciones bilaterales con Buenos Aires, ahora erigida en casi la única puerta de entrada y salida del país.

Para llevar a cabo el proyecto agroexportador, que implicó la absoluta primacía de los intereses de grupos hegemónicos pampeanos, debieron efectuarse concesiones y establecerse alianzas con sectores representativos de economías del interior.

Una de las principales concesiones fue la federalización de las rentas del puerto de Buenos Aires, que permitió la fundación de colonias agrícolas en las áreas de la región pampeana que no habían sido afectadas por la apropiación ganadera de tierras del período anterior, básicamente en las provincias de Santa Fe Córdoba y Entre Ríos. También surgieron colonias en áreas extrapampeanas, principalmente en el nordeste argentino (NEA) y Patagonia.

Las economías del interior elegidas para llevar a cabo cierto modelo de desarrollo, en función de sus vinculaciones con el gobierno central y su aptitud relativa, fueron la economía vitivinícola mendocina (Región de Cuyo) y la economía azucarera tucumana (Región del Noroeste) que, en un contexto de absoluto auge pampeano y decadencia extra-pampeana, se aseguraron mediante una serie de medidas una inser-

ción exitosa para sus productos.

Los principales beneficios concedidos para promover estas economías fueron las fuertes medidas proteccionistas (se llegó al extremo de prohibir la importación de azúcar) y el tendido de vías ferroviarias por parte del Estado, para facilitar su acceso al mercado de Buenos Aires.

El desarrollo del modelo agroexportador, además de las inversiones, trajo consigo un fuerte incremento de la migración ultramarina, cuya expectativa de acceder a la propiedad de la tierra, en la mayoría de los casos, no podía ser satisfecha, pues la tierra ya tenía dueño. Es por eso que los inmigrantes europeos (más de dos millones) terminaron radicándose principalmente en las grandes ciudades. Esto, por un lado, incrementó notablemente el crecimiento urbano y la urbanización y, por el otro, contribuyó a que el crecimiento de las ciudades pampeanas durante este lapso fuera mucho mayor que el de las demás.

Para dar una idea de este proceso, basta señalar que en el censo de 1895 la mitad de la población de la ciudad de Buenos Aires era extranjera, mientras que en el resto del país la proporción de extranjeros era tan solo cercana a la cuarta parte.

La crisis de 1929 erosionará irremediablemente al modelo agroexportador. A las medidas proteccionistas tomadas por los países industrializados (aumento de tarifas, establecimiento de cupos, formación de bloques) y a la disminución de la demanda y del precio de productos agropecuarios y primarios en general, se suma la ocupación total de las mejores tierras cultivables y el incremento de la población.

La respuesta del sector hegemónico fue el golpe militar de 1930, que intentó perpetuar el modelo agroexportador, externalizando los costos a toda la sociedad. Se promueve una

activa intervención estatal que incluye la creación de Juntas reguladoras, el Banco Central de la República Argentina, precios sostén, y un trato preferencial para el capital inglés (tratado Roca-Runciman), con el objeto de preservar la posición de los grupos ganadores.

Los efectos espaciales de concentración previos al modelo agroexportador seguirán vigentes en el sistema urbano argentino hasta la década de 1970 por el principio de inercia característico de estos procesos, pero además la etapa que continúa, basada en el desarrollo industrial mano de obra-intensivo y dirigido al mercado interno, continuaría reforzando esta tendencia.

4) El desarrollo sustitutivo de importaciones (1937-1976)

El cambio en las condiciones internacionales a partir del aislamiento generado por los conflictos mundiales promovió el desarrollo de un nuevo modelo productivo que trata de aprovechar las potencialidades del mercado interno sobre la base de un desarrollo industrial sustitutivo de importaciones y con alta utilización de mano de obra.

Las divisas acumuladas en el período anterior permitieron diversos mecanismos de promoción industrial como la elevación de las tarifas aduaneras, el establecimiento del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) y el otorgamiento de créditos "blandos", entre otros.

Hubo una marcada concentración de inversiones y establecimientos industriales en la región metropolitana de Buenos Aires. A esto debemos sumar la política del Estado en lo que respecta a créditos habitacionales que, en su mayoría, se dirigieron a apoyar la construcción de viviendas en el Gran Buenos Aires. Asimismo la nacionalización de los ferrocarriles y la consiguiente disminución de las tarifas posibilitaron el incremento de los

movimientos internos.

Durante este lapso se incrementaron significativamente las migraciones internas, fundamentalmente desde el Noroeste y Nordeste hacia el Gran Buenos Aires y Región Pampeana. Este proceso de concentración de población por migraciones llevó al sistema urbano argentino al máximo nivel de primacía (más de 10 a 1 entre 1960 y 1970) y a un notable incremento de las desigualdades regionales, ya que el desarrollo manufacturero del interior, con salarios más bajos, se restringió casi exclusivamente a la transformación de productos primarios.

Este modelo de desarrollo sufrió transformaciones a partir del cambio de actitud frente a las inversiones extranjeras, siendo el principal protagonista el capital de EEUU, ya claramente hegemónico en Iberoamérica a partir de la década de 1950. En este contexto se sancionan la ley de radicación de capitales extranjeros y contratos petroleros mucho más permisivos.

En 1955 se produce otro golpe de estado (autodenominado "Revolución Libertadora") que aplica inmediatamente medidas de estabilización monetaria, restricciones salariales y reducción del gasto público, promoviendo el ingreso de Argentina al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (actual Banco Mundial).

La radicación de empresas transnacionales genera al principio un efecto positivo sobre la balanza de pagos, pero luego esto se revierte por la importación de insumos, el pago de regalías, la remisión de utilidades y el financiamiento de deuda.

La relación tecnología-capital/mano de obra se orienta hacia una mayor "eficiencia" en los procesos productivos, produciendo un importante remplazo de mano de obra

industrial. Así, el Censo Industrial de 1954 muestra que en la Argentina había 1,55 millones de obreros manufactureros, en tanto que en el siguiente, en 1964 se registran tan sólo 0,97 millones. Durante este intervalo, sin embargo, el producto industrial creció 64%.

Los gobiernos de Frondizi e Illia sufren una debilidad estructural a raíz de la proscripción política del peronismo y un nuevo golpe de estado en 1966 (autodenominado "Revolución Argentina") continúa y profundiza el plan de ajuste. En un marco de regresividad en la distribución social del ingreso se promueve la liquidación de economías regionales "ineficientes" como el Tucumán azucarero, o el Chaco algodonero.

Fracasado, una vez más, el gobierno de facto, un breve interregno democrático (1973-1976) en el que se consigue, al principio, cierta redistribución del ingreso, es bruscamente interrumpido por un último golpe de estado en 1976 (autodenominado "Proceso de Reorganización Nacional") que, mediante el autoritarismo y una brutal represión dejará su fuerte impronta en todos los aspectos de la realidad social y territorial argentina

5) En búsqueda de eficientismo en el marco de la década perdida y de la globalización (1976-2000)

Uno de los objetivos centrales de la dictadura era remover las bases del modelo de sustitución de importaciones. La política económica impuso un estricto congelamiento salarial, liberalización de precios, reforma arancelaria, reforma financiera, y tipo de cambio sobrevaluado. Todo esto llevó a un desmantelamiento de gran parte del aparato productivo, provocando un proceso forzado de terciarización e incremento del empleo femenino.

Este proceso afectó en mayor medida a las ciudades más grandes (fundamentalmen-

te Buenos Aires, Rosario y Córdoba), ya que eran las que contaban con mayor número de establecimientos industriales.

El tradicional proceso migratorio en etapas: del ámbito rural a pueblos, de pueblos a ciudades medias y de ciudades medias a grandes ciudades se interrumpió en esta última etapa produciendo en los dos últimos períodos intercensales (1970-1980, 1980-1991) mayor crecimiento relativo de las ciudades medias, procesos de migración de retorno, incremento de la economía de subsistencia, y aumento sustancial del desempleo.

También resulta "novedosa" —aunque no precisamente por ser buena— la nueva política migratoria, que se torna restrictiva para la población oriunda de países limítrofes.

La restauración democrática a partir de 1983 genera importantes expectativas, aunque la falta de un diagnóstico real de la gravedad de la situación llevó a Alfonsín a malgastar sus primeros años del gobierno. Tras diferentes intentos de tibias reformas al principio y planes de ajuste después, termina enredado en un "Golpe de mercado", con niveles inéditos de pobreza, desocupación e hiperinflación.

Menem, su sucesor en 1989, propone asumir, sin eufemismos, el mundo unipolar de la "globalización" a partir de las "relaciones carnales" con EEUU. Se abandona así la clásica política exterior argentina del "no alineamiento".

En este marco el Plan de Convertibilidad implica la renuncia a una política monetaria autónoma. Se necesita no tener déficit fiscal, ejerciendo una política tributaria regresiva, ya que la base tributaria es el impuesto al valor agregado (IVA), siendo irrisorios los impuestos sobre capitales o ganancias y requiriendo permanentemente del flujo de capitales, lle-

vado a cabo mediante un desguace del Estado (denominado "privatización") y con ingreso de fondos especulativos.

El atraso cambiario y la disminución de aranceles de importación llevan a un creciente déficit de la balanza comercial. Otro de los resultados del modelo es el explosivo crecimiento del desempleo, cuya tasa pasa del 6.5 al 17.4% entre 1991 y 1995.

También se produce un incremento de la concentración económica, con tendencia a la oligopolización de las actividades clave, todo ello con creciente polarización y conflictividad social. A pesar de haber enajenado casi la totalidad de las empresas estatales, la deuda externa se incrementó a más de 100.000 millones de US\$, comprometiendo seriamente a las futuras gestiones de gobierno.

CAMBIOS EN EL SISTEMA URBANO ARGENTINO

Estas etapas de desarrollo han estado fuertemente vinculadas con el desarrollo del sistema urbano. En esta evolución podemos distinguir entre los procesos tradicionales y las nuevas tendencias.

Entre los procesos tradicionales debemos señalar:

1) Los cambios en la distribución de la población, que se reflejan en el desplazamiento del centro de gravedad desde el NOA (etapa altoperuana) hacia el litoral (etapas agroexportadora y sustitutiva de importaciones).

2) El sostenido proceso de urbanización, impulsado a partir del modelo agroexportador e incrementado durante la sustitución de importaciones, y que podemos observar en el cuadro 1:

Cuadro 1

Porcentaje de población urbana en la argentina			
1869	28	1960	72
1895	37	1970	79
1914	53	1980	83
1947	62	1991	88

Fuente: Censos Nacionales

Nota: se considera población "urbana" a aquella que reside en localidades de 2.000 o más habitantes.

A pesar de que los períodos intercensales son desiguales, es evidente que en los últimos lapsos el ritmo de urbanización ha ido mermando. Como resulta lógico, a partir de cierto nivel de urbanización disminuye la tasa de crecimiento.

3) Otro proceso tradicional es el incremento de la primacía urbana de Buenos Ai-

res hasta 1970, luego neutralizado por el proceso de "eficientismo" (Cuadro 2). Como ya señalamos, desde antes de la etapa agroexportadora y hasta la sustitución de importaciones la configuración espacial argentina promovió la primacía urbana de Buenos Aires, pero el reciente proceso de desmantelamiento de la trama productiva afectó en mayor medida a las grandes ciuda-

des, revirtiendo parcialmente este proceso secular.

Cuadro 2:

Relación de primacía de Buenos Aires en el sistema urbano Argentino			
1869	6.2 a 1 (Córdoba)	1960	10.3 a 1 (Rosario)
1895	7.5 a 1 (Rosario)	1970	10.4 a 1 (Rosario)
1914	8.8 a 1 (Rosario)	1980	10.1 a 1 (Córdoba)
1947	9.3 a 1 (Rosario)	1991	9.4 a 1 (Córdoba)

Fuente: Censos nacionales y elaboración personal

· Los cambios de tendencias más importantes en el sistema urbano argentino se verifican en los últimos decenios:

Aumenta la participación relativa de

la población residente en las ciudades intermedias, fenómeno que se da acompañado por un incremento (cuadro 3) y dispersión espacial de este tipo de ciudades (mapas 1 y 2).

Cuadro 3

Distribución de la población argentina según categoría de ciudades (en miles de habitantes y en porcentaje respecto del total) y evolución del número de Aglomeraciones de tamaño intermedio (ATIs)					
	1947	1960	1970	1980	1991
I Pob. dispersa y aglomerados menores a 50.000 hab.	9000 (53%)	9150 (46%)	9100 (39%)	10000 (36%)	10550 (32%)
II Pob. en ATIs (más de 50.000 excepto GBA)	2700 (16%)	4100 (20%)	5800 (25%)	8000 (28%)	10800 (33%)
III GBA	5150 (30%)	6750 (34%)	8450 (36%)	9950 (36%)	11250 (34%)
número de ATIs	15	23	31	41	54

Fuente: Vapñarsky y Gorojovsky, 1990 y Censos Nacionales.

Discriminando con mayor detalle el cuadro 3, podemos señalar que, dentro de la primera categoría, disminuye la población rural aglomerada (núcleos de menos de 2.000 habitantes), y la de pueblos grandes (2.000 a 20.000), mientras que la población rural dispersa permanece más estable. Ello se debe históricamente al carácter despoblador de la actividad agropecuaria y a los efectos demográficos de la oferta de empleo urbano. Últimamente ejercen mayor influencia el efecto del transporte automotor, y la telefonía celular, que permiten diferenciar el lugar de trabajo del de residencia, por lo que el término más correcto sería "mudanza", más que migración. En cambio la población de ciudades pequeñas (20.000 a 50.000 habitantes) aumenta a pesar de los "ascensos" de categoría que experimentaron algunas de estas ciudades durante este lapso.

Considerando la segunda categoría, resulta evidente el fuerte aumento. Esto se explica tanto por el crecimiento de las propias ciudades medias como por las incorporaciones "desde abajo" (ciudades pequeñas que pasan a superar los 50.000 habitantes), sin abandonos "por arriba". Si bien Rosario o Córdoba superaron el millón de personas en

1991, más que juntarlos en la categoría III con el GBA debería reformularse la categoría. Dentro de este grupo crecieron más la ATIs mayores (>400.000 habitantes).

Por último, la categoría III muestra que desde mediados de los años 1970, asociándose con la "crisis industrial" y las deseconomías de aglomeración, comenzó a frenarse el crecimiento relativo de Buenos Aires. En el marco de crisis y reducción de oportunidades también se fue deteniendo el éxodo rural y hasta tomó impulso la migración de retorno.

Durante los últimos 30 años el sistema urbano argentino pasó por una auténtica transformación. Actualmente la población argentina está dividida por tercios entre categorías de aglomeración.

La última fila del cuadro 3 muestra que el sistema urbano de 1980 ya no era del de la etapa agroexportadora y que el de 1991 se aleja más aún: la proliferación y distribución espacial de las ciudades intermedias en la geografía argentina (cuadro 4, mapas 1 y 2), aunque esté asociada con factores negativos (crisis industrial, deseconomías de aglomeración) abre nuevas perspectivas para la configuración espacial.

Cuadro 4

Distribución regional de la ciudades intermedias (ATIs)						
	NOA	NEA	PATAG.	CUYO	PAMPA	TOTAL
1947	3	2	-	2	8	15
1991	8	7	7	5	27	54

Fuente: Vapñarsky y Gorojovsky, 1990 y Argentina, INDEC, 1994.