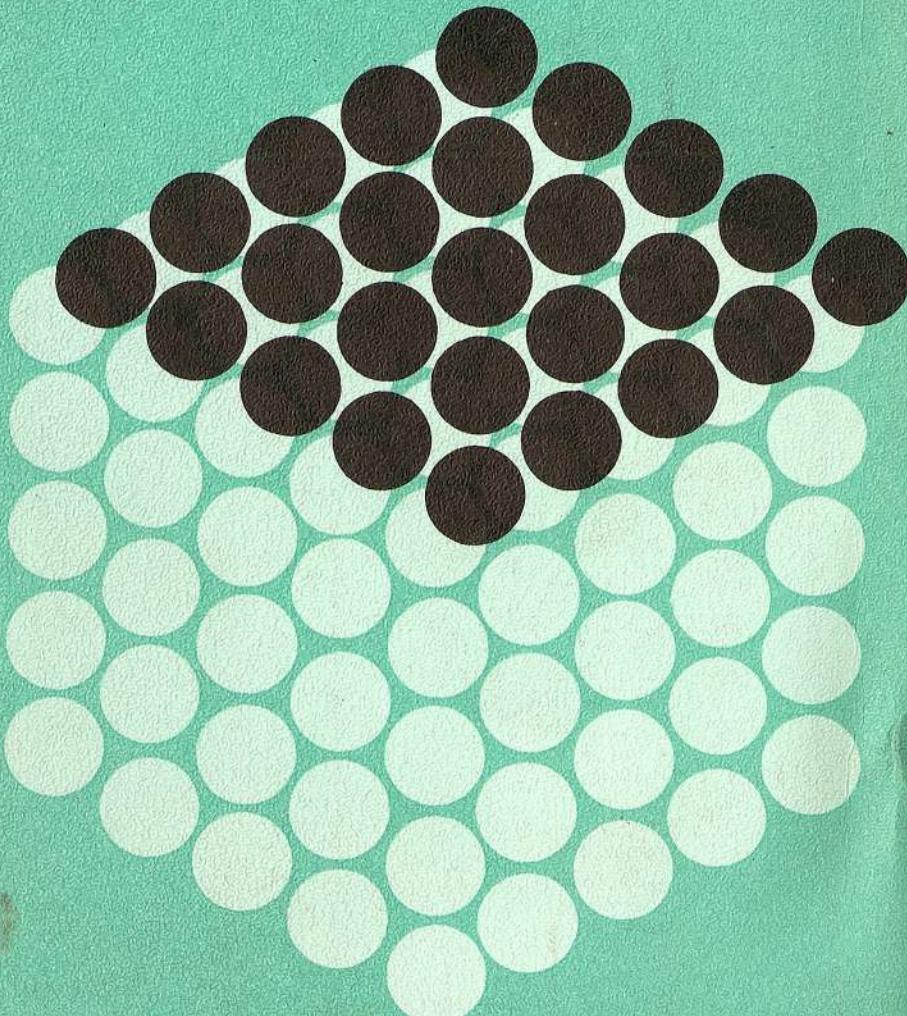


Los ensayos reunidos en este volumen tratan temas privilegiados en la problemática del desarrollo latinoamericano. Por una parte, tienen que ver con una perspectiva intraurbana, refiriéndose a la peculiar forma de crecimiento de las ciudades latinoamericanas, con sus desajustes estructurales y sociales. Allí aparece el concepto de sector "informal" con el cual se redefine la naturaleza de la pobreza, particularmente la activa pobreza urbana de los países menos desarrollados. Por otra, respecto de la realidad interurbana, se presentan análisis que actualizan los conocimientos existentes sobre la evolución de los sistemas de ciudades, renovando sugerentemente el debate sobre las modalidades de la urbanización periférica. Una visión comparada del fenómeno de primacía de una ciudad en los sistemas urbanos latinoamericanos y en aquéllos de los países desarrollados permite rechazar hipótesis comúnmente aceptadas de este fenómeno.

Los autores de este volumen tienen reconocido prestigio en sus campos disciplinarios y pertenecen casi en su totalidad al Grupo de Trabajo sobre la Urbanización en América Latina (ligado a la labor de la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), cuyo primer seminario se realizó hace ya más de un lustro por iniciativa del Consejo de Investigaciones en Ciencias Sociales de Nueva York.



clacso

clacso

Ciudades y sistemas urbanos

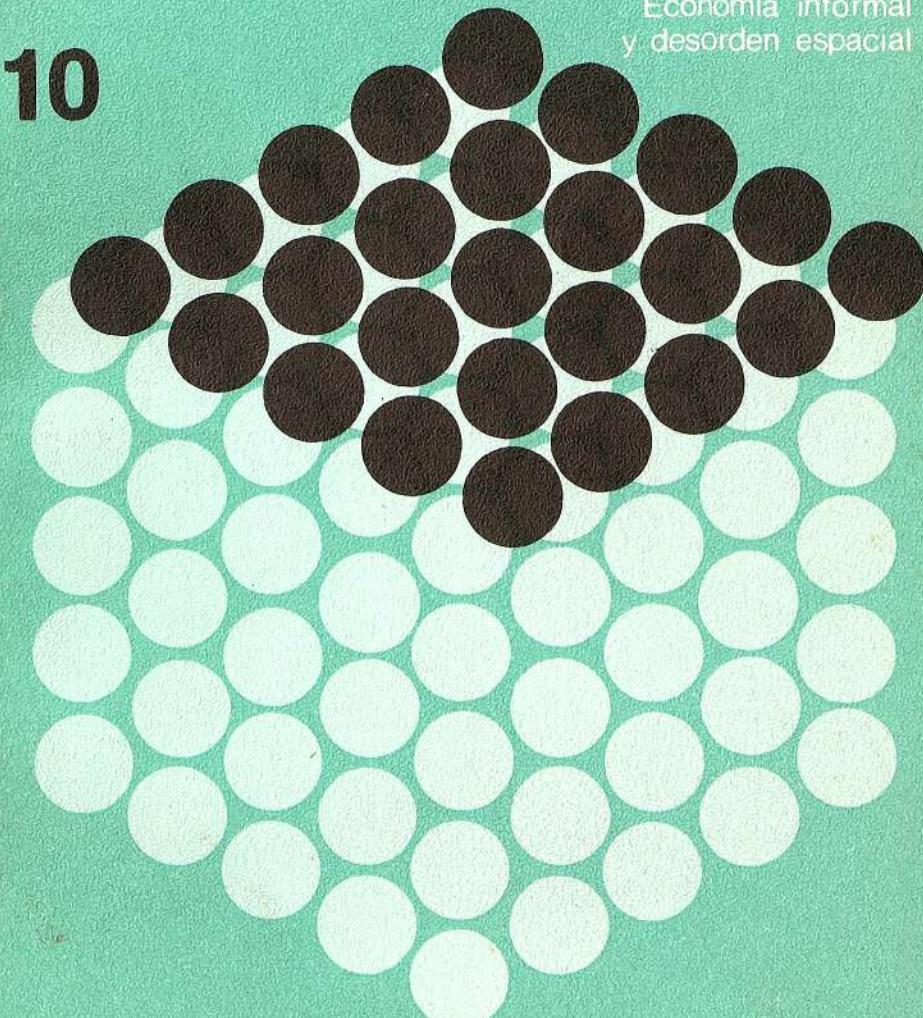
Biblioteca de  
ciencias sociales

10

Walton, Chase-Dunn, Singer,  
Roberts, Portes, Murillo Castaño y  
Lanzetta de Pardo, Calderón,  
Ziccardi, Yujnovsky, Hardoy, Lomnitz.

Ciudades  
y sistemas  
urbanos

Economía informal  
y desorden espacial



**Ciudades y sistemas urbanos**  
**Economía informal**  
**y desorden espacial**

Biblioteca de Ciencias Sociales  
Director: Mario R. dos Santos

I.S.B.N. 950 - 9231 - 08 - X

Diseño gráfico: Beatriz Burecovics  
Composición e impresión: Artes Gráficas Santo Domingo S.A.  
Primera edición: diciembre de 1984  
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723  
Copyright de todas las ediciones en español por  
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)  
Av. Callao 875, 3º E, Buenos Aires, Argentina

Walton — Chase-Dunn — Singer  
Roberts — Portes  
Murillo Castaño y Lanzetta de Pardo  
Calderón G. — Ziccardi  
Yujnovsky — Hardoy — Lomnitz

## **Cludades y sistemas urbanos**

**Economía informal  
y desorden espacial**

**clacso**  
Consejo  
Latinoamericano  
de Ciencias  
Sociales

## Introducción

No son muchos los grupos de investigadores en las ciencias sociales provenientes de distintas regiones del mundo que se reúnen periódicamente para analizar el progreso de sus trabajos y discutir nuevas ideas. El ámbito tradicional de reunión de esos grupos han sido los Congresos internacionales organizados alrededor de distintas disciplinas, pero los Congresos se han convertido en asambleas numerosas, apremiadas por la falta de tiempo para discutir en detalle las presentaciones.

Existía entre diversos estudiosos de los problemas urbanos de América Latina el interés por formar un grupo de trabajo reducido y activo que se reuniese con cierta periodicidad para intercambiar información y criticar la marcha de sus respectivas investigaciones. La oportunidad se presentó en 1977 cuando por iniciativa del Consejo de Investigaciones en las Ciencias Sociales de Nueva York fue organizado el Grupo de Trabajo sobre la Urbanización en América Latina. Desde el comienzo de sus actividades el Grupo de Trabajo se fijó como objetivos el facilitar la formación de redes de investigaciones y suministrar periódicamente una visión actualizada, aunque necesariamente limitada, de los problemas urbanos de la región.

El primer seminario se realizó en Londres en febrero de 1978. Fue una experiencia piloto a la cual no fueron presentados trabajos finales sino que sirvió para analizar los intereses de cada uno de los participantes y recibir críticas a los enfoques de sus investigaciones. A continuación, los participantes se integraron en un seminario que se realizó en la Universidad de Sussex y que fue organizado por el Instituto Internacional Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED) y el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex y en el que participaron también investigadores de Europa, de África y Asia y representantes de agencias internacionales<sup>1</sup>. El Grupo de trabajo planteaba así, desde el comienzo de sus actividades, una inquietud geográfica más amplia aunque limitando su área de investigación y acción específicas al área latinoamericana. De algún modo la reunión de Sussex sirvió para gular las actividades que a partir de 1980 han venido desarrollando la Comisión

de desarrollo urbano y regional del Consejo latinoamericano de ciencias sociales (CLACSO) y el IIED en el ámbito latinoamericano y también con instituciones del África y Asia.

El Grupo de Trabajo sobre la Urbanización en América Latina se reunió por segunda vez en Carmel, en la costa oeste de los Estados Unidos, en marzo de 1980. A diferencia del primer seminario, los trabajos presentados en Carmel eran informes completos sobre investigaciones concluidas o en elaboración. El tema general del segundo seminario fue "Ciudad y clases sociales en América Latina" y los trabajos individuales se concentraron en dos temas principales: pobreza y problemas sociales, y el impacto de las políticas del Estado en la urbanización<sup>2</sup>.

La tercera reunión del Grupo se realizó en Tepoztlán, México, en agosto de 1982. Fue elegido como tema central de discusión, "El desarrollo estructural y problemas sociales de la ciudad latinoamericana", e invitados un número algo mayor de participantes. Durante el seminario los participantes consideraron que la coherencia de los trabajos presentados y discutidos justificaba su publicación en español e inglés. Esta edición española incluye diez de los once trabajos presentados. No ha sido incluido el trabajo de Manuel Castells titulado "Las bases sociales del populismo urbano: invasores y el Estado en América Latina" porque al constituir un capítulo de un libro en preparación su autor prefirió omitirlo.

Los temas centrales elegidos para los tres seminarios organizados por el Grupo de Trabajo, apenas constituyen una muestra de los múltiples intereses de los estudiosos de los problemas urbanos latinoamericanos. Tal vez, una de las virtudes de esos trabajos presentados en los tres seminarios es que representan líneas de investigación a la que cada uno de los participantes le ha dedicado varios años, a veces individualmente otras como directores de equipos formados por varios investigadores. En la mayoría de los casos, las conclusiones de los trabajos y las sugerencias para futuros estudios deberían considerarse como preliminares, ya que se trata de investigaciones aún no concluidas.

Queremos agradecer a la Fundación Interamericana, a su ex presidente, Peter Bell, y a su director de investigaciones, Peter Hakim, por el generoso apoyo brindado que permitió financiar los gastos de viaje de los participantes latinoamericanos y la estadía de los asistentes; al programa de investigación sobre asentamientos humanos del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y Desarrollo, por el subsidio que nos permitió cubrir los gastos de viaje de los participantes de los Estados Unidos y Europa; y a la Fundación Ford y a su representante en el Programa para América Latina, Jeffrey Puryear, cuyo apoyo nos permitió traducir los trabajos al inglés y facilitar la edición que aparece simultáneamente a ésta en un número especial de la Revista Comparative Urban Research.

El seminario se realizó en Tepoztlán, un pequeño pueblo con una antigua historia, ubicado a corta distancia de la carretera que une la ciudad de México con Cuernavaca. Allí funciona, desde hace cinco o

seis años, el Centro Tepoztlán, una institución que ha dedicado sus esfuerzos a reunir investigadores de diferentes partes del mundo, pero especialmente de América Latina, para discutir problemas internacionales. Tenemos con Vicente Sánchez, Eduardo Terrazas y Víctor Urquidi, miembros de la Comisión Directiva del Centro Tepoztlán, una deuda de gratitud por las facilidades que nos brindaron durante la realización del seminario y por habernos sugerido un ambiente tan propicio para las discusiones. Finalmente, vaya nuestro agradecimiento a Ediciones CLACSO por haber aceptado publicar los trabajos presentados en el seminario y, en especial, a Mario R. dos Santos, por su asesoramiento y contribución a la preparación de esta edición.

Jorge E. Hardoy  
Alejandro Portes

#### NOTAS

<sup>1</sup> Los trabajos presentados en el Seminario de Sussex fueron publicados en un número especial de la Revista Interamericana de Planificación, vol. XIII, núm. 49, México, marzo de 1979.

<sup>2</sup> Un resumen del Seminario fue preparado por William L. Canak, "City and class in Latin America; report on the Second Seminar of the Working Group on Latin American urbanization", en Latin American Research Review, vol. XVI, 1981, págs. 146-147.

## La economía internacional y la urbanización periférica

John Walton

Hace treinta años Oscar Lewis publicó su famoso estudio sobre la "urbanización sin discontinuidad", dando comienzo a una revolución en las investigaciones acerca de las ciudades del Tercer Mundo<sup>1</sup>. Antes de la publicación de esta obra —que trataba sobre la ciudad de México— los asentamientos urbanos de los países subdesarrollados habían recibido muy poca atención, excepto por los recelos que despertaban las variadas formas de desorganización social que nosotros suponíamos eran la consecuencia de moverse demasiado rápido y demasiado lejos en el "continuum" rural-urbano. Siguiendo el ensayo de Lewis, la antropología urbana se transformó en una ocupación respetable y surgió un enorme caudal de información acerca de los intrincados caminos que hacen que sociedades de rápido crecimiento urbano alcancen pronto un alto nivel organizativo. En muchos sentidos, Lewis creó un paradigma cuyas implicaciones se siguen desarrollando. Una vez que el trabajo antropológico en las ciudades (adquirió cierta jerarquía) y el estudio de la naturaleza humana se hizo extensivo a la sociedad y a la economía, las perspectivas teóricas comenzaron no sólo a suplantar a los estudios de caso descriptivos sino también a madurar con los descubrimientos empíricos. Los aportes individuales a esta evolución teórica tienen muchas cosas en común.

McGee<sup>2</sup> afirma que la perspectiva inicial "presentó los procesos de urbanización de las ciudades del Tercer Mundo como repetitivos de la experiencia occidental, siendo por lo tanto similar la estructura de las ciudades". Más adelante, el modelo occidental fue superado por diversos modelos dualistas, basados en los sectores urbanos y rurales, en las sociedades modernas y las tradicionales, en las economías formal e informal. Actualmente, la mayor parte de los análisis suscriben las líneas generales de la teoría de la dependencia, en la cual muchos sectores son interdependientes y se encuentran estrechamente ligados al capitalismo global.

En otro trabajo, yo he propuesto cuatro enfoques teóricos sobre el urbanismo: 1) la ciudad como un sistema de mercado, 2) como mecanismo de integración social, 3) como centro de pluralismo social, y 4) como cau-

sa y consecuencia del desarrollo social<sup>3</sup>. No cabe duda de que debe haber otras versiones sobre las "etapas" por las cuales han transitado nuestras ideas respecto de la urbanización, pero espero que todas ellas tengan en común la idea de que ciertas nociones ingenuas sobre un **continuum histórico** ya cedieron paso, en primer lugar, a las teorías de la modernización y, en segundo lugar, a las ideas actualmente en uso acerca de la "urbanización bajo el capitalismo periférico". Considero que esta tendencia va en aumento, pero quisiera explorar en este capítulo algunos de los "cuellos de botella" que se presentan en nuestra aparente sofisticación teórica y, además, sugerir algunas ideas nuevas sobre la dirección a seguir.

### La teoría de la urbanización periférica

La teoría de la urbanización bajo el capitalismo periférico nos llega de la intersección de diversas corrientes de la investigación social, como por ejemplo, el renacimiento de los estudios urbanos en los países occidentales avanzados, la nueva sociología urbana<sup>4</sup>, que tanto le debe a la obra de Castells, de Gordon, de Harvey, de Lojkine, de Pickvance y de muchos otros<sup>5</sup>. Otro aporte es el trabajo paralelo sobre la dependencia del Tercer Mundo<sup>6</sup> y su estrecha relación con el urbanismo dependiente<sup>7</sup>. Por último: la perspectiva totalizadora del desarrollo desigual en el moderno sistema mundial, que se vincula y extiende a otras corrientes<sup>8</sup>.

Si bien estas nuevas influencias teóricas intervienen cada vez más ampliamente, existen aplicaciones prudentes del urbanismo periférico que también están capacitadas para incorporar investigaciones más recientes, desde perspectivas más convencionales, es decir, de construir sobre los trabajos aquí señalados un marco teórico más totalizador<sup>9</sup>.

A pesar de haberse iniciado recientemente, el estudio de la urbanización bajo el capitalismo periférico cuenta con una cantidad impresionante de investigaciones y con algunas proposiciones bien fundamentadas. Haré un breve resumen tratando de transmitir el matiz, el alcance y las contribuciones representativas de este trabajo, sin pretender por ello abarcarlo totalmente. El estudio de la urbanización periférica comienza, por supuesto, con el axioma de que el desarrollo del Tercer Mundo está restringido por la economía mundial e interactúa con ella. Más aún, el proceso de urbanización es una dimensión crítica (esquemáticamente, de causa y efecto) del desarrollo internacional desigual. Esto significa que, en cierto sentido, la causa de la rápida urbanización del Tercer Mundo se debe a la expansión y a la penetración de la economía global bajo la forma de la agricultura comercializada para la exportación, la destrucción de la organización social-rural tradicional, la pujante migración hacia las ciudades, la explotación de los nuevos mercados urbanos de mano de obra y el consumo de bienes de importación, y la reorientación de la economía urbana hacia la producción y el comercio de exportación. Paralelamente, el desarrollo urbano (los problemas de vivienda, servicios, desem-

pleo, crímenes desesperados, etc.) es la **consecuencia** de una economía local que está mal desarrollada y se halla deformada por su orientación hacia las demandas externas y hacia las ganancias de la clase compradora vinculadas a esas demandas.

Los trabajos concretos sobre la economía política urbana periférica requieren una cuidadosa especificación. Muchos procesos particulares se encuentran estrechamente ligados a un patrón de causales múltiples y reciprocas que desmienten el lenguaje singular de causa y efecto (consecuencia). Si bien puede ser aislado con propósitos analíticos, su movimiento actual debe ser entendido con una visión ampliamente dialéctica. Una primera proposición lógica de la teoría de la urbanización periférica es que entre los distintos e importantes estímulos de la urbanización primaria (por ej., crecimiento de la población, centralización de imperios políticos, comercio interregional) la participación en la economía de exportación global es sistemáticamente un correlativo decisivo del aumento en el tamaño de las ciudades<sup>10</sup>. Más aún, si el intercambio desigual dentro de la economía internacional conduce a agudos incrementos en la tasa de primacía urbana, ello también deforma los patrones anteriores de jerarquías urbanas o altera el "sistema de ciudades" y genera una creciente centralización de actividades dentro de las ciudades<sup>11</sup>. Cuando esto se combina con la comercialización de la agricultura y la migración rural —ligadas a la economía de exportación— todos los cambios rompen con los patrones regionales de autosuficiencia e interdependencia. Por otro lado, la centralización urbana de actividades estimula una segregación ecológica cada vez mayor dentro de la ciudad<sup>12</sup>.

El primer efecto de estos cambios es una población urbana que se amplía en unas pocas ciudades —la capital, centros provinciales o ciudades portuarias— que sería difícil absorber en la estructura ocupacional bajo condiciones "normales" es decir, de conocimiento autóctono. Es muy probable que la tasa de desempleo urbano aumente más rápidamente que la urbanización. Pero esta expectativa general se agrava por las características particulares de la nueva economía urbana. El problema clave reside en que, por varias razones, el empleo industrial no se extiende con la misma rapidez con que lo hacen la población y el comercio de exportación. El intercambio desigual se basa en la exportación de materias primas con una demanda fluctuante, y en la importación de manufactura costosa con una demanda cada vez mayor, especialmente por parte de las clases compradoras que se benefician con el intercambio. Las empresas manufactureras extranjeras se instalan en los mercados nacionales por medios de subsidiarias totalmente propias, de propiedad compartida o bien por medio de compañías completamente capitalizadas a partir de fuentes locales, pero controladas desde afuera. En las actividades industriales más dinámicas estas firmas compiten con las nacionales o les impiden cualquier acceso al reino de la producción moderna. En las industrias más tradicionales (productos alimenticios, textiles y otros), las firmas extranjeras compiten con las firmas locales, o bien las compran y las dirigen.

La gran eficiencia de las firmas extranjeras se basa en las economías de escala, en las ventajas impositivas y en los métodos de producción de capital intensivo. Todo esto implica un doble desastre para el mercado de trabajo local: las firmas nacionales de mano de obra intensiva son eliminadas y con ellas muchos puestos de trabajo, mientras las nuevas empresas extranjeras de capital intensivo, emplean mucho menos trabajadores en proporción al volumen de la producción (los pocos bien pagados que emplea forman parte de la "aristocracia obrera", que también consume más importaciones).

El efecto masivo de estos desarrollos es que se genera un sector terciario comercial sobre poblado, servicios y empleos públicos. Desempleo es una descripción menos apropiada para este mercado laboral deformado, que subempleo y la expansión constante de la economía informal<sup>13</sup>. Estas son algunas de las condiciones estructurales más relevantes que producen un ejército de desempleados, los que llevan una magra subsistencia vendiendo en las calles o trabajando en servicios personales pequeños, o en manufactura tradicional artesanal mal pagada, o en variadas actividades económicas clandestinas o ilegales (por ej., producción doméstica que evita los impuestos y los códigos de trabajo). Todos ellos representan, más que una forma residual del empleo urbano, porque, por un lado permiten satisfacer las necesidades básicas y subsidian a los consumidores de la clase media cubriendo también los requerimientos de trabajadores temporales en el sector formal<sup>14</sup>. Un excelente estudio de Birkbeck<sup>15</sup> ilustraba las complejas relaciones en el caso de los pordioseros escarbando en el basurero de Cali, Colombia, y cuyo trabajo contribuía a una de las firmas industriales más grandes de la ciudad. Finalmente, el Estado se esfuerza por suavizar las contradicciones de la dependencia y el desempleo, aumentando los trabajos públicos, lo que a menudo logra con cierto éxito en el sentido de crear un proletariado burocrático, improductivo y corrupto, pero al costo de formas alternativas de inversión pública (p. ej., en servicios urbanos, vivienda, empresas estatales productivas).

La forma física y la organización espacial de la ciudad periférica refleja y recrea la economía urbana. Evidentemente, la ciudad está "sobre poblada" de gente que tiene ingresos mínimos o ningún ingreso. Tugurios y "villas miserias" proliferan sin tener servicios básicos. El Estado, preocupado por atender las demandas de viviendas de bajo costo y los servicios literalmente esenciales para sobrevivir (agua potable, cloacas, clínicas, etc.) se encuentra, sin embargo, incapacitado para responder a las demandas, dados sus escasos ingresos y las obligaciones con el empleo público. Sin querer complicar demasiado el cuadro, parte del dilema fiscal del Estado tiene que ver con: las concesiones impositivas a la industria moderna, el reducido número de empresas locales sujeto a impuestos y la costosa infraestructura requerida por las nuevas industrias, las zonas residenciales de las clases acomodadas y los servicios generales (por ejemplo, el transporte). Como resultado de todo esto la urbe se segregó cada vez más ecológicamente. El distrito

central se dedica intensamente al comercio y a las funciones administrativas, o a las actividades productivas de pequeña escala. Las viviendas de la clase alta y los nuevos enclaves industriales se localizan en los sitios convenientes por la locomoción y los servicios. Las viviendas de la clase baja, la producción de pequeña escala y el comercio llenan las zonas intermedias y, con frecuencia, construyen un anillo periférico alrededor de la ciudad.

Este patrón de segregación ecológica y de tugurios sin ningún tipo de servicio es más la consecuencia residual de una economía dinámica con otras prioridades espaciales que el producto de la negligencia. Por el contrario, la formación de tugurios y zonas obreras con pésimos servicios está estrechamente ligada a la circulación de capital y a la ganancia. En estas ciudades de crecimiento acelerado, la especulación con la tierra y la vivienda es una actividad económica importante particularmente atractiva para las clases altas cuyas elevadas ganancias en las actividades comerciales reemplazan otras reinversiones rentables. Las firmas industriales más exitosas y caras, repito, son inversiones de las multinacionales y de sus socios menores entre los industriales locales, quienes proveen las facilidades para empresas conjuntas. ¿Por qué pelear para crear nuevas firmas industriales que compitan con las transnacionales, cuando las inversiones en tierras y viviendas de alquiler, libres de problemas, pueden dejar beneficios comparables? La respuesta racional de la opulencia local es entrar en especulaciones que originan pocos trabajos permanentes (y muchos temporales, en la construcción por ejemplo) y una creciente escasez en tierras y viviendas asequibles. La especulación alimenta la inflación, llevando a la clase trabajadora fuera del mercado posible de viviendas y lanzándola a los tugurios. Esta es la conexión esencial que se establece entre el sector moderno de la economía y el problema masivo de la pobreza urbana: las viviendas infráhumanas, la salud y el cúmulo de vicios que adquiere la gente cuando se la deja sin alternativas.

Ahora bien, queda claro que lo que he descrito en las últimas páginas es una presentación muy esquemática de la teoría de la urbanización en el capitalismo periférico. Exposiciones similares tratan el caso más específico de América Latina<sup>16</sup> y algunos de los fenómenos mensurables (por ejemplo, dependencia de la exportación, urbanización, crecimiento del sector industrial y de servicios), que se supone forman una trama causal compleja<sup>17</sup>. Creo que la teoría es buena, que es útil para sensibilizarnos con la complejidad del tema y los lineamientos críticos de mayor importancia práctica, pero que, sin embargo, puede variar ampliamente en circunstancias concretas. No obstante, creo también que esta teoría, como la mayoría, corre el riesgo de caer en la generalización vacía, en hipótesis, en una "verificación" cuantitativa mecánica y en otras líneas de investigación inconducentes o en el cinismo político. En otras palabras, la teoría debería reunir lo que tenemos hasta ahora como resultado de cierta investigación valiosa y servir de punto de partida para nuevas preguntas y para políticas prácticas.

## Teoría y práctica

Desafortunadamente, la teoría de la urbanización periférica y los desarrollos afines en la teoría de la dependencia parecen haber hecho más para promover las investigaciones tediosas, repetitivas, y pedantes, que para presentar propuestas innovadoras a los investigadores que han planteado casos pertinentes.

Paradójicamente, al proporcionarnos una precomprensión del fenómeno, tales teorías nos resultan importantes. Una típica ironía es que aquella investigación que descubre las férreas "estructuras de dominación" integrantes y operacionalizadoras de un problema como el del urbanismo periférico, concluye obligadamente en un conjunto de "recomendaciones de política" que ningún partido cuerdo (ya sea colaborador o revolucionario) puede aceptar o ejecutar. Una reciente afirmación de McGee<sup>18</sup> de tono avinagrado refleja el tenor general del problema:

"Por el momento, parece ser que la carga más pesada que arrastran los pobres de las ciudades en el Tercer Mundo son las élites gubernamentales, quienes parecen estar representando sus intereses, pero que en realidad están colaborando con el proceso global de las 'sociedades capitalistas periféricas' las que, por su parte, estimulan la persistencia de la pobreza y rechazan cualquier redistribución radical del ingreso".

Esta afirmación aparece bajo el encabezamiento de "políticas alternativas" y, como muchas otras, termina con una engañosa urgencia de cambio "radical". Creo que la raíz de esta dificultad está en que la teoría ha sido reificada, subrepticiamente se ha transformado en la realidad, en lugar de ser un dispositivo que sirva para organizar una parte de ella. Es así como "supuestos heurísticos" intentan transformarse en realidades empiedradas.

## Efectos de la economía global

De acuerdo a lo anterior y teniendo en cuenta el propósito original de la teoría, volvamos a algunos de los primeros supuestos. La teoría de la urbanización bajo el capitalismo periférico reconoce correctamente, que la economía global (o nuclear) determina y construye el curso del desarrollo del Tercer Mundo. Quisiera enmendar esta afirmación diciendo que la economía global es sólo una influencia entre muchas otras que actúan poderosamente sobre el desarrollo de las ciudades del Tercer Mundo, es decir, es una influencia que tiene efectos directos, indirectos y remotos, los cuales a su vez interactúan con influencias locales concretas, como por ejemplo la organización social y la tradición cultural. Segundo, la teoría postula que los modelos de urbanismo, tanto espaciales como económicos, reflejan los intereses o los requerimientos de la "estructura de capital" dominante. A esto yo respondería diciendo que el urba-

nismo no es tanto un "reflejo" de algo, sino más bien una lucha continua entre diversas clases, grupos y autoridades para los cuales la regla es más la negociación que la dominación.

El primer supuesto corregido puede ser ilustrado por medio de un conjunto de efectos más o menos directos del capital y de las políticas de los países centrales sobre las ciudades del Tercer Mundo. Aunque podría extenderme ampliamente me ceñiré a un ejemplo breve. Comencemos con los efectos directos más poderosos. Supongamos que una importante firma transnacional se ubica en un lugar secundario de una ciudad término medio y comienza a producir ítems para el mercado local, productos que están disponibles previamente bajo una forma menos ostentosa o lujosa (piénsese en los envoltorios de alimentos, materiales para la construcción o metales, productos químicos o fibras sintéticas). En una primera instancia, es posible que la firma haya sido instalada allí con el señuelo de sus posibles empleos, los gerentes locales que podrá entrenar, el capital que traerá, la exportación a otras ciudades del Tercer Mundo o a regiones cercanas e, inclusive, el intercambio en algún momento, con el stock local. El señuelo implica, obviamente, una exención impositiva y la provisión de la infraestructura necesaria en energía, transportes, etc., todo a expensas del sector público.

Sin embargo, algunas de las promesas que hacen las firmas transnacionales se cumplen. Proporcionan empleos y tienden a dar mejores salarios en las categorías calificadas, que el promedio de los sueldos locales. Pero en proporción al volumen de la producción (capital-intensiva), el número de empleos que proporciona es pequeño y está sacado de las categorías de los más calificados. Las masas urbanas cada vez mayores y los inmigrantes no participan en esta situación. Con seguridad, los equipos utilizados por las plantas son importados, con lo cual no hay ningún estímulo ni "eslabones" con la industria local. Por el contrario, en muchos casos, los productos de las empresas compiten entre sí, eliminando a menudo a las firmas locales más pequeñas y originando no sólo un aumento neto en el desempleo sino también una disminución en los beneficios logrados en el nivel local (en la medida en que muchas de las ganancias logradas por las transnacionales son repatriadas en forma abierta o encubierta). Los productos que estas firmas venden localmente no son seguramente los mejores para la satisfacción de necesidades tales como alimentos o vivienda, incluso es posible que sean peores o que puedan ser tipificados y vendidos a precios de lujo. Comercialmente, el producto es manejado, por lo general, por monopolios de ventas o cadenas de almacenes, para desventaja de los comerciantes locales. Ya sea que el producto esté destinado a la exportación o fundamentalmente al consumo local, su distribución se transforma en el feudo de una burguesía compradora.

En cuanto a los efectos indirectos, la fuerza de trabajo transnacional calificada forma una nueva aristocracia obrera, mientras que la mayoría de los trabajadores desempleados es eliminada del sector industrial y enviada al sector terciario de la economía informal. Estos "sectores" aumen-

tan en número de personas al mismo tiempo que baja su participación en el producto social, acaparado cada vez más fuertemente por la industria monopólica y el comercio. Ellos se multiplican en los márgenes de la subsistencia, a través del pequeño comercio y los servicios y subsidiando a los hogares de la clase media e incluso a las firmas grandes (como es el caso de los recogedores de basura de Cali) con mano de obra barata. Pero las desventajas se extienden más allá de la clase obrera. Los consumidores de la clase media ven reducidas sus posibilidades de elección y son atraídos a los negocios de comerciantes monopólicos. Estos últimos, como ya se vio, obtienen grandes ganancias, pero reducidas oportunidades para reinvertirlas en empresas productivas. Por lo tanto sus ganancias van a parar a bienes de consumo lujosos (incluyendo costosos bienes de importación) y aventuras especulativas, particularmente en tierras y viviendas de alquiler, en bancos nacionales o del extranjero. El complicado patrón de circulación es inseparable, por supuesto, del de producción (analistas de procesos similares varían en el énfasis, pero dudo que, como dicen sus críticos, muchos de ellos sean "circulacionistas"). Estos efectos indirectos se extienden a los países más avanzados, con los resultados de la expansión transnacional (conglomerados) sobre las pautas de consumo, la ocupación, y estructura de clase<sup>19</sup>.

En tercer lugar, hay efectos derivados de estos procesos, en el sentido de que los cambios en la política local y el ambiente afectan a todos. Los cambios más visibles en esta categoría se dan en la forma espacial de la ciudad. Nuevas industrias requieren de nuevas formas de transporte, de rutas que acerquen los puertos y los nuevos mercados, de aeropuertos amplios, y de transporte interurbano para los trabajadores (subterráneos y trenes que niveleen la accesibilidad de las casas antiguas y las calles estrechas). Se necesitan nuevas zonas habitacionales para la clase trabajadora, para uso industrial, y enclaves suburbanos para los nuevos gerentes. Nuevamente se observa que, cuando estas nuevas instalaciones urbanas son principalmente del Estado, pocos recursos públicos son distraídos de las obras de infraestructura básica para ser dedicados a la vivienda construida por el Estado (encarecida por la especulación con la tierra), para el agua potable, la electricidad, el drenaje y los alcantarillados, para la pavimentación, la iluminación, el transporte en estas áreas abandonadas, etc. Tal como sucedía con los efectos indirectos, estos inconvenientes son parcialmente compartidos por las clases medias y altas. Elegantes barrios céntricos son destruidos o descuidados; volviéndose poco gratos o se vuelven muy valiosos para un uso comercial. Nuevos suburbios proliferan con esta explosión especulativa de los bienes inmuebles. Finalmente, el efecto derivado más importante es quizás una reorientación en la política estatal hacia la promoción de similares tipos de industrialización, una infraestructura pública que la pueda sostener, y las instalaciones sociales necesarias para acomodarla (por ej., vivienda). Hay un cambio de rumbo que desvía la dirección del Estado: abandona su preocupación por ciertas necesidades locales, dejándose seducir por la idea de modernización.

Finalmente, hay efectos **contextuales** muy bien representados no sólo por el cambio en los gustos de los consumidores hacia los productos de lujo o los símbolos de **status**, sino también por los cambios ideológicos acerca de los fines y los medios del desarrollo. La política estatal que promueve la modernización llega fácilmente a la conciencia empresarial y también a los estándares populares de movilidad social y de una vida placentera. Algo que se ha llamado muy adecuadamente la perniciosa "cultura de la modernización" se desarrolla, en el mismo sentido que Veblen describió la tendencia a la "imitación pecuniaria", en los Estados Unidos de fin de siglo. Todo esto es más que la simple preferencia por las radios transistorizadas, los discos o los jeans exclusivos: es, en realidad, una reorientación de la cultura popular.

#### **Influencias locales y nacionales**

Ahora bien, lo que hay que tener en cuenta es que todos estos efectos —incluyendo los directos y con mayor razón el énfasis exclusivo de la teoría del urbanismo periférico— se dan en sociedades que también tienen fuertes ambiciones políticas propias, patrones persistentes de organización social y profundas tradiciones culturales. Un "asentamiento urbano periférico", visto desde abajo hacia arriba aparece como una ciudad hecha y derecha. Sin mirar con demasiada atención, uno ubica las estribaciones del núcleo urbano, un puesto de la Esso, la fábrica Good-year, la omnipresente Coca-Cola y quizás una planta de la IBM. Pero en las ciudades mayores a cuya influencia están sometidas, se hallan envueltos en un conjunto mayor de instituciones, muchas vinculadas y recíprocamente afectadas y muchas que ejercen independientemente su influencia sobre la forma de urbanismo.

Paralelamente a los efectos de la economía global, la nueva política de **nacionalismo económico** —el "nuevo orden económico internacional" mejor representado por los países exportadores de petróleo, pero que constituye también un sentimiento entre aquellos países productores de alimentos y de materias primas esenciales—, es una influencia poderosa a nivel nacional y local. A medida que la lucha entre los países avanzados por ganar los mercados del Tercer Mundo se hace más aguda y las sociedades periféricas comienzan a apreciar su propio nivel de crecimiento, se hacen nuevos arreglos para el ingreso del capital y las condiciones del comercio. La protección de la industria nacional tiene más posibilidades y se pueden lograr mayores concesiones de las corporaciones extranjeras a las que se les permite ingresar (por ej., aumentos reales de empleos, ubicación descentralizada fuera de las ciudades donde surge clara migración urbana, industrias genuinamente complementarias que estimulen las vinculaciones locales). Es evidente que lo anterior no socava al capitalismo global, sino que lo apoya y lo modifica. Pero si cambian la naturaleza de la dependencia, incluso quizás modifican su alcance. En la mayor parte del Tercer Mundo (especialmente en América Latina y cada vez más

en África) la dependencia es mucho más que una teoría académica privilegiada. Es el enemigo reconocido de los analistas económicos y de los planificadores políticos —a menudo, gracias a las academias y al flujo de ideas liberadoras—. Naturalmente, tanto las aperturas disponibles para el nacionalismo económico, como algunas de sus motivaciones, varían extensamente a lo largo de los países del Tercer Mundo. En función de propósitos analíticos (más que puramente descriptivos) el hecho es importante en dos sentidos. Uno, porque puede significar una tendencia. Dos, porque es una alternativa, placentera o no, que la teoría predominante no registra. En un rastro de optimismo, uno podría decir que es una oportunidad.

Desgraciadamente, la mayor parte de nuestras teorías más vigorosas acerca del subdesarrollo le dan muy poco espacio a la organización social y a la tradición cultural. En efecto, ambas son a menudo denigradas por un materialismo burdo que cataloga todo lo "no-estructural" (cualkiera sea el significado que se le dé a la represión) como efímero, en el mejor de los casos y como "manipulación distractiva", en el peor. Esto es un poco extraño en la medida en que algunas de las mismas posturas teóricas ahora denigradas han sido valoradas por los profundos conocimientos de Barrington Moore<sup>20</sup> y por el análisis de la cultura de la clase obrera de E. P. Thompson<sup>21</sup>. En cualquier caso creo que pienso que se trata de un grave abandono que contribuye a nuestro fracaso teórico en cuanto a ver más allá de una dependencia irremediable.

Las sociedades urbanas no son, como no lo son los individuos reales, meros receptores pasivos de determinantes externos de comportamiento. En términos estrictamente económicos, ellos responden con nuevas iniciativas. La industria de la construcción es el mejor ejemplo de esto. Absorbe simultáneamente grandes cantidades de trabajadores (incluyendo ingenieros y arquitectos) y estimula una variedad de industrias locales penetradas menos fácilmente por el capital extranjero (por ej., el cemento, la madera, materiales de construcción, muebles). Las tradiciones culturales meros receptores pasivos de determinantes externos de comportamiento, les también se mantienen vivas. Las plazas centrales, los mercados, los vecindarios tapiados y los barrios "autéctonos" persisten a veces como lugares de atracción turística (que después de todo es una industria) y a menudo como partes funcionales de la conformación urbana.

Más aún, la gente adapta muchos de los productos de la nueva urbanización a sus propios usos. El transporte público sirve no sólo al empresariado local, sino también al músico itinerante que usa el ómnibus como escenario rodante. Los edificios públicos son el punto focal de vendedores y pequeños comerciantes, incluyendo los negocios accesorios que funcionarios menores instalan desde sus escritorios o sus zaguanes. Como un regulador de este tráfico, el portero de las oficinas públicas corrientes es una persona que tiene influencia. En algunos sentidos, la cultura de la clase trabajadora controla, prospera y obtiene mayores beneficios del sistema oficial que aquellos beneficiarios específicos del mismo.

Además de la preservación cultural y la adaptación, un desarrollo de gran importancia es la producción de nuevas prácticas culturales y formas de organización social que son parte de la urbanización acelerada. El ejemplo más sorprendente es la nueva cultura urbana de la vivienda de las clases más bajas y de los asentamientos irregulares, que a menudo surgen a raíz de invasiones y organizaciones vecinales<sup>22</sup>. El nuevo "desarrollo" es planeado antes de la ocupación. Luego se trazan las calles y los lotes, se organizan comisiones de control social y se designan delegaciones para peticionar a las autoridades títulos de las tierras y servicios básicos. Si bien es posible que los asentamientos sean erradicados posteriormente o simplemente ignorados, en general las autoridades responden a los esfuerzos organizados de la comunidad, ya que ella representa la mejor solución disponible (quizá la única) para ubicar a los pobres urbanos. Además, es una solución de bajo costo. Las organizaciones de base de las vecindades urbanas crean un estilo de vida propio, prácticas cooperativas, una economía de pequeña escala y una experiencia de socialización política; como grupos que representan a las nuevas comunidades, entran en negociaciones con la burocracia local y los partidos políticos.

Los teóricos sociales tienen mucho que aprender de poetas como Neruda, que describe los barrios pobres de Valparaíso, Chile:

"Valparaíso es secreto, sinuoso, recoderío. En los cerros se derama la pobretería como una cascada. Se sabe cuánto come, cómo viste (y también cuánto no come y cómo no viste) el infinito pueblo de los cerros. La ropa a secar embandera cada casa y la incesante proliferación de pies descalzos delata con su colmena el inextinguible amor... Yo he vivido entre estos cerros aromáticos y heridos. Son cerros succulentos en que la vida golpea infinitos extramuros, con caracolismo insondable y retorción de trompeta. En la espiral te espera un carrusel anaranjado, un fraile que desciende, una niña descalza sumergida en su sandía, un remolino de marineros y mujeres, una venta de la más oxidada ferretería, un circo minúsculo en cuya carpa sólo caben los bigotes del domador, una escala que sube a las nubes, un ascensor que asciende cargado de cebollas, siete burros que transportan agua, un carro de bomberos que vuelve de un incendio, un escaparate en que juntaron botellas de vida o muerte.

"Pero estos cerros tienen nombres profundos. Viajar entre estos nombres es un viaje que no termina, porque el viaje de Valparaíso no termina ni en la tierra, ni en la palabra. Cerro Alegre, Cerro Mariposa, Cerro Polanco, Cerro de Hospital, de la Mesilla, de la Rinconada, de la Lobería, de las Jarcias, de las Alfareras... Yo no puedo andar en tantos sitios. Valparaíso necesita un nuevo monstruo marino, un octopiernas, que alcance a recorrerlo. Yo aprovecho su inmensidad, su íntima inmensidad, pero no logro abarcarlo en su diestra multicolora, en su germinación siniestra, en su altura o su abismo.

"Yo sólo lo signo en sus campanas, en sus ondulaciones y en sus nombres.

"Sobre todo, en sus nombres, porque ellos tienen raíces y radícula, tienen alre y aceite, tienen historia y ópera: tienen sangre en las sílabas"<sup>23</sup>.

Quisiera repetir que todos estos nuevos métodos de organización social urbana y práctica cultural no "desequilibrían" ni eliminan los efectos de la urbanización periférica. No estoy tratando de poner buena cara a la vida en los tugurios, a la inmundicia insalubre, a la pobreza persistente. Estoy tratando de sugerir la diversidad y la complejidad de la situación, e incluso sugerir que puede traer, más adelante, algunas respuestas creativas, ninguna de las cuales es posible encontrar en la teoría que prevalece actualmente. Por supuesto, hay análisis que nos quisieran hacer creer que la vida en los barrios bajos y que la precaria economía informal pueden dar soluciones a la pobreza urbana, desvinculada de la dependencia<sup>24</sup>. Incluso hay otros enfoques más sofisticados y holísticos que muestran la "vitalidad" de las comunidades "marginales"<sup>25</sup> o el hecho importante de que muchos emigrantes urbanos y trabajadores consideran su vida en la ciudad como mucho más positiva de lo que hubiera sido en otras circunstancias<sup>26</sup>. Por último, me parece extraño que exponentes "radicalizados" de la urbanización periférica, ubicados claramente del lado de los pobres, sean, al mismo tiempo, indiferentes a cómo esa gente evalúa su propia situación.

#### La lucha de clases

Volvamos a la enmienda de la segunda proposición. La idea es que los patrones espaciales y económicos del urbanismo del Tercer Mundo son más que un reflejo de la estructura dominante del capital: son los productos cambiantes de las luchas entre las clases, los grupos y las autoridades. El punto más importante que a menudo —y paradójicamente— es ignorado en buena parte de la teoría contemporánea de inspiración marxista, es que los cambios fundamentales que acontecen en la economía política son, al mismo tiempo, estructuralmente determinantes de las nuevas alianzas de clases. Más aún, esto es así a tal punto que estos cambios estructurales se han mostrado capaces de promover organizaciones políticas (como las surgidas en los nuevos asentamientos y comunidades urbanas), nuevas clases para "sí mismas" que han formado y logrado métodos de lucha propios.

A grandes rasgos, la estructura de clases de las economías urbanas periféricas abarca cuatro categorías: 1) propietarios de capital doméstico y extranjero, altos ejecutivos, gerentes estatales; 2) profesionales asalariados y técnicos con empleos públicos y privados; 3) mano de obra asalariada manual y empleados en empresas públicas, en la industria privada y servicios; y 4) mano de obra asalariada esporádica, asalariados disfrazados y autoempleados en la pequeña producción y el comercio<sup>27</sup>. La última categoría incluye a la mayor parte de los pobres urbanos y es la

de crecimiento más rápido. La transformación de la economía urbana descrita anteriormente alcanza los efectos más peligrosos en las categorías tres y cuatro. La producción de nuevo capital intensivo elimina o descalifica el trabajo asalariado. Más trabajadores se ven impulsados al trabajo temporal y al autoempleo de la economía informal, ya que las oportunidades disponibles en ese "sector" son reducidas. Ecológicamente, estas dos clases tienden a entremezclarse en urbanizaciones públicas y privadas para la clase trabajadora y en asentamientos irregulares y arrendamientos.

La protesta laboral de estos grupos se organiza en torno de problemas convencionales, tales como el pago en las industrias, sus condiciones, los precios al consumidor y se instrumentan por medio de huelgas. Actualmente son más comunes las protestas por las condiciones del consumo colectivo: transportes, servicios urbanos, vivienda, títulos de propiedad, salud y educación. Estas nuevas modalidades tienen distintas explicaciones. El funcionamiento industrial convencional está reducido, por un lado, porque hay menos empleos industriales, y los que están empleados ganan generalmente bien, a causa del paternalismo del empleador (por ej., los empleados en las casas) y por el otro, porque una minoría significativa experimenta movilidad ocupacional. Las causas más frecuentes de la protesta económica son los problemas por el precio de los alimentos y de los alquileres. A menudo dicha protesta es llevada adelante por pequeños comerciantes y propietarios de pequeñas empresas, quienes se oponen a los impuestos oficiales y al control de los precios. Pero más característica es la protesta de los trabajadores esporádicos y de los participantes en la economía informal, por los problemas de consumo colectivo. Las acciones incluyen invasiones de tierras, demanda de una organización de la comunidad que se preocupe por los títulos de viviendas y los servicios públicos, manifestaciones y boicots por los costos del transporte, etc. En la medida en que sus economías informales carecen de un ingreso salarial directo, sus protestas van dirigidas al salario social o indirecto, representado por los servicios urbanos. Esta no es solamente la nueva forma de lucha de clases más común en el Tercer Mundo, sino también el resultado que cabría esperar partiendo de la teoría del urbanismo dependiente, a la luz de los importantes cambios habidos en la fuerza de trabajo.

Si bien se utilizan generalmente los mecanismos descritos, las estrategias y los estilos de protesta (y de negociación) oscilan entre el clientelismo y las acciones autónomas. El clientelismo es visto por algunos (y con razón) como "cooptación", pero por otros, más sutilmente, como "realismo" político instrumental. En la medida en que los pobres de las ciudades carecen de un poder político importante y son vulnerables a los cambios que se producen en la política pública, tratan de obtener ventajas para ellos mismos de los esfuerzos de cooptación del gobierno y de los grupos de beneficencia que promueven la "movilidad social". Estos pobres no son ingenuos respecto del regateo, pero lo utilizan raras veces para obtener algo concreto y para enfrentar una modalidad de acción con otra.

La "rigurosidad" de estos vínculos hace que estos pobres no sean el blanco de la represión en los duros tiempos de crisis<sup>28</sup>.

La acción autónoma es una alternativa más radical y arriesgada, que abarca organizaciones de los pobres urbanos fuera de los arreglos institucionales dominantes: organizaciones que presionan agresivamente por soluciones más drásticas, tales como la propiedad legalizada de la tierra urbana o una carta de "derechos sociales urbanos". Los partidarios de esta forma abierta de lucha de clase argumentan que, por lo general, es más exitosa (evitando en lo posible ciertas manipulaciones, divisiones y cooptaciones mezcladas con clientelismo) aun cuando es indudablemente peligrosa y depende de las amplias alianzas con los campesinos y la clase obrera (sector formal)<sup>29</sup>. La efectividad de estas dos estrategias es una cuestión compleja y no resuelta que depende, probablemente, de las circunstancias concretas de fuerza política y recursos<sup>30</sup>. Por el momento, sin embargo, ambas son útiles, generalmente se combinan e ilustran el perfil de la lucha de clases urbana.

### Conclusiones

Teniendo en cuenta que he hecho una exposición más completa de las dos proposiciones corregidas y de sus implicaciones teóricas, que de los rígidos mecanismos de la urbanización periférica, la pregunta final se orienta hacia las consecuencias de esta visión. ¿Qué podemos esperar de las nuevas exigencias de los movimientos sociales, del Estado y de las estructuras de clase de las ciudades del Tercer Mundo? Una respuesta general (y la única apropiada aquí), es que dos nuevas realidades gobernan la situación: una caracteriza al sistema institucional y la otra, a la comunidad. Desde el punto de vista institucional, el problema central que afecta a todo lo demás es la ubicación de los pobres urbanos: "Proveer de viviendas y servicios urbanos por parte del Estado a una gran cantidad de población urbana desposeída es una de las vías más importantes para la participación política y la organización de la comunidad en el nuevo sistema institucional que se gesta a partir del resurgimiento de estados nacionales que luchan por el control en un contexto proporcionado por una economía internacional"<sup>31</sup>. Esta sencilla afirmación sugiere —como en la discusión previa— que hay tres focos institucionales que se han convertido en puntos críticos por su interacción: las comunidades organizadas de los pobres urbanos, las estructuras estatales "revitalizadas" (nacionalistas) y la comunidad de los intereses internacionales. La interrelación negociada de estos tres focos producirá un resultado diferente de la supuesta sumisión de los "estados periféricos" a la dominación del capital central.

La nueva realidad de la comunidad urbana es que "el logro de un nuevo espacio seguro es un paso relevante en la búsqueda de una identidad cultural preservadora, que mejore las condiciones de vida y asegure la autodeterminación política. La creciente población urbana del

Tercer Mundo está claramente orientada hacia la construcción y preservación de las comunidades locales espacialmente definidas"<sup>32</sup>. Una vez más, esta clara afirmación puntualiza consideraciones enfatizadas previamente, tales como la significación cultural de las comunidades urbanas y la utilización de políticas estratégicas para asegurarse un lugar permanente en la economía de la ciudad y en la vida social.

En resumen, la idea inobjetable de la urbanización bajo el capitalismo periférico debería extenderse más allá de la idea de dominación desde afuera. La ciudad emergente del Tercer Mundo nos muestra una compleja mezcla de influencias lejanas y locales que desafían las interpretaciones sumatorias o lineales. En el fondo, las consecuencias de estas influencias interactuantes son decididas por personas organizadas en clases y comunidades. Sus organizaciones compiten con otras en el terreno del Estado y de acuerdo con las reglas de un juego que cambia continuamente, tanto por las cambiantes ambiciones estatales, como por su propia situación.

No es la misión de la teoría social ni pasar por alto estos cambios ni seleccionar porciones de ellos para juntarlos y, posteriormente, juzgar "el resultado neto" (una ilusión más) en términos de pesimismo y optimismo o retirarse a un desaliento autocentrado. Esto sería mala moralización y mala teoría. Por el contrario, el papel de la investigación y de la teoría es capturar los efectos principales y sus variaciones, las condiciones bajo las cuales diversas alternativas están en condiciones de florecer. La buena teoría es siempre optimista.

### NOTAS

<sup>1</sup> Lewis, O., "Urbanization without breakdown: a case study", en *Scientific Monthly* 75, julio de 1952.

<sup>2</sup> McGee, T. G., "The poverty syndrome: making out in the Southeast Asian city" en Bromley, Ray y Gerry, Chris (compiladores), *Casual work and poverty in Third World cities*, John Wiley, Nueva York, 1979, págs. 45-68.

<sup>3</sup> Véase Walton, John, "The new urban sociology" en *International Social Science Journal* 33, 2, 1981, págs. 374-390.

<sup>4</sup> Ver Walton, John, "Comparative urban research" en *International Journal of Comparative Sociology* 22, marzo-junio de 1981.

<sup>5</sup> Castells, M., *The urban question: a marxist approach*, M. A. MIT Press, Cambridge, 1978. Gordon D., *Capitalist development and the history of American cities*, en Tabb, William K. y Sawers, Larry (compiladores) *Marxism and the metropolis: new perspectives in urban political economy*, Oxford University Press, Nueva York, 1978, págs. 25-63. Harvey, D., *Social Justice and the City*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1973. Loj-

kine, J., "Contribution to a marxist theory of capitalist urbanization" en Pickvance, C. G. (compilador), *Urban Sociology: critical essays*, St. Martin's Nueva York, 1976, págs. 119-146. Pickvance, C. G. *Urban sociology critical essays*, St. Martin's Press, Nueva York, 1976.

<sup>6</sup> Véanse Frank, A. G., *Capitalism and under development in Latin America: historical studies of Chile and Brazil*, Monthly Review Press, Nueva York, 1967. Cardoso, F. H. y Faletto, E., *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, Siglo XXI editores, México, 1969. Oxall, I., Barnett, T. y Booth, D., *Beyond the sociology of development: economy and society in Latin America and Africa*, Routledge and Kegan, London, 1975.

<sup>7</sup> Véanse McGee, T. G., *The urbanization process in the Third World*, C. Bell, London, 1971. Roberts, B. R., *Cities of peasants: the political economy of urbanization in the Third World*, Edward Arnold, London, 1978. Gugler, H. y Flanagan, W. G., *Urbanization and social change in West Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978. Portes, A. y Walton J., *Urban Latin America: the political condition from above and below*, University of Texas Press, Austin, 1976.

<sup>8</sup> Por ejemplo: Amin, S., *Accumulation on a world scale: a critique of the theory of under development*, Monthly Review Press, Nueva York, 1974. Wallerstein, I., *The modern world system: capitalist agriculture and the origins of the European world economy in the sixteenth century*, Academic Press, Nueva York, 1974. Wallerstein, I., *The modern world system II: mercantilism and the consolidation of the European world economy, 1600-1750*, Academic Press, Nueva York, 1980.

<sup>9</sup> Véanse Harvey, D., *Social justice...*, ob. cit., Walton, John, "The new urban...", ob. cit.

<sup>10</sup> Véanse, por ejemplo, Berry, H. I., "City size distributions and economic development" en Friedmann, John y Alonso, William (compiladores), *Regional development and planning: a reader*, M. A., Mit Press, Cambridge, 1964, págs. 138-152. McGravey, W. P., "A statistical analysis of hegemony and lognormality in the distribution of city size in Latin America", en Morse, Richard N. (compilador), *The urban development of Latin America, 1750-1920*, Center of Latin America Studies, Stanford, CA, 1971.

<sup>11</sup> Véanse Slater, D., "Colonialism and the spatial structure of underdevelopment: outlines of an alternative approach, with special reference to Tanzania" en *Progress and Planning* 5, 4, 1975, págs. 137-162, Slater, D., "The State and territorial centralization: Peru, 1968-1978" en *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 27, diciembre de 1979, págs. 43-67.

<sup>12</sup> Véanse, por ejemplo, Castells, M., *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1972. Slater, D., "Towards a political economy of urbanization in peripheral capitalist societies: problems of theory and method with illustrations from Latin America" en *International Journal of Urban and Regional Research* 5, marzo de 1978, págs. 26-52.

<sup>13</sup> Véase Portes, A. y Walton, John, *Labor, class and the international system*, Academic Press, Nueva York, 1981.

<sup>14</sup> Véase Bromley, R. y Gerry, C., *Casual work and poverty in Third World cities*, John Wiley, Nueva York, 1979.

<sup>15</sup> Birkbeck, C. "Garbage, industry and the 'vulture' of Cali, Colombia" en Bromley, Ray y Gerry, Chris (compiladores), *Casual work and poverty in Third World cities*, John Wiley, Nueva York, 1979, págs. 161-183.

<sup>16</sup> Véase Slater, D., "Towards a political economy...", ob. cit.

<sup>17</sup> Véase Kentor, J., "Structural determinants of peripheral urbanization: the effects of international dependence" en *American Sociological Review* 46, abril de 1981, págs. 201-211.

<sup>18</sup> McGee, T. G., "The poverty syndrome...", ob. cit., págs. 64 y 65

<sup>19</sup> Véase Portes, A. y Walton, John, *Labor, class...*, ob. cit.

<sup>20</sup> Moore, Barrington (Jr.), *The social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world*, Beacon Press, Boston, 1966.

<sup>21</sup> Thompson, E. P., *The making of the english working class*, Vintage, Nueva York, 1963

<sup>22</sup> Véase Cornelius, W. A., *Polities and the migrant poor in Mexico City*, Stanford, C. A.: Stanford University Press, 1975.

<sup>23</sup> Neruda, Pablo, *Confieso que he vivido - Memorias*, Losada, Buenos Aires, 1974, págs. 80, 87 y 88.

<sup>24</sup> Véanse, por ejemplo, Laguian, A. A., *Slums are for people, the barrio Magsaysay pilot project in Phillipine urban community development*, East-west center press, Honolulu, 1971. Hart, K., "Informal income opportunities and urban employment in Ghana" en *Journal of Modern African Studies*, 11, 1973, págs. 61-89.

<sup>25</sup> Véase Perlman, H., *The myth of marginality: urban poverty and politics in Rio de Janeiro*, University of California Press, Berkeley, 1976. Leeds, A. y Leeds, E., "Accounting for behavioral differences: the political systems and the responses of squatters in Brazil, Peru and Chile" en Walton, John y Masotti, Louis (compiladores), *The city in comparative perspective: cross-national research and new directions in theory*, Sage, Beverly Hills, 1976, págs. 193-284.

<sup>26</sup> Balan, J. Browning, H. I., Jelin, E., *Men in developing society: geographic and social mobility in Monterrey, Mexico*, Institute of Latin American Studies, University of Texas Press, Austin, 1973.

<sup>27</sup> Véase Portes, A. y Walton, John, *Labor, class...*, ob. cit., págs. 103.

<sup>28</sup> Véase Leeds, A. y Leeds, E., "Accounting for behavioral...". ob. cit.

<sup>29</sup> Véase Castells, M., "Movimientos sociales urbanos en América Latina: tendencias históricas y problemas teóricos", trabajo mimeografiado, Madison, University of Wisconsin Press, 1976.

<sup>30</sup> Véase Walton, John, "Urban political movements and revolutionary change in the Third World" en *Urban Affairs Quarterly* 15, setiembre de 1979, págs. 3-21.

<sup>31</sup> Véase Castells, M., "Multinational capital, national states, and local communities" en *Research Monograph Series*, United Nations University, Tokyo, 1980, págs. 93.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

## **El fenómeno de primacía de una ciudad en los sistemas urbanos latinoamericanos: su surgimiento**

**Christopher Chase-Dunn**

Los estudiosos de la urbanización en América Latina han notado desde hace algún tiempo el alto grado de concentración de los sistemas urbanos nacionales. Las explicaciones que se pueden dar sobre estas características de las sociedades latinoamericanas son muchas y variadas; además, los estudios comparativos que se han hecho no autorizan conclusiones seguras acerca de las causas del fenómeno de primacía en América Latina. Este estudio reúne nuevos datos para investigar el fenómeno en el período que va de 1800 a 1975. Es el primer estudio que compara sistemáticamente los modelos de urbanización de largo plazo en América Latina con las historias urbanas de sociedades nacionales más "desarrolladas", aquellas de las que se puede decir que constituyen las áreas nucleares del moderno sistema mundial en el siglo XX.

### **La primacía urbana**

La distribución de la población urbana en un territorio es característica de cualquier sociedad humana formada por ciudades, pueblos y aldeas. La causalidad de la distribución espacial de la población es altamente compleja y la lógica de las disposiciones espaciales difiere a lo largo de los distintos tipos de sistemas sociales. Más aún, la distribución espacial de la población es, en sí, sólo una característica formal y superficial que no refleja sistemáticamente las relaciones sociales determinantes<sup>1</sup>. Lo mismo se puede decir, sin embargo, respecto de muchos otros fenómenos que los científicos sociales estudian para inferir la lógica de los sistemas sociales. Esta comprensión nos alienta a buscar mejores indicadores de las relaciones sociales, que nosotros pensamos se hallan implicadas esencialmente en la dinámica del sistema.

Esta búsqueda, sin embargo, no debe impedirnos analizar aquellos tipos de datos que no son ideales pero que están disponibles, siempre y cuando estas investigaciones presten debida atención a los problemas implicados en la inferencia mencionada. Idealmente, la distribución de

las ciudades según tamaño debería ser siempre estudiada conjuntamente con los datos de las transacciones económicas y las relaciones de dominación política entre las ciudades. En la práctica, podemos obtener datos sobre la población en forma mucho más rápida de lo que podemos saber acerca de los flujos de bienes o de las relaciones de poder. La elección está en si se presenta o no un análisis que infiera relaciones estructurales a partir de un indicador que se reconoce problemático. El informe que presentamos es un análisis de este tipo y sólo puede ser considerado como preliminar. La recolección de datos posterior y los análisis son un prerequisito para conclusiones más firmes<sup>2</sup>.

### Teorías sobre el fenómeno de primacia

Las teorías generales con las cuales se busca explicar las variaciones en cuanto a la chatura o la irregularidad de las jerarquías urbanas pueden ser clasificadas como de índole económica o política. Siguiendo a Christaller<sup>3</sup>, los geógrafos sociales han afirmado que, una economía integrada en el espacio producirá una distribución espacial de las actividades, de tal manera que aquellas que pueden ser producidas eficientemente de manera centralizada (porque sus costos de almacenaje y de transporte son bajos) se localizarán juntas en una ciudad con ubicación central, en tanto aquellas con altos costos de transporte y almacenaje serán localizadas en forma más dispensa por el territorio.

Esta teoría ignora no sólo los factores geográficos que alteran el plano espacial, tal como los ríos, las montañas, los cursos de agua (que alteran los costos de transporte) sino también los recursos, cuya ubicación están determinados por la "naturaleza", por ejemplo depósitos minerales y la tierra adecuada para la agricultura. Al ignorar los insumos naturales y las irregularidades geográficas, una economía en un espacio integrado, producirá una distribución de la población similar a la regla de distribución rango-tamaño lognormal. En una distribución de este tipo, la ciudad mayor es dos veces más grande que la que le sigue en tamaño, tres veces mayor que la tercera y así sucesivamente. Algunos geógrafos argumentan que una economía espacial de ese tipo sólo opera en un sistema competitivo de mercado, en donde el precio de los bienes refleja sus costos de producción. Pero la evidencia arqueológica muestra que los sistemas urbanos siguen aproximadamente la regla de distribución lognormal, aun en sociedades en las cuales los mercados que fijan los precios no juegan un papel dominante en el intercambio social<sup>4</sup>. Los costos de transporte y de almacenaje afectan la economía de sistemas no-mercantiles, si bien de diferente manera y menos directamente que en los sistemas de mercado.

Otra teoría sobre la variación en las distancias entre las jerarquías urbanas enfatiza la distribución del poder político militar en el espacio. Se piensa que los imperios políticos organizados centralmente crean más sistemas urbanos jerárquicos que redes de ciudades-estados independientes o naciones-estados, porque el poder político militar concentrado per-

mite la concentración de la riqueza y, por lo tanto, de la población. Eventualmente, la distribución del poder no siempre se organiza territorialmente, de manera que hay una considerable flexibilidad en el ajuste entre la concentración del poder y las jerarquías espaciales. Sin embargo, la variación en la distribución del tamaño de las ciudades antiguas se corresponde con el surgimiento y caída de los imperios políticos.

La literatura sobre los sistemas urbanos de América Latina combina estos dos enfoques teóricos generales con interpretaciones históricas más específicas acerca del desarrollo de las sociedades latindamericanas. Algunas variaciones en la teoría de la dependencia, especialmente en aquella sustentada por Frank<sup>5</sup>, sugieren que las áreas periféricas de la economía mundial generarán sistemas urbanos con primacía de una o varias aglomeraciones, porque las ciudades más grandes funcionarán como embudos que canalizarán las materias primas de la periferia, producidas en el interior, hacia las naciones centrales.

No se generarán ciudades de tamaño mediano que produzcan bienes manufacturados ya que, serán incapaces de competir con los bienes manufacturados de los países centrales.

Existen muchas y variadas elaboraciones más específicas acerca de esta afirmación. Se ha afirmado que el fenómeno de primacia en América Latina se desarrolló a partir del poder político que las municipalidades coloniales españolas ejercieron sobre el interior<sup>6</sup>. Otros autores explican el surgimiento de esta primacia por el desarrollo de una agricultura de exportación de gran escala<sup>7</sup>.

Carol Smith<sup>8</sup> ha dicho que el desarrollo de un mercado de mano de obra libre en las ciudades más grandes, en combinación con el poder de la clase "capitalista mercantil" en las ciudades secundarias (que restringe el acceso al empleo), da como resultado una primacia, porque los migrantes de las áreas rurales se concentran en las ciudades más grandes.

Hardoy y Langdon<sup>9</sup> interpretan los resultados como consecuencia de la inmigración internacional a las grandes ciudades, en combinación con una escasez —producida socialmente— de tierra rural disponible para su colonización. Los inmigrantes se ven por tanto forzados a congregarse en las ciudades más grandes. Antes de discutir los méritos de estas explicaciones, consideremos los método y evidencias que se examinarán en este trabajo de investigación.

### Los datos

Mi proyecto de investigación ha recogido datos sobre el tamaño de la población en las diez ciudades más grandes de 13 países, con intervalos decanales entre 1800 y 1975. Recientes estudios nacionales comparados sobre la primacia en la distribución urbana se han abocado a períodos de tiempo mucho más recientes y reducidos. La baja tasa de cambio de los sistemas urbanos significa que la variación sobre períodos cortos de tiempo refleja seguramente errores de medición.

Hay dos estudios sobre América Latina que han analizado datos tanto del siglo XIX como del XX. El estudio pionero de McGreevey<sup>10</sup> se centraba en ocho países latinoamericanos durante el período 1750-1960. Un estudio más reciente hecho por Hardoy y Langdon<sup>11</sup> examina veinte países latinoamericanos entre 1850 y 1930. Los datos analizados aquí son más completos no sólo porque abarcan más ciudades, en más puntos, a la vez que los estudios anteriores, sino también porque compara las ciudades latinoamericanas con aquellas de los países "desarrollados" del sistema mundial. Los países latinoamericanos que fueron estudiados aquí son: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay, Brasil, Argentina, Cuba y la República Dominicana.

Las fuentes sobre la población urbana de las diez ciudades más grandes en cada uno de estos diecinueve países latinoamericanos, han sido tomadas principalmente de los censos poblacionales de cada país, pero cuando los datos censales no se hallaron disponibles fueron usadas fuentes adicionales de estimaciones demográficas, tales nomencladores, atlas, etc. En todo caso, tenemos datos suficientes para calcular el Índice de primacía (para por lo menos cuatro ciudades) para el caso de trece de los países, hacia 1820. Respecto de 1900 contamos con datos para todos los países, excepto Panamá, que ingresa a nuestro conjunto en 1910. Interpretamos nuestros datos básicos sobre ciudades individuales para cubrir períodos decenales, con la ayuda de un programa de computación que emplea tres o cuatro conjuntos de datos puntuales y que ajustan los cambios de los límites municipales a las cifras de la aglomeración urbana. La Tabla 1 muestra los datos interpolados para Argentina en los años 1800, 1810 y 1820. Nótese que no puede ser estimada la población de Córdoba en 1800 y, siendo ésta una de las ciudades más grandes —la segunda o la tercera—, esto podría tener un efecto importante en las medidas calculadas de primacía urbana. La carencia de datos es un problema cada vez menor a medida que transcurre el tiempo. Las poblaciones urbanas marcadas con un asterisco han sido estimadas por el programa de interpolación.

#### Métodos y mediciones

El proyecto amplio —del cual este trabajo es sólo el informe preliminar—, busca validar proposiciones acerca de las causas de la primacía urbana, comparando los cambios en los países a lo largo del tiempo<sup>12</sup>. Un modelo multivariado de las causas de la primacía urbana nacional será probado; por último, pondremos a prueba un modelo de variables múltiples económicas, político-militares y demográficas, características de naciones, transacciones internacionales, y los rasgos cambiantes del sistema mundial como una totalidad. En este punto, sin embargo, sólo los datos sobre la población de las ciudades están preparados para ser explorados, y por lo tanto, en lo que sigue describiremos las pautas observadas en la

Tabla 1: ARGENTINA

1800

Rango	Nombre de ciudad	Observados (en cientos)	Esperados	Obs. — Esp.
1	Buenos Aires .....	380	380	0
2	Mendoza .....	117	190	-73
3	Santa Fe *	53	127	-74
4	Salta .....	50	95	-45
5	Corrientes .....	50	76	-26
6	Tucumán .....	40	63	-23

3 — SPI de la ciudad: 9,3277

SPI 2: 5,7735 (SPI calculado respecto de todas las ciudades disponibles).

SPI 3: -6,4350 (excluye la ciudad más grande).

Pendiente: -1,24 Intersección: 2,48

r<sup>2</sup>: 0,94

\* Información interpolada.

Total de 6 ciudades usadas para la interpolación.

1810

Rango	Nombre de ciudad	Observados	Esperados	Obs. — Esp.
1	Buenos Aires .....	448	448	0
2	Mendoza *	108	224	-116
3	Córdoba *	108	149	-41
4	Salta *	56	112	-56
5	Corrientes *	50	90	-40
6	Santa Fe .....	50	75	-25
7	Tucumán *	40	64	-24
8	Rosario .....	5	56	-51

3 — SPI de la ciudad: 7,9812

SPI 2: 5,7592 SPI 3: -24,0713

Pendiente: -1,57 Intersección: 2,67

r<sup>2</sup>: 0,5

\* Información interpolada.

Total de 8 ciudades usadas para la interpolación.

1820

Rango	Nombre de ciudad	Observados	Esperados	Obs. — Esp.
1	Buenos Aires *	500	500	0
2	Córdoba *	116	250	-134
3	Mendoza *	105	167	-62
4	Salta *	68	125	-57
5	Tucumán *	63	100	-37
6	San Juan *	61	83	-22
7	Corrientes .....	50	71	-21

3 — SPI de la ciudad: 9,4641

SPI 2: 4,8912 SPI 3: -36,2815

Pendiente: -1,1 Intersección: 2,56

r<sup>2</sup>: 0,93

\* Información interpolada.

Total de 7 ciudades usadas para la interpolación.

variación de la principal variable dependiente a saber, la primacía en el sistema urbano nacional. Intentaré interpretar estos modelos a la luz de los argumentos teóricos y de los estudios históricos de la urbanización en América Latina existentes en la literatura.

Diversos indicadores de la concentración espacial de la población han sido utilizados por otros investigadores. Davis<sup>12</sup>, por ejemplo, utiliza una relación entre la población de la ciudad más grande y la suma de las tres que la siguen en tamaño. Hardoy y Langdon<sup>13</sup> usan el indicador de Davis y además la relación entre la ciudad más grande y el total de habitantes de la nación. McGreevey<sup>14</sup> desarrolla un indicador que mide el grado en el cual la distribución de las poblaciones urbanas difiere de la regla de distribución lognormal. Esta regla es utilizada aquí simplemente como una vara de comparación.

La distribución urbana según tamaños es lognormal (en papel de doble logaritmo la representación da una línea recta) si la segunda ciudad en tamaño es la mitad de la primera y así sucesivamente. Un sistema con primacía es aquel en donde las ciudades secundarias son más pequeñas de lo predicho por la regla lognormal, y por el otro lado, un sistema de ciudades plano o no jerárquico es aquel donde las ciudades secundarias son más grandes que lo esperado de acuerdo con la regla lognormal.

La medida de McGreevey tiene una serie de ventajas sobre las otras. Permite la comparación de distribuciones con diferentes cantidades de ciudades, introduciendo correcciones según el número de ciudades considerados.

Pamela Walters (en un trabajo de próxima aparición)<sup>15</sup> ha desarrollado un indicador de primacía basado en el de McGreevey, pero con algunas mejoras. Se llama **Standardized Primacy Index (SPI)**<sup>16</sup>. Este indicador toma el valor de cero (0) cuando una distribución es lognormal. Toma valores positivos cuando existe primacía y los valores se apartan de los lognormales, y adopta valores negativos cuando una distribución es más plana que la lognormal. El indicador de McGreevey no discrimina, de manera que las desviaciones, ya sea por encima o por debajo de la línea lognormal son registradas implícitamente como indicando una primacía mayor. La medida de Walters tiene asignado un signo (positivo o negativo) basado en la suma de las desviaciones de la regla lognormal<sup>17</sup>. La Tabla 1 muestra las poblaciones de las ciudades observadas, las poblaciones expresadas en función de la regla lognormal y las desviaciones para el caso de Argentina de 1800, 1810 y 1820. El resumen estadístico central analizado en esta investigación aparece en la Tabla 2 donde se calcula el SPI correspondiente a todas las ciudades respecto de las cuales existen datos disponibles en un momento determinado.

## Resultados

Este proyecto de investigación ha anotado los SPI decenales para los diecinueve países latinoamericanos estudiados, y también los de diecisiete países considerados actualmente como centrales en el sistema moderno

mundial. Examinemos, en primer lugar, los resultados correspondientes a los países latinoamericanos.

La figura 1 muestra el SPI de Argentina graficado desde 1800 hasta 1975. Si examinamos un solo país —tal como se hacía en estudios anteriores—, podemos tratar de interpretar los cambios en la distribución por tamaño de las ciudades, observando las causas de las tasas divergentes de crecimiento de las ciudades. El estudio de Vapnarsky<sup>18</sup> sobre Argentina determinó que la "orientación externa" del desarrollo, el crecimiento de la agricultura de exportación, ha originado que el sistema urbano argentino exhiba mayor primacía desde los inicios del siglo XIX. Hardoy y Langdon<sup>19</sup>, prestan más atención al ritmo de incremento de la primacía, observando que la inmigración europea concentrada en Buenos Aires explica el aumento de la primacía en la segunda mitad del siglo XIX. (Véase figura 1).

Centrarse en un único país y en el crecimiento relativo de sus ciudades es una experiencia fascinante. El intento de alcanzar una explicación histórica que explique las diversas suertes corridas por las ciudades, implica sumergirse en la riqueza de la historia política y económica de cada país. Breves pero profundas explicaciones de este tipo existen respecto de ocho países de América Latina en el volumen editado por Morse<sup>20</sup>. Arregui<sup>21</sup> ha emprendido una investigación sobre los lazos entre el desarrollo del sistema urbano de Perú y sus conexiones con el sistema mundial en su conjunto, examinemos los patrones que revelan el análisis sobre los diecinueve países de América Latina. Utilizaremos más bien el telescopio que el lente de aumento. La Tabla 2 muestra cómo los SPI de los países latinoamericanos se modificaron entre 1800 y 1975. A lo largo de todo el período, en los años 1800, 1850, 1900, 1950 y 1975, el SPI medio era de 3,4; la desviación estándar era 8,3 y el SPI varió de un máximo de 16,3 a un mínimo de -23,6. Aunque respecto de los primeros años considerados puede no existir datos sobre todas las ciudades el SPI no se calcula si sólo hay datos correspondientes a menos de cuatro ciudades y que un resultado de cero significa que la distribución de ciudades por tamaño es lognormal. El SPI medio de 3,4 indica que los países de América Latina tienden a tener distribuciones de ciudades con primacía de una de ellas. (Véase Tabla 2).

El primer estudio de McGreevey<sup>22</sup> acerca de ocho países de Latinoamérica concluía que, si bien el momento de inflexión hacia un sistema con primacía variaba, todos los países de América Latina, con la excepción de Colombia, habían llegado a tener sistemas urbanos con primacía hacia 1950. La Tabla 2 confirma este hallazgo cuando se incluyen países adicionales. Cuatro países (Argentina, Cuba, Ecuador —1820— y Colombia) ya exhibían primacía urbana en 1800. Si bien existe algún desplazamiento hacia la lognormalidad, o incluso hacia el aplanamiento de la curva por parte de algunos países, la tendencia global para todos es una acentuación de la primacía, pero en diferentes períodos. La Tabla 2 muestra que el período principal en el cual el nivel promedio del SPI se desplaza para indicar primacía se da entre 1900 y 1950. En 1800, 1850 y 1900

Figura 1: EL SPI DE LA ARGENTINA, 1800-1975.

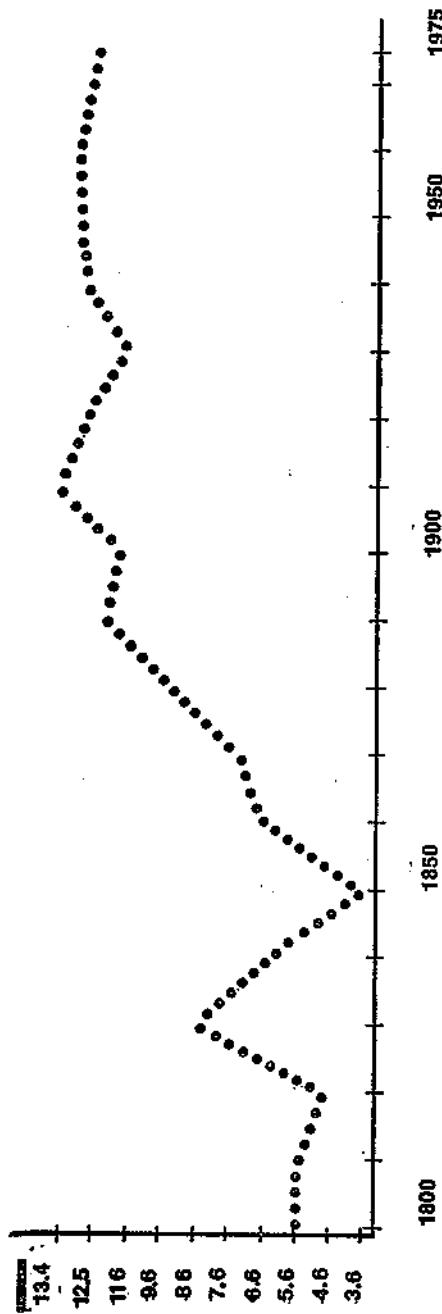


Tabla 2. PAISES LATINOAMERICANOS: SPI número índice 1800-1975

	SPi menor que 2 (dist. achatada)	-2 a 2 (lognormal)	2 a 5 (con primacia)	Mayor que 5 (con mucha primacia)	
Año 1800					
Mediana de los SPI	Venezuela Perú Bolivia		México Chile (2 ciudades)	Brasil Uruguay Guatemala (1820) Costa Rica	Argentina Cuba Ecuador (1820) Colombia (2 ciudades)
Nº de observ.	= 13				
Desv. standard del SPI	= 11,1				
Año 1850					
Mediana de los SPI	Costa Rica Ecuador Nicaragua Guatemala Bolivia		México Venezuela Colombia (1 ciudad) Perú	Argentina El Salvador Brasil (1 ciudad)	Cuba Uruguay Chile
Nº de observ.	= 15				
Desv. standard del SPI	= 7,9				
Año 1900					
Mediana de los SPI	Rep. Dominicana Paraguay El Salvador Bolivia Honduras		México Brasil Venezuela Colombia Perú Panamá (1810) Ecuador Nicaragua	Chile Cuba Guatemala Costa Rica	Argentina Uruguay
Nº de observ.	= 19				
Desv. standard del SPI	= 7,5				
Año 1950					
Mediana de los SPI	Colombia			Brasil Venezuela Ecuador (2 ciudades) El Salvador Honduras	Cuba Nicaragua Costa Rica Paraguay Bolivia Panamá Rep. Dominicana México Chile Perú Argentina Uruguay Guatemala
Nº de observ.	= 19				
Desviación standard del SPI	= 4,6				

	SPI menor que 2 dist. achatada	-2 a 2 (lognormal)	2 a 5 (con primacia)	Mayor que 5 (con mucha primacia)
Año 1975				
Mediana de los SPI	= 8,9			
Nº de observ.	= 19			
Desviación standard del SPI	= 4,7			
		Colombia	Brasil (2 ciudades) Venezuela Cuba Bolivia Honduras	Nicaragua Costa Rica El Salvador México Chile Perú Ecuador (2 ciudades) Paraguay Panamá Rep. Dominicana Argentina Uruguay Guatemala

Respecto de todos los momentos considerados

Nºm. de observaciones = 85  
Mediana de los SPI = 3,4  
Desviación standard del SPI = 8,3

el promedio de SPI está muy cerca del lognormal para los países de América Latina. Entre 1900 y 1950 el SPI medio salta de -0,2 a 7,7 y en 1975 sube incluso a más de 8,9.

Detengámonos en el período entre 1900 y 1970. La Tabla 3 muestra los promedios decenales y las desviaciones estándares de los SPI correspondientes a diecisiete países latinoamericanos y asimismo las diferencias decenales en las medias, así como la significación estadística de tales diferencias a partir de cero. La Tabla 3 muestra que el SPI medio ha aumentado en cada década del siglo XX y que las desviaciones estándares han decrecido, indicando una convergencia. Las variaciones más grandes se dieron en la década del 20, del 30 y del 40; con el cambio que se da durante esta última década se alcanza una significación estadística al ampliarse la distancia respecto de cero<sup>23</sup>. (Véase Tabla 3.)

#### Los sistemas urbanos de los países centrales

La especificación y validación de un modelo causal de primacia urbana está más allá del alcance del presente trabajo. Eso requeriría la medida de variables que se consideran explicatorias del fenómeno de primacia del período estudiado. Tal validación del modelo es la meta a largo plazo de nuestro proyecto de investigación; por el momento, sólo compararemos los sistemas urbanos de América Latina con aquellos encontrados en países que actualmente ocupan posiciones centrales en la economía mundial.

Tabla 3. SPI DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1900-1970

Año	Mediana de los SPI	Desv. standard	Diferencia en las medianas	Significación de las diferencias respecto de 0
1900	-0,2	7,5	>1910-1900	1,2
1910	1,0	6,6	>1920-1910	0,7
1920	1,7	5,9	>1930-1920	1,9
1930	3,6	6,1	>1940-1930	1,6
1940	5,1	5,0	>1950-1940	2,6
1950	7,7	4,6	>1960-1950	0,6
1960	8,3	4,4	>1970-1960	0,5
1970	8,9	4,5		
Nº de observ. = 19				

La Tabla 4 muestra la distribución de los SPI correspondientes a diecisiete países centrales hacia 1930<sup>24</sup>. Así como ocurría en la Tabla 2 (sobre países latinoamericanos), los momentos considerados son 1800, 1850, 1900, 1950 y 1975. Lo primero que salta a la vista, al comparar las tablas 2 y 4, es que los países centrales no presentan el fenómeno de primacia urbana a lo largo del período considerado. El SPI promedio está por lo general muy cerca de la escala lognormal. Solamente hacia 1950 sube por encima de 2, y hacia 1975 cinco de los diecisiete países centrales tienen una distribución urbana muy aplanada. Recuérdese que ninguno de los países de América Latina muestra una distribución de esta naturaleza, y que sólo Colombia está cerca de una distribución lognormal en 1975. (Véase Tabla 4.)

La Tabla 5 muestra los períodos en los cuales se dio el cambio en el sistema urbano de los países centrales. El lado derecho de la tabla indica aquellos países que se desplazan de categorías del SPI entre los años señalados. Puede observarse que los cambios se concentran en dos momentos. En el período entre 1850 y 1900, seis países pasan a tener distribuciones de ciudades que siguen una curva más pronunciada, y todos ellos, menos Francia, ya habían ingresado a las filas de los países centrales. Desde 1900 a 1950, cinco países pasan a tener sistemas urbanos menos jerárquicos: Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, los Países Bajos y Bélgica son países centrales de larga data, EE.UU. llega a tener jerarquía de país central en 1930, en los 1870 u 80 y comienza el rápido achatamiento en la curva de distribución de sus ciudades, mientras Canadá (que ingresa al conjunto de países centrales en los años 20), se desplazó alcanzando una distribución más plana después de 1910 y nuevamente después de 1940. (Véase Tabla 5.)

Tabla 4. PAISES CENTRALES: SPI número índice 1800-1975

		SPI menor que 2 (distribución achatada)	-2 a 2 (distribución lognormal)	2 a 5 (con primacia)	Mayor que 5 (con mucha primacia)
<b>Año 1800</b>					
Nº de observ.	= 16	Suiza Bélgica	EE.UU. Alemania Occidental	Francia Países Bajos Rusia	Gran Bretaña Austria Suecia Dinamarca
Mediana de los SPI	= 0,6	Italia Noruega Finlandia			
Desviación standard del SPI	= 10,2	Japón			
<b>Año 1850</b>					
Nº de observ.	= 17	Suiza Noruega Finlandia Japón Italia	EE.UU. Alemania Occidental Bélgica Países Bajos	Francia Suecia Rusia	Gran Bretaña Austria Dinamarca
Mediana de los SPI	= 0,4	Australia Canadá			
Desviación standard del SPI	= 10,3				
<b>Año 1900</b>					
Nº de observ.	= 17	Suiza Italia Alemania Occidental	EE.UU. Bélgica Finlandia Canadá Países Bajos	Suecia Japón Noruega Rusia	Francia Gran Bretaña Austria Dinamarca Australia
Mediana de los SPI	= 1,3				
Desviación standard del SPI	= 10,7				
<b>Año 1950</b>					
Nº de observ.	= 17	EE.UU. Países Bajos	Unión Soviética	Suecia Alemania Occidental	Francia Austria Japón
Mediana de los SPI	= 2,2	Suiza Bélgica Canadá		Gran Bretaña Finlandia Noruega	Dinamarca Australia
Desviación standard del SPI	= 5,5	Italia			
<b>Año 1975</b>					
Nº de observ.	= 17	EE.UU. Canadá Países Bajos	Bélgica Unión Soviética	Alemania Occidental Gran Bretaña Suecia Finlandia Australia (2 ciudades) Noruega	Francia Austria Japón Dinamarca
Mediana de los SPI	= 0,3	Suiza Italia			
Desviación standard del SPI	= 7,0				

Respecto de todos los momentos considerados

Num. de observaciones = 84

Mediana de los SPI = 0,7

Desviación standard del SPI = 8,8

Tabla 5: PAISES CENTRALES: ESTABILIDAD Y CAMBIO.

		Países con dist. que se vuelven más achatadas	Países con dist. que se vuelven más jerárquicas	Diferencia en las medias	
Distribu- ción achatada	Distribu- ción lognormal	1 escisión 2 escisiones	1 escisión 2 escisiones		
1800 a 1850 Nº obs.: 17	EE.UU. Alemania Occidental	Francia Países Bajos Suecia	Belgica	2,4	
1850 a 1900 Nº obs.: 19	EE.UU. Bélgica Países Bajos	Suecia Gran Bretaña Austria	Finlandia Canadá Francia	-0,5	
1900 a 1950	Suiza Italia	Unión Soviética	EE.UU. Bélgica Canadá Países Bajos Gran Bretaña	Finlandia Japón Alemania Occidental	0,9
1950 a 1975	EE.UU. Suiza Italia Canadá Países Bajos	Unión Soviética	Alemania Occidental Gran Bretaña Noruega Suecia Francia Austria Dinamarca Australia	Belgica	-1,9

Así como respecto de los países latinoamericanos, los países centrales merecen una atención individual en cuanto al momento y a la extensión de los cambios que sufren sus sistemas urbanos, pero aquí queremos centrarnos en los lineamientos de los patrones de distribución urbana de los países centrales para poder compararlos con los de América Latina.

#### Comparación entre los sistemas urbanos del centro y de los de América Latina

Cuando comparamos las tablas 2 y 4 podemos observar que la media del SPI de los sistemas centrales, para todos los momentos escogidos es de 0,7, mientras que para América Latina, también para todos los momentos presenta un mayor grado de primacía: 3,4. La comprobación de la significación estadística de la diferencia entre estos dos promedios da un nivel de significación de 0,04. Esto puede ser interpretado como una débil evidencia para sostener la hipótesis de que la posición en la economía mundial está vinculada con la primacía urbana.

Sin embargo, cuando consideramos las modalidades a lo largo del tiempo y comparamos las medias del centro y de América Latina en los distintos momentos, surge un cuadro bastante más matizado. Entre 1900 y 1950, los promedios del SPI de ambas regiones aumentan, pero este aumento es muy pequeño para el centro y muy grande para América Latina. Y entre 1950 y 1975 la media del SPI para los países centrales decrece, indicando un aplanamiento en la distribución de las ciudades según tamaño, mientras el promedio para América Latina continúa creciendo sustancialmente. Las pruebas estadísticas respecto de la diferencia entre ambas medias regionales del SPI no alcanzan un nivel de significación en 1800, 1850 o 1900. Pero para 1950 la diferencia es significativa en el nivel 0,003 y para 1975 en el nivel 0,0002.

Por tanto, estas comparaciones muestran que la divergencia en la primacía urbana entre el centro y la periferia surge en el siglo XX, entre 1900 y 1950, y continúa aumentando hasta 1975. En la medida en que la distribución global del centro no cambia demasiado —excepto por una pequeña tendencia hacia el aplanamiento en el período 1950-75—, podemos concluir que la mayor parte de los cambios se debe al crecimiento de la primacía en los años 1920, 30 y especialmente en la década del 40, en América Latina.

De la comparación de las tablas 2 y 4, se podría deducir que los SPI son más estables en los países centrales que en América Latina. Cuando comparamos los cambios, en el mismo tiempo, y ponemos a prueba la hipótesis de que no existen diferencias entre estos cambios, no se hallan diferencias significativas en el período 1800-1850, y en período 1850-1900. Sin embargo para el período 1900-1950, el SPI del centro cambia en un 0,9, mientras el de América Latina se modifica en 7,9 puntos, y esta diferencia es estadísticamente significativa en un nivel de 0,01.

Desde 1950 a 1975, el SPI de los países centrales declina (-1,9), mientras que el de los países latinoamericanos aumentan (1,2) y esta diferencia es significativa en un nivel de -0,01. Obsérvese que entre 1900 y 1950 el centro cambia mucho menos que América Latina, corroborando la hipótesis de la estabilidad urbana del centro. Pero desde 1950 a 1975, el centro cambia más que América Latina y los cambios ocurren en direcciones opuestas. Los países de América Latina cada vez se vuelven más irregulares en su distribución de ciudades, mientras que los países centrales en promedio, transitan hacia sistemas urbanos menos jerárquicos.

#### Discusión y conclusiones

En el análisis de una variable que acabamos de hacer hemos encontrado patrones que indican la existencia de diferencias entre las distribuciones urbanas de las ciudades latinoamericanas y las de los países centrales. En ambas regiones podemos encontrar distribuciones lognormales y con primacía y en ambas regiones de la economía mundial podemos encontrar ejemplos de países que adquieren una primacía mayor o cuya curva de distribución se aplaná.

Estadísticamente, las diferencias significativas en la distribución urbana no surgen hasta el siglo XX, y se deben en su mayor parte al gran salto hacia una distribución con mucho mayor grado de primacía ocurrido en América Latina en los años 1920, 30 y 40.

La relación entre la posición en la economía mundial y la primacía urbana no es simple. Mientras todos los países de América Latina, excepto Colombia, presentan primacía urbana hacia 1950, los países centrales no son ni lognormales ni tienen una distribución urbana aplanada. Sin embargo, en 1975, se puede considerar que la distribución de diez de los diecisiete países centrales presenta el fenómeno de primacía de una ciudad, en tanto dos tienen una distribución lognormal y cinco aplanada. Las tendencias, sin embargo, muestran que mientras los sistemas urbanos de América Latina continúan aumentando su nivel de primacía, todos los países centrales, con excepción de Bélgica, son urbanamente, o bien estables, o cada vez menos jerárquicos en el período 1950-1975.

¿Cómo deberían explicar los diferentes patrones hallados las diferentes teorías sobre las causas de la primacía urbana? Por lo general, clasificamos los enfoques teóricos de las distribuciones urbanas por tamaño como aquellos que se centran en la distribución del poder institucionalizado en el espacio, y aquellos que se centran en la localización económica eficiente de la producción y de los servicios en el espacio. Algunos han sostenido que los países de América Latina muestran altos grados de primacía a causa de la herencia de instituciones coloniales que colocaban el poder político en las ciudades administrativas que funcionaban como extractores del excedente del campo. Cardoso<sup>25</sup> argumenta así en su análisis sobre las políticas urbanas de América Latina.

Si bien estos argumentos pueden ser útiles para explicar otras diferencias institucionales entre las sociedades centrales y las latinoamericana-

nas, no ayudan sin embargo a explicar los patrones urbanos que hemos encontrado. Los sistemas urbanos de América Latina sólo adquirieron un grado significativamente mayor de primacía que los centrales en el siglo XX. Es posible, sin embargo, que otra versión del enfoque sobre el poder político sea más compatible con los resultados. Frank<sup>26</sup> ha argumentado que los países periféricos entran en un desarrollo más auto-centrado en los períodos en que el comercio centro-periferia se reduce o cuando los países centrales se enfrentan entre sí. Una formación estatal más autónoma en la periferia va acompañada, a menudo, por la sustitución de importaciones y por la localización de las nuevas industrias en áreas urbanas. Cuando esto es estimulado además por los Estados nacionales, muchas de las nuevas inversiones se ubican en las ciudades más grandes y políticamente más centrales, aumentando así la primacía urbana. Empero, otros autores<sup>27</sup> han argumentado exactamente lo contrario: que tales períodos testimonian una tendencia hacia el crecimiento de ciudades de tamaño medio especializadas en manufactura.

En las décadas del 30 y del 40 se dio el mayor aumento de la primacía en América Latina. En los 30, el comercio centro-periferia se redujo a causa de la recesión de la economía mundial. Los precios de los bienes de exportación tradicionales de la periferia cayeron, y América Latina no estaba en condiciones de comprar bienes manufacturados a los países centrales. El surgimiento de gobiernos populistas en distintos países latinoamericanos fomentó un enfoque más autónomo del desarrollo en este período y la sustitución de importaciones fue estimulada por las políticas estatales<sup>28</sup>. En los años 40, la demanda de materias primas del mundo periférico se dio nuevamente como resultado de las necesidades bélicas de los países centrales, pero los bienes manufacturados del centro escaseaban debido a la guerra. En muchos países se hicieron más inversiones en manufactura y en industria pesada, tendiendo a localizarlas en las ya grandes ciudades.

La industrialización y el crecimiento de la producción intensiva en capital no tienen como resultado necesario la primacía urbana. En Inglaterra, la revolución industrial y la producción para el mercado mundial llevaron a una reducción en el nivel de la primacía en Inglaterra entre 1801 y 1851, en la medida en que Liverpool, Manchester, Birmingham y Glasgow crecieron más rápidamente que Londres. La industrialización que tuvo lugar en Estados Unidos en el siglo XIX, no acható mucho más la distribución urbana lognormal, pero tampoco originó primacía.

¿Será que la industrialización da como resultado la primacía en América Latina y no en los países centrales, y si es así qué contribuye a eso? En primer lugar, echemos una mirada a los países latinoamericanos para ver si aquellos que la industrializan primero exhiben también primero un incremento de la primacía, en relación con aquellos que se industrializan luego.

Una prueba más sofisticada de esta hipótesis será posible cuando tengamos series temporales sobre el desarrollo económico y sobre el comercio internacional de estos países pero, por el momento, démosle una

pasada rápida. En Brasil, México, Argentina y Chile, la industrialización por sustitución de importaciones comenzó antes que en otros países. Tres de estos países tuvieron un mayor grado de primacía durante el período de sustitución de importaciones. México y Chile aumentaron lentamente sus niveles de primacía desde 1900 a 1975. Brasil tuvo una primacía urbana de dos ciudades en la década del 40, pero la pendiente de la curva de distribución global de las ciudades por tamaño declinó después de 1950. Argentina no cumple para nada con la hipótesis de que la industrialización por sustitución de importaciones origina el aumento de la primacía. Argentina exhibe una alta primacía durante todo el siglo XX, si bien ésta declina levemente entre 1910 y 1930. (Véase la figura 1.)

República Dominicana, Bolivia y Paraguay experimentan claros aumentos de la primacía entre 1900 y 1910. Entre 1910 y 1920, Honduras, Panamá y nuevamente la República Dominicana registran un aumento del fenómeno. En los años 20, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Perú y Panamá tuvieron importantes aumentos y en los 30, lo tuvieron El Salvador, República Dominicana, Ecuador y Nicaragua. Estos saltos no apoyan la hipótesis de que la industrialización por sustitución de importaciones es una causa central del aumento de la primacía. Estos países experimentaron solamente avances menores hacia esa sustitución durante las primeras décadas de este siglo. Ninguno de estos hechos apoya la hipótesis de El-Shakhs<sup>29</sup> de que la primacía aumenta en presencia de niveles medios del desarrollo económico.

Una vez más, se requieren análisis más rigurosos de los datos sobre el tamaño de las ciudades en combinación con medidas de otras variables. Pero en este punto no parece probable que el salto hacia la industrialización por sustitución de importaciones y la posterior industrialización a través de la exportación<sup>30</sup>, puedan explicar mucho acerca del aumento de la primacía. El punto más notable es que prácticamente todos los países de América Latina aumentaron su nivel de primacía en el siglo XX, de manera que podemos pensar que ello puede deberse a las propiedades contextuales del sistema mundial que afectan a los países durante ese período. Los cambios seculares en la división del trabajo centro-periferia no afecta a todos los países por igual y para comprobar este tipo de proposición, debemos ser mucho más específicos acerca de los tipos de cambios institucionales que esto significa.

Las comparaciones de América Latina con otras áreas periféricas arrojarán más luz sobre las posibles explicaciones del aumento de la primacía urbana, si bien esto va más allá de los propósitos de este trabajo. Es posible que ciertos tipos de inversiones extranjeras aumenten la primacía, o que el surgimiento de lazos cada vez más fuertes entre los países periféricos influya en el crecimiento relativamente rápido de las ciudades más grandes. Estudiosos del sistema de ciudades a nivel mundial han hecho notar que se ha experimentado una cierta estandarización de manera que cada ciudad "internacional" debe contar con cierto equipamiento (un aeropuerto, bancos, hoteles, etc.). La mera participación en la economía

mundial requiere que los países más pequeños y menos desarrollados tengan al menos una gran ciudad. Este requerimiento tendrá poco efecto sobre los sistemas de ciudades más integrados y elaborados propios de los países centrales, pero en los países periféricos se puede explicar el incremento del fenómeno de primacía.

## NOTAS

<sup>1</sup> Smith, Carol A., "Placing formal geographical models into cultural contexts: the anthropological study of urban systems", en *Comparative Urban Research*, vol. 1, núm. 9, págs. 50-59.

<sup>2</sup> Este es el informe preliminar de un proyecto donde se estudia la evolución del sistema urbano mundial y de los sistemas urbanos nacionales, desde 1800 hasta 1980. La hipótesis central a ser examinada es que la ubicación de un estado-nación y su trayectoria en el sistema mundial global es una determinante importante de las características de sus sistemas urbanos. Para completar este proyecto, se deben recolectar datos adicionales acerca de la ubicación de las sociedades nacionales en la economía mundial y en los sistemas interestatales.

<sup>3</sup> Christaller, Walter, *Central places in Southern Germany*, traducido por C. W. Baskin, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1933, 1967, 1976.

<sup>4</sup> Kowalewski, Stephen, "The evolution of primate regional systems", en *Comparative Urban Research*, vol. 1, núm. 9, 1982, págs. 60-78.

<sup>5</sup> Frank, Andre Gunder, *Latin America: underdevelopment or revolution?*, Nueva York, 1969.

<sup>6</sup> Véase Cardoso, Fernando H., "The city and politics" en Hardoy, Jorge E. (compilador), en *Urbanization in Latin America*, Garden City, Nueva Jersey, 1975, págs. 157-190. Portes, Alejandro y Walton, John, *Urban Latin America: the political condition from above a below*, University of Texas Press, Austin, 1976.

<sup>7</sup> Véase McGreevey, William P., "A statistical analysis of primacy and lognormality in the size distribution of Latin American cities", en *The urban development of Latin America 1750-1920*, Morse, Richard M. (compilador), Center for Latin American Studies, Stanford University, Palo Alto, California, 1972. Roberts, Bryan, *Cities of peasants*, Sage, Beverly Hills, 1979.

<sup>8</sup> Smith, Carol A., "On urban primacy, export dependency and class struggle in peripheral regions of world capitalism", Departamento de Antropología, Duke University, 1980, trabajo mimeografiado.

<sup>9</sup> Hardoy, Jorge E., y Langdon, María Elena, "Análisis estadístico preliminar de la urbanización de América Latina entre 1850 y 1930", en *Revista Paraguaya de Sociología*, núms. 42-43, págs. 115-173.

<sup>10</sup> Mac Greevey, William P., "A statistical analysis.", ob. cit.

<sup>11</sup> Hardoy, Jorge y Langdon, María Elena, ob. cit.

<sup>12</sup> Chase-Dunn, Christopher, "World division of labor and development of city-systems: a longitudinal study", en *Comparative Research*, vol. 3, núm. 9, 1981, págs. 3-9.

<sup>13</sup> Davis, Kingsley, *World urbanization 1950-1970*, Institute of International Studies, Universidad de California, 1969.

<sup>14</sup> Hardoy, Jorge E. y Langdon, María Elena, ob. cit.

<sup>15</sup> McGreevey, William P., ob. cit.

<sup>16</sup> Walters, Pamela B., "Systems of cities and primacy: problems of definition and measurement" (de próxima aparición) en Timberlake, Michael (compilador), *Urbanization in the world-economy*, Academic Press, Nueva York.

<sup>17</sup> Podría surgir una situación confusa respecto del SPI cuando en la distribución aparecen tanto desviaciones negativas como positivas, esto es, cuando algunas ciudades son más pequeñas y otras son más grandes de lo esperado de acuerdo con la regla lognormal. Esto se da en la situación llamada "primacía de dos ciudades", cuando un país tiene dos grandes ciudades y no tiene ciudades de tamaño medio. Así, la segunda ciudad es más grande que lo esperado y las otras son más pequeñas. El signo del SPI está determinado por la suma de estas desviaciones, por lo cual pequeños cambios en el tamaño relativo de las ciudades puede hacer que un gran SPI cambie radicalmente su signo en caso de que la suma de las desviaciones positivas y negativas esté alrededor de cero. En situaciones de este tipo (primacía de dos ciudades) el SPI es un indicador poco confiable de la pendiente o aplanamiento globales en la jerarquización del tamaño de las ciudades (situación que llamamos "señal caída"), por lo cual recurrimos a otras medidas. Una de ellas es la pendiente de cuadrados mínimos de la distribución completa, que es establecida igual a -1 cuando la distribución es lognormal y por tanto varía alrededor de -1 (véase tabla 1). La otra que utilizamos es la SPI 3, un índice SPI calculado ignorando la ciudad más grande. En el análisis contenido en este trabajo, las situaciones de primacía de dos ciudades han sido manejadas utilizando el SPI 3. Este indicador da cuenta de la pendiente o del aplanamiento de la distribución global del tamaño de las ciudades ignorando la desviación causada por la existencia de dos ciudades igualmente grandes.

También calculamos un "SPI de tres ciudades", que está basado sólo en las tres ciudades más grandes. Esto nos permite centrarnos en la relación entre las ciudades más grandes, excluyendo las complicaciones que surgen con la adición del resto. El uso combinado de estos indicadores se hace necesario por la incapacidad de cualquier estadística simple para capturar toda la información disponible en una distribución compleja.

<sup>18</sup> Vapnaysky, César A., "The Argentine system of cities: primacy and rank-size rule", en Hardoy, Jorge (compilador), *Urbanization in Latin America*, Garden City, Nueva York, 1975, págs. 369-390.

<sup>19</sup> Hardoy, Jorge y Langdon, María Elena, ob. cit.

<sup>20</sup> Morse, Richard M., Conniff, Michael y Wibel, John (compiladores), *The urban development of Latin America 1750-1920*, Center for Latin American Studies, Stanford University, 1971.

<sup>21</sup> Arregui, Patricia, "Dependence and primacy: trends and fluctuations in peruvian urban history", tesis de doctorado, Department of Social Relations, Johns Hopkins University, 1981.

<sup>22</sup> Mc Greevey, William P., ob. cit.

<sup>23</sup> Otra forma de estudiar el cambio en el SPI es probar la hipótesis de que dos medidas muestrales son en realidad lo mismo. La hipótesis nula es que las medias son extraídas realmente de la misma población y que el error de muestreo solamente podría explicar una diferencia aparente. Cuando realizamos una comparación así respecto de las décadas que van de 1900 a 1970 —los años en que los SPI de América Latina estaban en el apogeo de los cambios—, ninguna de las medias decenales son diferentes de la otra en un nivel estadísticamente significativo (menos de 0,05). Incluso, sólo dos períodos de veinte años muestran diferencias estadísticas significativas entre las medias (1930-50 y 1940-60) y ambos incluyen la década de la Segunda Guerra Mundial, cuando el cambio del SPI fue muy grande. Cuando consideramos una brecha de treinta años, empezamos a encontrar más frecuentemente diferencias de medias que son estadísticamente significativas. Si bien la muestra es pequeña, confirma las primeras preocupaciones en el sentido de que estudiar cambios en la primacía durante períodos cortos muestra principalmente errores de medición, por lo que la lenta tasa de cambio de sistemas nacionales urbanos requiere de un diseño de investigación que utilice lapsos más largos (cf. Chase-Dunn, Christopher, "World division of labor and the development of city-systems: a longitudinal study", en *Comparative Research*, núm. 9, 1982).

<sup>24</sup> De estos diecisiete países centrales, cinco (Inglaterra, Francia, Países Bajos, Bélgica y Austria) ya lo eran en 1800. Cuatro ingresaron en el siglo XIX (EE.UU., Italia, Alemania y Suiza) y ocho en el siglo XX (Japón, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Australia, Canadá y la Unión Soviética).

<sup>25</sup> Cardoso, Fernando H., ob. cit.

<sup>26</sup> Frank, Andre Gunder, ob. cit.

<sup>27</sup> Ver, por ejemplo, Arregui, Patricia, ob. cit.

<sup>28</sup> Cardoso, Fernando H., ob. cit.

<sup>29</sup> El-Shakhs, Salah, "Development, primacy and systems of cities", en *Journal of Developing Areas*, núm. 7, págs. 11-36.

<sup>30</sup> Gereffi, Cary y Evans, Peter, "Transnational corporations, dependent development and State policy in the semiperiphery: a comparison of Brazil and Mexico", en *Latin America research Review*, vol. 3, núm. 16, 1981, págs. 31-64.

## Crecimiento económico y distribución espacial de la población<sup>1</sup>

Paul Singer

### 1. Parámetros teóricos: el hombre y el espacio

El título de este estudio enfatiza el condicionamiento "económico" de la distribución espacial de la población. Si diéramos al concepto de "económico" una connotación lo suficientemente amplia como para abarcar también a lo social y a lo político, no se nos plantearía el problema (que, sin embargo, se nos plantea) de especificar dicho condicionamiento frente a otros, que tampoco pueden ser ignorados, pero que aquí quedarán relegados al área de lo implícito. Esto se debe a que en el capitalismo, el plano de lo económico tiende a destacarse fuertemente sobre los demás planos de la vida colectiva, y las ciencias se estructuran a imitación de esta práctica. Como consecuencia, un análisis puramente económico de la distribución espacial de la población no sólo es posible sino hasta resulta normal, dada la especialización existente en las ciencias humanas. En esta primera parte pretendemos mostrar qué parcial es este tipo de abordaje, cuya validez consiste en definir los límites dentro de los cuales el factor económico, de hecho, desempeña su papel.

Desde el punto de vista de la producción —que constituye el núcleo de la variada gama de actividades que componen lo "económico"—, el espacio es simultáneamente un **obstáculo** y un **recurso**. Obstáculo porque la producción es eminentemente social: los productores cooperan y reparten los frutos de sus actividades entre sí y el espacio debe ser "vencido" por el movimiento de las personas, cosas e ideas. El transporte y la comunicación absorben tiempo de trabajo social a causa del espacio y, cuanto más grandes sean las distancias a ser recorridas por trabajadores y consumidores, mercaderías y mensajes, tanto mayores serán las cantidades de trabajo social que deben ser invertidas en dichas actividades.

El espacio, sin embargo, también constituye un recurso porque fundamentalmente los seres vivos, lo necesitan para subsistir. Los seres humanos no sólo consumen el espacio en forma directa (para trabajar, convivir, desempeñar actividades lúdicas, hacer política, practicar cultos, etc.)

sino que además consumen a otros seres vivos (plantas, animales) que, a su vez, consumen espacio. En realidad, el consumo directo del espacio suele ser reducido, lo que explica las altas densidades demográficas observables en las ciudades. Es cierto que, tanto en el pasado como en el presente, las clases dominantes han empleado el consumo conspicuo del espacio como un símbolo de status. Los cotos de caza de la nobleza europea al igual que los campos de golf de los ejecutivos norteamericanos ilustran esta costumbre. Pero, a pesar de todo, el espacio consumido en forma directa es insignificante frente a las extensiones territoriales utilizadas para el cultivo de plantas y la crianza de animales, sin mencionar otros consumos productivos del espacio tales como la minería, la generación de energía hidroeléctrica, el transporte, etc.

El consumo productivo agrícola del espacio reviste importantes dimensiones no sólo por el crecimiento de la población humana sino también, y sobre todo, porque el consumo de las capas enriquecidas de la humanidad se ha diversificado en forma extraordinaria. A modo de ejemplo, el aumento en el consumo de la carne (especialmente de la carne bovina), en lugar del consumo de vegetales requiere una enorme incrementación de la utilización del espacio. En el Brasil, las pasturas ocupan más de cuatro veces la superficie destinada a la labranza, como puede verse en la Tabla 1.

No obstante, la producción animal representa sólo un tercio (32,2 % en 1970 y 34,5 % en 1975) del valor de la producción agropecuaria total del país. Por lo tanto, en términos de valor, un tercio de la producción requiere cuatro quintos del espacio utilizado. Resulta obvio, entonces, que cuanto mayor es el componente animal en la producción y, por lo tanto en el consumo, mayor es el consumo productivo agrícola del espacio.

Evidentemente, el uso del espacio como recurso ha variado en el tiempo, tanto en el Brasil como en los demás países, en función de la evolución tecnológica y de la diversificación del consumo. La evolución tecnológica ha sido un factor de ahorro del espacio, en la medida en que permite un uso más intensivo del suelo mediante el abono, la irrigación, la selección más precisa de semillas, la utilización de plaguicidas, plantación de pastos, etc. Pero el avance de la técnica de transporte y de preservación de productos agrícolas (refrigeración, deshidratación, etc.) aumentan el acceso al espacio, permitiendo la expansión territorial de la agricultura. A partir de los grandes descubrimientos de los siglos XV y XVI, el comercio internacional de alimentos ha sacado provecho de las facilidades de acceso proporcionadas por el avance tecnológico para abastecer la mesa de los ricos, con productos exóticos, sobre todo de los climas templados. A medida que se hizo viable el transporte hacia el hemisferio norte de carne, café, azúcar, té, cacao, etc., en cantidades crecientes, la ocupación agrícola del espacio en el hemisferio sur se ha expandido con un intenso ritmo.

El avance tecnológico de por sí abre posibilidades. Lo que realmente hace que las actividades agrícolas y extractivas ocupen áreas cada vez más vastas es la diversificación del consumo, además del aumento que

Tabla 1. AREA DEDICADA A LA LABRANZA Y A PASTURAS EN EL BRASIL ENTRE 1970 Y 1975 (en miles de ha.)

	1970		1975	
	Ha.	%	Ha.	%
Labranza .....	33.983,8	18,1	40.001,4	19,5
Pasturas .....	154.138,5	81,9	165.652,3	80,5
Total .....	188.122,3	100,0	205.653,7	100,0

Fuente: IBGE, Censos agropecuarios de Brasil, 1970 y 1975.

en el mismo produce el crecimiento de la población. No sólo la diversificación del consumo de alimentos produce este efecto sino también el consumo de fibras vegetales y animales, de cuero, maderas y, en épocas más recientes, de biomasa como combustible. A medida que la evolución tecnológica abarata la producción y la circulación de los productos agropecuarios y extractivos, se van diversificando las dietas de las capas más ricas del mundo, con la inclusión de comidas y bebidas exóticas y la sustitución de los alimentos vegetales que demandan poco suelo, por los derivados animales, en cuya producción se requieren extensiones territoriales mucho mayores, ya sea en forma directa (pasturas) o indirectamente (plantaciones de forrajes). La reciente expansión de las plantaciones de soja en el Brasil, por ejemplo, es una consecuencia del aumento en el consumo de alimentos de origen animal en todo el mundo.

Las actividades "primarias" (agrícolas o extractivas) utilizan el espacio como un recurso, en la medida en que compiten con los seres vivos, que precisan el espacio para subsistir y reproducirse. Las actividades "secundarias" (de transformación) y "terciarias" (de servicios) requieren espacio en mucha menor escala, prácticamente sólo el necesario para el desplazamiento de los trabajadores y equipos involucrados en ellas. Por esta razón, tanto para la industria como para los servicios, el espacio resulta más un obstáculo que un recurso, lo que hace que procuren acortar las distancias entre sí y con sus mercados, aglomerándose en núcleos urbanos cada vez mayores. Desde el punto de vista de la economía urbana, cuanto más próximas estén las unidades de producción entre sí y con respecto a los centros de decisión (gobierno, área financiera, tribunales, etc.) y a las áreas de residencia (de donde se proveen de trabajadores y consumidores), mejor.

La idea de que la exagerada densidad de la moderna metrópoli atrae los congestionamientos no tiene fundamento. El congestionamiento de tráfico, de las comunicaciones, de las redes de servicios, etc., es ocasionado por la imprevisión y la irracionalidad con que se emplea el es-

pacio. Si el uso del espacio se ordenara adecuadamente, no habría ningún límite "económico" al crecimiento de la metrópoli, la cual podría expandirse vertical u horizontalmente con importantes ventajas en lo que hace a la escala en todo sentido. De allí la idea de que, si el uso mundial del espacio fuese condicionado únicamente por cuestiones "económicas" y pudiera ordenarse en una forma ideal, la población urbana de todos los países debería concentrarse en una única "ciudad" constituida por una vastísima área urbanizada continua y, en el restante espacio habitable del globo, quedarían solamente las poblaciones dependientes de las actividades primarias o terciarias destinadas a los productores primarios y a sus familias. En otras palabras, sería más económico aglomerar todas las actividades secundarias (con excepción de las agroindustrias) y terciarias en un punto único del espacio, quedando dispersa sólo la actividad primaria y, naturalmente, los medios de transporte, de comunicación, comercios, escuelas, hospitales, puestos policiales, etc., necesarios para la atención de la población dedicada a las actividades necesariamente dispersas.

Un "escenario" de estas características no es una utopía sino sólo una ilustración de lo que sería el mundo si fuese habitado exclusivamente por una raza del tipo "*homo economicus*". El mundo real es muy diferente, aún cuando el crecimiento desmedido de las metrópolis y el consiguiente vaciamiento de las áreas rurales indiquen que, en la presente etapa histórica la distribución espacial de la población está, de hecho, sumamente condicionada por factores económicos. Tal vez pueda atribuirse al capitalismo (y a la peculiar concentración de poder en manos de los empresarios, cosa que le es propia), el peso excepcional que en el mundo contemporáneo posee el condicionamiento económico, pero es evidente que, incluso en el mundo capitalista, existen otros condicionamientos en acción que merecen, al menos, ser enumerados.

Para contraponerse al factor económico está, antes que nada, lo político. Hoy en día el mundo está dividido en estados-naciones independientes y todos ellos pretenden desarrollar sus economías urbanas. La industrialización es considerada (y por buenas razones que no serán discutidas aquí) como un sinónimo del desarrollo, de modo que todos los gobiernos procuran fomentar la expansión de la industria en sus países (la única excepción a esta regla, por mí conocida, parece ser el gobierno chileno de Pinochet, cuya política está pautada por el libre cambio en su acepción extrema). De manera que la tendencia a la concentración urbana, en el nivel mundial, se reparte en tantas áreas como sean las soberanías nacionales actualmente existentes.

El factor político, sin embargo, no se da solamente en los planos nacionales. Dentro de cada país aparece también en los planos regional y local. La población de cada área y localidad desea, lógicamente, usar y fructuar las ventajas de la vida urbana y emplea los recursos políticos disponibles para inducir al Estado a industrializar los rincones que habita. Para los críticos de la actual sociedad de consumo estas ventajas son ilusorias, lo cual, en el fondo, resulta ser una cuestión de gustos. Lo que

en realidad es incuestionable es que las poblaciones, en general, desean tener acceso a las oportunidades profesionales, educacionales, culturales y de otros órdenes, que sólo existen en las ciudades de cierta magnitud. Una manifestación innegable de este deseo es la masiva migración rural-urbana que caracteriza a la mayoría de los países aún no ampliamente urbanizados.

Si la migración fuera una solución genéricamente aceptada, el escenario de una supermetrópoli única tendría que darse en todos los países, pero este no es el caso. La población recurre a la migración sólo por la falta de alternativas, ya que ésta supone una dolorosa ruptura de lazos sociales y afectivos. Inclusive frente a perspectivas de considerable mejora material, la mayor parte de los que residen en el campo o en pequeñas ciudades no emigra. Esta resistencia a la migración y a la presión a favor de lo que convencionalmente se denomina el "desarrollo regional", en la práctica, imponen al capital y al propio Estado una dispersión espacial de las inversiones que da como resultado cierta descentralización urbana.

El reparto de las actividades secundarias y también, en alguna medida, de las terciarias, en el espacio nacional depende, entonces, de dos sistemas de fuerzas que se entrecruzan: por un lado, la necesidad de economizar tiempo de trabajo social, lo cual se traduce en el nivel de la empresa privada "competitiva" en la búsqueda del lucro máximo y, en el nivel de los oligopólios, en la búsqueda del margen del lucro adecuado a las metas de crecimiento que se proponen alcanzar (ver Adrián Wood: *Uma teoria dos lucros*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1980); por otra parte, en la presión de las poblaciones de las regiones menos desarrolladas del país, obligando al Estado a desviar el flujo de las inversiones a su favor y forzándolo a instalar industrias y servicios allí donde el capital jamás lo haría espontáneamente.

Evidentemente, la resultante de este juego de fuerzas varía en el espacio y en el tiempo. En Brasil, la tendencia centrípeta del condicionamiento económico se hace sentir con su máximo vigor en el momento de crearse el mercado nacional, a partir de los años treinta y, sobre todo, en los años cincuenta. Durante este período, la concentración espacial de las actividades y de la población alrededor de San Pablo alcanzó su auge, llevando, muchas veces, al estancamiento, y hasta la decadencia, a las economías urbanas de otras regiones de antiguo poblamiento, particularmente en el Nordeste. Como reacción surgió el movimiento por el desarrollo regional que tuvo su primer gran momento en el año 1960 con la creación del SUDENE. Conviene aclarar que el accionar de este órgano no se pudo hacer sentir de inmediato, por lo que el vaciamiento industrial del Nordeste continuó al menos durante la mayor parte de la siguiente década. Los efectos centrífugos del desarrollo regional se traducen en una efectiva descentralización industrial sólo a partir de los años setenta, como veremos a continuación.

En realidad, el gran ímpetu del desarrollo regional se interrumpió en 1964 con el cambio político institucional que desalentó a todos los movi-

mientos que, de alguna manera, contradecían la lógica del capital. La SUDENE no fue desactivada pero los incentivos se diluyeron entre el Nordeste, Amazonía, en lo que respecta a pesca, turismo y reforestación. A medida que se multiplicaban las alternativas de inversiones subvencionadas, la racionalidad "económica" ganaba espacio, imponiéndose también a la localización de este tipo de inversiones. No obstante, el impulso a la descentralización industrial no se perdió por completo y sus efectos se hicieron sentir en la distribución espacial de la población brasileña, cuya evolución más reciente será analizada en las siguientes secciones.

## 2. Crecimiento económico

Considerando un período más prolongado, como el de la posguerra en adelante, no cabe duda de que la economía brasileña ha crecido aceleradamente.

Los datos de la Tabla 2 hacen referencia a los años en que fueron realizados los últimos cuatro censos económicos para los cuales se dispone de datos (ya que los referentes a 1980 aún no han sido tabulados). Entre 1949 y 1975, el producto real se multiplicó, prácticamente, por 6; y el producto per cápita, por 3. En estos 26 años, el producto real de la industria creció aún con mayor rapidez, habiéndose multiplicado su valor casi por 9. Entre 1949 y 1959, el producto real total se expandió a una tasa geométrica anual del 6,4 % y el producto real per cápita, a una del 3,4 %. Entre 1959 y 1970, la tasa de crecimiento anual del producto real total bajó al 6,1 %, pero la del producto real per cápita se mantuvo en el mismo nivel del 3,4%, lo cual indica que en este período el crecimiento de la población fue un poco menor que en el anterior. En el período 1970-75, las tasas anuales de crecimiento del producto real de la economía brasileña fueron mucho mayores: 10,8 % para el total y 7,8 % per cápita. Esta aceleración del crecimiento económico refleja el "boom" del ciclo en la coyuntura de los años 1968 y 1975, conocido como el "milagro económico".

Durante todo este período, el crecimiento económico se apoyó en la industrialización, por lo que sería de esperar que el producto real de la industria se hubiera expandido a un ritmo más veloz que el resto de la economía. Como la industria resulta particularmente afectada por los altos y bajos de la coyuntura, se hubiera esperado también que sus tasas de crecimiento presentaran fluctuaciones más acentuadas que las de la economía en general. En efecto, las tasas anuales de expansión del producto real de la industria fueron: de 9,0 % entre 1949 y 1959 (posiblemente como reflejo del auge provocado por el desarrollo del "Plano de Metas"), del 6,9 % entre 1959 y 1970 (a consecuencia del prolongado período de recesiones: 1962-67) y del 11,9 % entre 1970 y 1975 (como resultado del "milagro económico").

Nuestra hipótesis es que, la distribución espacial de la población en este período, estuvo más condicionada por el crecimiento de la industria

Tabla 2. INDICES DE LA EVOLUCION DEL PRODUCTO INDUSTRIAL DE LA ECONOMIA BRASILENA ENTRE 1940 Y 1975

Año	Total	Producto por cápita	Producto Industrial
1949 .....	100,0	100,0	100,0
1959 .....	187,5	140,4	238,5
1970 .....	371,1	202,9	496,8
1975 .....	620,8	295,8	870,4

Fuente de los datos: FGV, Conjuntura Económica (diversos números).

que por el crecimiento económico en sí. La división del trabajo sectoriza la economía, existiendo una estrecha interrelación entre cada una de las actividades. En principio, el crecimiento de cualquier rama induce, en grados diversos, a la expansión de las demás. Sin embargo, si un conjunto de actividades como la industria crece sistemáticamente más que un conjunto de actividades como la agricultura crece sistemáticamente más que su papel de sector líder en el crecimiento de la economía como un todo. Probablemente esto sea lo que viene ocurriendo en el Brasil, por lo menos desde la posguerra en adelante, como indican los datos de la Tabla 2. Además, según lo expuesto en la sección anterior, la industria se localiza en el territorio en función de criterios económicos o políticos, con relativa independencia de la proximidad de los recursos naturales (a excepción de las agro-industrias). En consecuencia, la distribución de la producción industrial entre los diversos estados debe constituir un factor de gran peso en el proceso de redistribución espacial de la población.

Es necesario señalar, además, que en el período 1949-1975, la industria no sólo se expandió sino que se transformó estructuralmente. A comienzos de este período, la industria brasileña producía principalmente bienes de consumo perecederos cuya provisión satisfacía toda la demanda interna. En las dos décadas y media analizadas, casi toda la importación de bienes de consumo durables y una parte considerable de las importaciones de bienes intermedios y de equipamientos fueron sustituidas por producción nacional. La localización de estas "nuevas" ramas industriales fue probablemente lo que condicionó en mayor medida la redistribución espacial de la población.

Los datos de la Tabla 3 muestran que en 1949 predominaban, efectivamente, en la estructura industrial ramas tales como la de productos alimenticios, vestido, calzado, textil, etc., y de bebidas que, en su conjunto, representaban el 48,9 % del valor de transformación industrial (VTI); este

porcentaje se va reduciendo a lo largo del período hasta significar no más que el 23 % en 1975.

Entre las 14 ramas seleccionadas en las industrias de transformación (para las cuales proporcionamos los datos de la Tabla 3), podemos distinguir tres grupos:

a) industrias en expansión rápida —mecánica, material eléctrico y de comunicaciones, material de transporte, química y productos de materias plásticas— cuya participación conjunta en el VTI asciende del 10,9 % en 1949 al 24,5 % en 1959, al 32,4 % en 1970 y al 36,8 % en 1975;

b) industrias en expansión mediana —metalurgia, productos farmacéuticos, de papel y cartón, vestido, calzado, etc., editorial y gráfica y diversos— cuya participación conjunta en el VTI asciende del 24,3 % en 1949 al 25,7 % en 1959, al 26,2 % en 1970 y al 27,1 % en 1975;

c) industrias en expansión lenta —textil, de productos alimenticios y bebidas— cuya participación conjunta en el VTI decae del 44,6 % en 1949 al 31,3 % en 1959, al 25,1 % en 1970 y al 19,2 % en 1975.

Veamos ahora cómo evolucionó la participación de los principales estados en el VTI durante el período 1959-1975. Los datos se encuentran en la Tabla 4. Resulta evidente que a lo largo de estos años San Pablo representa a más de la mitad del VTI de todo el país y que el grado de concentración espacial de la industria no presenta variaciones significativas. No obstante, hay cambios en la distribución del VTI respecto a los demás estados: la participación de Río de Janeiro, segundo estado industrial brasileño, disminuye del 17,3 % en 1959 al 15,3 % en 1970 y al 13,2 % en 1975, mientras que las de Minas Gerais (particularmente entre 1959 y 1970), de Río Grande do Sul y de Paraná y Santa Catarina, ascienden. Es necesario señalar que la participación de los tres estados del Sur decae entre los años 1959 y 1970 pero se recupera, superando el nivel anterior, entre 1970 y 1975. El Nordeste pierde su posición relativa entre 1959 y 1970 y sólo se recupera medianamente de la pérdida entre 1970 y 1975. Hacia fines del período tanto Pernambuco como Bahía representan aproximadamente un tercio del VTI del Nordeste. Los estados no incluidos en la Tabla 4, que conforman las regiones Norte y Centro-Oeste (además de Espírito Santo), representaron en su conjunto el 2,1 % del VTI en 1959 y el 3,6 %, en 1975.

Los datos de la Tabla 4 muestran que la concentración espacial de la industria es muy grande en el Brasil, habiéndose alterado poco entre los años 1959 y 1975, a pesar de los esfuerzos puestos en práctica a partir de 1960 a favor del desarrollo regional y que pretendían, más que nada, descentralizar las inversiones industriales. En el mejor de los casos se consiguió impedir que la concentración se agravara aún más.

Es curioso observar que, si bien las políticas de desarrollo regional procuraban beneficiar sobre todo al Nordeste y al Norte del país, la región que consiguió elevar en mayor medida su participación en las actividades industriales, en el período más reciente (1970-1975), fue el Sur. Los

Tabla 3. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL BRASILEÑA (RAMAS INDUSTRIALES SELECCIONADAS). PARTICIPACIÓN EN EL VALOR TOTAL AGREGADO (en %)

Rama	1949	1959	1970	1975
Metalúrgica .....	9,4	11,8	11,6	12,6
Mecánica .....	2,1	3,4	7,1	10,3
Material eléctrico y de comunicaciones .....	1,6	4,0	5,4	5,8
Material de transporte .....	2,2	7,6	8,0	6,4
Química .....	4,7	8,6	10,0	12,0
Productos farmacéuticos .....	2,8	2,5	3,4	2,6
Papel y carbón .....	2,2	3,0	2,1	2,5
Productos de materias plásticas ..	0,3	0,9	1,9	2,3
Textiles .....	19,6	12,0	9,3	6,1
Vestuario, calzados, etc. .....	4,3	3,6	3,3	3,8
Productos alimenticios .....	20,5	16,4	13,5	11,3
Bebidas .....	4,5	2,9	2,3	1,8
Editorial y gráfica .....	4,0	3,0	3,7	3,7
Diversos .....	1,6	1,8	2,1	1,9
Participación total de las ramas seleccionadas .....	19,8	81,5	83,7	83,1

Fuentes: IBGE, Censos Industriales de Brasil: 1950, 1960, 1970 y 1975.

Tabla 4. PARTICIPACIÓN EN EL VALOR DE TRANSFORMACION INDUSTRIAL EN EL BRASIL EN 1960, 1970 Y 1975

Estados y regiones	1959	1970	1975
San Pablo .....	54,5	56,5	54,8
Río de Janeiro .....	17,3	15,3	13,2
Minas Gerais .....	6,1	7,0	7,1
Río Grande do Sul .....	6,9	6,2	7,4
Paraná y Santa Catarina .....	5,5	5,7	7,2
Nordeste .....	7,6	5,8	6,7
Pernambuco .....	2,6	2,1	2,2
Bahía .....	2,4	1,5	2,2

Fuentes: IBGE, Censos Industriales, 1960, 1970 y 1975.

tres estados sureños representaron el 11,9 % del VTI nacional en 1970 y el 14,6 % del mismo en 1975. Su avance, al igual que el del Nordeste, se hizo, en este quinquenio, a costa del eje San Pablo-Río, cuya participación en el VTI nacional descendió del 71,8 % en 1970 al 68 % en 1975.

Sea como fuere, en este período más reciente se produjo un intenso crecimiento industrial, cuyo producto real se expandió en un 75,2 % entre 1970 y 1975 (véase Tabla 2). Por lo tanto, la industrialización fue importante en todos los estados mencionados en la Tabla 4, inclusive en aquellos que como Río de Janeiro tuvieron una participación declinante en el VTI nacional. En Paraná, Santa Catarina, Bahía y Río Grande do Sul fue, sin embargo, excepcionalmente rápida.

En la Tabla 5 se muestra la participación de estos estados en el VTI de las principales ramas de la industria de transformación entre 1959 y 1970 y entre 1970 y 1975. De este modo pueden analizarse las orientaciones de la división interregional del trabajo industrial en este período, lo que haremos a continuación, aprovechando el agrupamiento por ramas según el ritmo de expansión y a partir de los datos de la Tabla 3.

#### Industrias en expansión rápida

De las 5 ramas incluidas en este grupo, las tendencias a la descentralización predominan en 4: mecánica, material eléctrico y de comunicaciones, material de transporte y química. En todas ellas disminuyó la par-

Tabla 5. PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL VALOR TOTAL AGREGADO DE VARIAS RAMAS INDUSTRIALES, 1960, 1970 Y 1975 (en %)

Ramas	Años	Estados y regiones							
		SP	RJ	MG	RGS	PR + SC	NE	PE	BA
Papel y Cartón	1960	60,7	16,6	2,7	5,5	10,2	4,1	3,8	—
	1970	65,2	12,6	2,6	3,8	13,7	1,9	—	—
	1975	61,8	10,4	2,8	5,9	14,2	3,9	—	—
Textil	1960	57,0	13,9	7,7	2,0	4,0	13,9	4,3	1,2
	1970	61,7	11,7	6,5	2,5	8,0	8,0	2,9	—
	1975	56,5	10,3	8,0	3,3	6,9	13,0	3,8	1,1
Vestido	1960	54,6	18,3	3,6	16,2	1,7	4,3	1,7	—
	1970	56,7	15,3	2,6	16,9	1,4	6,3	2,2	—
	1975	48,1	12,8	3,5	15,1	10,0	8,2	2,6	—
Productos alimenticios	1960	40,7	12,4	7,6	13,4	9,7	12,4	6,1	1,8
	1970	44,0	11,3	8,8	10,0	8,4	12,4	4,3	2,3
	1975	38,3	9,7	8,9	10,4	13,4	13,4	5,1	2,3

Ramas	Años	Estados y regiones							
		SP	RJ	MG	RGS	PR + SC	NE	PE	BA
Bebidas	1960	46,5	24,9	3,8	10,6	4,5	7,1	3,5	2,3
	1970	41,7	21,2	3,8	13,4	5,3	11,5	7,4	2,6
	1975	36,6	21,7	6,4	12,5	5,4	10,2	4,5	4,0
Editorial y gráfica	1960	50,4	30,8	4,1	6,2	2,7	4,4	1,5	1,4
	1970	52,5	29,6	3,9	4,6	3,2	3,7	1,5	0,9
	1975	49,4	32,8	3,4	4,5	2,9	3,7	1,0	1,1
Diversos	1960	73,4	13,0	1,8	4,8	5,3	1,5	—	—
	1970	70,5	14,5	3,7	5,0	3,7	1,2	—	—
	1975	68,9	16,0	2,6	5,1	3,7	2,0	—	—
Metalurgia	1960	43,4	33,4	14,6	5,3	1,8	1,2	—	—
	1970	52,7	17,5	18,7	5,8	2,0	2,5	—	—
	1975	55,7	15,8	14,0	5,7	3,0	4,2	—	—
Mecánica	1960	78,5	12,9	1,5	4,3	2,5	0,3	—	—
	1970	68,5	14,4	5,5	6,1	3,6	1,5	—	—
	1975	68,1	9,5	5,3	8,4	4,9	3,2	—	—
Material eléctrico	1960	80,1	14,1	1,6	2,4	1,4	1,9	—	—
	1970	78,9	12,0	1,8	3,8	0,9	2,7	—	—
	1975	71,7	10,7	2,5	4,3	2,2	(a)	—	—
Material de transporte	1960	86,6	9,0	1,0	1,8	0,6	0,7	—	—
	1970	81,8	11,9	1,3	3,1	1,5	0,8	—	—
	1975	73,5	12,8	2,2	6,7	2,3	1,3	—	—
Química	1960	64,8	10,8	1,1	6,8	2,1	12,0	2,6	7,0
	1970	54,1	22,5	3,4	7,1	3,0	8,4	1,6	4,7
	1975	57,6	15,2	3,2	9,6	4,0	9,5	1,8	6,2
Productos farmacéuticos	1960	50,6	45,6	1,0	1,2	—	—	—	—
	1970	66,4	(b)	—	—	—	—	—	—
	1975	66,0	29,1	1,3	1,7	—	—	—	—
Productos plásticos	1960	51,3	45,6	—	—	2,2	—	—	—
	1970	68,3	16,5	—	2,1	10,4	1,9	—	—
	1975	61,3	16,8	1,1	3,2	12,3	4,6	3,3	—

Fuente: IBGE, Censos industriales de Brasil: 1960, 1970 y 1975.

(a) Dato no declarado de: MA, PI, RGN, AL. Los datos declarados suman el 3,4 %.

(b) Dato no declarado. Lo declarado es 24,8 % referente sólo a Guanabara.

Observación: (—) menos de 1 %.

ticipación de San Pablo. Esta aumentó solamente en la industria de los productos de materias plásticas. Conviene destacar, sin embargo, que en estas 5 industrias la participación de San Pablo en el VTI, hacia fines del período, es superior al 54,8 %, correspondiente a la parte paulista del VTI de toda la industria de transformación. Esto demuestra que las ramas más dinámicas de nuestra industria tienden a estar más concentradas espacialmente que las demás, si bien su grado relativo de concentración (tomando como parámetro la participación de San Pablo en el VTI) ha disminuido.

Con respecto a las industrias mecánica y de material eléctrico y de comunicaciones, disminuyó la participación de San Pablo y de Río de Janeiro y aumentó la de Minas Gerais, de los estados del Sur y del Nordeste, si bien más de dos tercios del VTI de estas industrias continúan siendo producidos en San Pablo. En la industria de material de transporte, el virtual monopolio de San Pablo se redujo un poco, volviéndose más significativa la participación de Río de Janeiro y de Río Grande do Sul. En 1975 la Fiat aún no había comenzado a producir en Minas Gerais. La participación minera en esta industria (sólo del 2,2 % en 1975) debe haber aumentado bastante en los años más recientes, en función de la actividad de dicha empresa.

En la industria química, la reducción de la participación de San Pablo produjo un aumento significativo en las de Río de Janeiro y Río Grande do Sul. Cabe señalar que la participación del Nordeste disminuyó entre los años 1959 y 1970 (del 12 % al 8,4 %) y se recuperó sólo parcialmente en 1975 cuando alcanza el 9,5 %. En esta región la industria química se hizo presente sobre todo en Bahía, posiblemente, a causa de la instalación del polo petroquímico de Camaçari. Con relación a la industria de los productos de materias plásticas lo más notable es la reducción de la participación de Río de Janeiro (del 45,6 % en 1959 al 16,8 % en 1975) y el aumento de la de San Pablo y de los estados de Paraná y de Santa Catarina.

#### Industrias en expansión mediana

En este grupo, dos industrias presentan una creciente centralización (metalurgia y de productos farmacéuticos), dos se descentralizaron un poco (del vestido, calzado, etc. y diversas) y dos mantuvieron aproximadamente el mismo grado de centralización (del papel y cartón y editorial y gráfica). En tres de estas ramas —productos farmacéuticos, diversas y papel y cartón— el grado de concentración en San Pablo, en 1975, era mayor que el de la industria de transformación en su totalidad. Sólo en dos de las industrias de este grupo —del vestido, calzados, etc., y editorial y gráfica— San Pablo representaba en 1975 menos de la mitad del VTI nacional.

Con respecto a la industria metalúrgica, el aumento de la participación de San Pablo en el VTI se dio enteramente a costa de Río de Janeiro,

ro, cuya participación disminuyó del 33,4 % en 1959 al 15,8 % en 1975. También se observa cierto aumento en la participación de Paraná y Santa Catarina y del Nordeste, aunque en un nivel reducido hacia finales del período. En la industria de los productos farmacéuticos ocurrió algo semejante: fuerte reducción de la parte correspondiente a Río de Janeiro y aumento en la participación de San Pablo. A lo largo de todo el período, más del 95 % del VTI de esta industria provino del eje San Pablo-Río. En la industria del papel y cartón, el único cambio producido fue la reducción de la participación de Río de Janeiro y la correspondiente incrementación de los estados de Paraná y Santa Catarina. En la industria del vestido, calzado, etc., disminuyeron las participaciones de San Pablo y Río, habiendo aumentado las del Nordeste y, sobre todo, de Paraná y Santa Catarina, que pasó del 1,4 % en 1970 al 10 % en 1975. En esta rama se puede distinguir una tendencia nítida (en los años 1970-75) a la descentralización regional. En la industria editorial y gráfica, la participación en el VTI de los diversos estados prácticamente permaneció invariable durante el período que estamos considerando. En las industrias diversas, la ligera reducción de la parte correspondiente a San Pablo en el VTI produjo el aumento en la de Río de Janeiro.

#### Industrias en expansión lenta

En este grupo de industrias, las dos más importantes —textil y de productos alimenticios— no presentan cambios significativos en el grado de concentración espacial. Solamente la tercera —bebidas— se descentralizó un poco. A comienzos del período, la participación de San Pablo en el VTI de las industrias de los productos alimenticios y de bebidas ya era comparativamente baja, lo que probablemente se deba a la importancia de las agro-industrias en estas ramas.

En la industria textil, creció la participación de los estados del Sur y disminuyó la de Río de Janeiro. La participación del Nordeste decayó entre los años 1959 y 1970 (de 13,9 % al 8 %) y se recupera más tarde, alcanzando el 13 % en 1975. En la industria de productos alimenticios, la participación de San Pablo, de Río de Janeiro y de Río Grande do Sul declinó, aumentando principalmente la de Paraná y Santa Catarina. En la industria de bebidas, se verificó una acentuada reducción en la parte correspondiente a San Pablo y en menor grado, a Río de Janeiro, aumentando las de Río Grande do Sul, del Nordeste y de Minas Gerais.

En resumen, se puede notar una tendencia más generalizada a la descentralización en el conjunto de industrias en expansión más rápida que en las de expansión mediana. Con respecto a las demás, esta tendencia se registra en unas pocas ramas tales como la de la industria del vestido, calzado, etc., o de bebidas. La explicación más probable respecto de la descentralización espacial en las ramas más dinámicas parece residir en las oportunidades ofrecidas por el establecimiento de nuevas unidades de producción para el aprovechamiento de los incentivos ofre-

cidos por la política de desarrollo regional. Resulta razonable suponer que las industrias en rápida expansión estaban instalándose aún en el país durante el periodo 1959-1975, lo que debe haber permitido la influencia de las políticas de desarrollo regional en su localización en una proporción mayor que en las ramas más antiguas, cuya estructura productiva ya estaba más consolidada. Este fue, efectivamente, el caso de la industria química, cuya localización fue, en parte, condicionada por la decisión gubernamental de establecer nuevos polos petroquímicos en Bahía y en Río Grande do Sul. También la decisión de la Fiat de instalar su nueva planta en Minas Gerais fue fruto de las condiciones excepcionales que el gobierno de este estado ofreció a esta empresa.

Otra tendencia interesante que revelan los datos de la Tabla 5 es que la mayoría de las industrias que se están descentralizando tienen grados excepcionalmente elevados de concentración en San Pablo, mientras que muchas de las que tienden a aumentar su centralización estaban menos concentradas en San Pablo que la media. Ejemplos del primer caso son las industrias de material de transporte, de material eléctrico y de comunicaciones, mecánica, química y diversos, y del segundo, la metalúrgica, la de productos farmacéuticos y la de productos de materias plásticas. Esta tendencia a homogeneizar el grado de concentración espacial de las diversas industrias puede estar indicando la formación de parques industriales relativamente integrados en otras áreas del país, fuera de San Pablo. Sin embargo, para verificar esta hipótesis sería necesario estudiar la localización industrial en el Brasil con un mayor grado de desagregación por ramas, para averiguar si tiende a aumentar la complejidad de las plantas ubicadas en las áreas metropolitanas como Río de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte y Salvador.

Vale la pena analizar, aunque más no sea superficialmente, la localización de las actividades agrarias, ya que éstas, contrariamente a la industria, necesitan espacio para expandirse y dada la disponibilidad de áreas a incorporar, en el Brasil la tendencia a extender la agricultura es más fuerte que la de intensificarla. En el caso de la agricultura, también podemos analizar solamente los datos de los censos agropecuarios hasta 1975: los últimos computados y publicados. El valor de estos datos es bastante limitado por el hecho de que, con posterioridad a 1975, la actividad agrícola sufrió amplias transformaciones tales como la sustitución de los cultivos de café por los de soja y trigo y por la explotación pecuaria en Paraná, y la expansión del cultivo de la caña en función del Programa Pró-Alcohol. Por esta razón, las tendencias verificadas hasta 1975 no bastan, si bien pueden contribuir a explicar la redistribución espacial de la población que se efectuó entre los años 1970 y 1980.

Nos limitaremos aquí a analizar la incorporación de tierras a la labranza permanente y temporaria y a las pasturas naturales y artificiales, verificada en los períodos 1959-1970 y 1970-1975. Los datos provenientes de los censos agropecuarios se encuentran en la Tabla 6.

Cabe señalar, desde un principio, que el proceso de incorporación de tierras a estas actividades sufrió cierta desaceleración a lo largo del

Tabla 6. UTILIZACION DE TIERRAS EN LA AGRICULTURA. PRINCIPALES ESTADOS Y REGIONES: 1960, 1970 Y 1975 (en millones de ha.)

Regiones y estados	Labranzas			Pasturas			Total		
	Permanentes	Temporarias	Naturales	Naturales	Artificiales				
Norte	59	70	75	59	70	75	59	70	75
Norte	0,1	0,1	0,2	0,3	0,5	1,0	2,0	3,8	3,7
Nordeste	2,3	4,0	4,0	6,5	6,3	7,1	17,7	22,1	23,8
Sudeste	3,3	2,2	2,6	6,7	7,4	7,8	28,7	34,1	35,7
Sul	1,9	1,6	1,4	6,2	9,5	11,6	16,9	18,0	16,7
Centro-Oeste	0,2	0,1	0,2	1,2	2,3	4,2	37,0	46,4	46,0
Brasil	7,8	8,0	8,4	20,9	26,0	31,7	102,3	124,4	125,9
San Pablo	1,7	1,1	1,4	3,1	3,6	3,7	5,1	5,5	4,8
Minas Gerais	0,9	0,5	0,7	2,7	3,0	3,3	21,8	26,0	27,8
Rio Grande do Sul	0,2	0,2	0,2	3,5	4,8	5,8	13,2	14,1	13,1
Paraná	1,7	1,3	1,2	1,8	3,4	4,4	1,9	1,8	1,7
Bahía	0,9	0,9	1,0	1,3	1,5	1,7	3,3	5,2	7,2
Maranhão	—	—	—	0,9	0,7	1,0	2,3	2,7	2,6
Pará	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6	0,9	2,1	1,8
Goiás	0,1	0,1	0,1	0,9	1,6	2,5	16,1	19,4	21,7
Mato Grosso	0,1	0,1	0,1	0,3	0,7	1,7	20,8	26,9	24,2

Fuente: IBGE, Censos agropecuarios de Brasil, 1959, 1970 y 1975.

periodo. Entre 1959 y 1970, el área así utilizada pasó de 151,1 a 188,1 millones de ha., creciendo un promedio de 2,4 % por año. Entre 1970 y 1975, este total alcanzó los 205,7 millones de ha. con un crecimiento anual de apenas el 1,8 %. No obstante, durante este periodo se intensificó el uso de la tierra, aumentando principalmente en las áreas destinadas a labranza temporaria y pasturas artificiales. Las áreas de labranza permanente constituyan 7,8 millones de ha. en 1959, 8,0 en 1970 y 8,4 en 1975, presentando un crecimiento inferior al 1 % anual. Las áreas de pasturas naturales ocupaban 102,3 millones de ha. en 1959, 124,4 en 1970 (crecimiento anual del 2 %) y 125,9 en 1975 (crecimiento anual inferior al 1 %). Puede afirmarse que las áreas destinadas a la labranza permanente y a las pasturas naturales prácticamente no incorporaron nuevas tierras entre los años 1970 y 75. A modo de compensación, el área de labranza temporaria aumentó de 20,9 millones de ha. en 1959 a 26,0 en 1970 (aumento anual del 2,4 %) y a 31,7 en 1975 (aumento anual del 4 %). El área de pasturas artificiales se incrementó de 20,1 millones de ha. en 1959 a 29,7 en 1970 (crecimiento anual del 4 %) y a 39,7 en 1975 (crecimiento del 6 % anual). En suma, de los 37 millones de ha. incorporados a estas 4 actividades entre 1959 y 1970, 22,1 millones (el 59,5 %) fueron destinados a pasturas naturales, 9,6 millones (el 25,8 %) a pasturas artificiales y 5,1 millones (el 13,8 %) a la labranza temporaria. De los 17,6 millones de ha. incorporados entre 1970 y 1975, se emplearon 10,7 millones (el 56,7 %) en la formación de pasturas artificiales, 5,7 millones (el 32,4 %) en la formación de tierras de labranza temporarias y sólo 1,5 (el 8,5 %) en pasturas naturales. Queda claro que, sobre todo en este último quinquenio, debe haber habido una gran transformación de pasturas naturales en artificiales o en tierras de labranza temporaria y, en general, se verificó una tendencia hacia la intensificación del uso del suelo agrícola.

Desde el punto de vista de la localización de estas actividades, es necesario observar lo siguiente:

#### a. tierras de labranza permanente

- presentan un crecimiento significativo sólo en el Nordeste, durante el periodo 1959-70; en el Sudeste, entre 1959 y 1970, el área disminuyó en su tercera parte, habiéndose recuperado parcialmente la pérdida entre 1970 y 1975; en el Sur el área disminuyó durante los dos subperiodos;
- en los estados que figuran en la Tabla 6, aumentó el área sólo en Bahía, Paraná, Minas Gerais y San Pablo sufrieron reducciones;

#### b. tierras de labranza temporaria

- entre 1959 y 1975 aumenta el área sobre todo en el Sur (de 6,2 a 11,6 millones de ha.), en el Centro-Oeste (de 1,2 a 4,2 millones de ha.) y en el Norte (de 0,3 a 1 millón de ha.);

— el área así utilizada se expandió, entre 1959 y 1975, sobre todo en los estados de Paraná, Goiás, Mato Grosso, Río Grande do Sul y Pará, que representan en su conjunto las ¾ partes del área brasileña incorporadas a la labranza temporaria durante este periodo;

#### c. pasturas naturales

- en el periodo 1959-75, éstas crecen principalmente en el Centro-Oeste, Sudeste y Nordeste;
- los aumentos del área de pasturas naturales durante este periodo se producen principalmente en los estados de Minas Gerais, Goiás, Bahía y Mato Grosso, que representan en su conjunto el 80 % del área brasileña destinada a las pasturas naturales;

#### d. pasturas artificiales

- en el periodo 1959-75, el área aumenta sobre todo en el Centro-Oeste (más de 10,4 millones de ha.), luego, en el Sur (más de 3 millones de ha.) y en el Nordeste (más de 2,8 millones de ha.), si bien se registran también aumentos significativos en el Sudeste y en el Norte;
- la expansión de esta área entre 1959 y 1975 se produjo (en orden decreciente) en el Mato Grosso, Goiás, Paraná y San Pablo, que representan en su conjunto a las ¾ partes de dicha expansión en todo el país.

El total de las tierras incorporadas a la agricultura brasileña (incluidas las de labranza permanente y temporaria, y pasturas naturales y artificiales), entre los años 1959 y 1970, fue de 54,6 millones de ha. Los estados en los que se produjo una incorporación mayor fueron los de Goiás (11,6 millones), Mato Grosso (10,8 millones), Minas Gerais (6,5), Bahía (5,4) y Paraná (4,4). En su conjunto estos 5 estados fueron los responsables del 71 % de las nuevas tierras incorporadas en todo el país a la agricultura durante este periodo.

### 3. Distribución espacial de la población

Analizaremos cómo evolucionó la distribución espacial de la población en base a los datos de los censos demográficos. La Tabla 7 presenta esta evolución entre los años 1940 y 1980, tomando en cuenta los porcentajes de población residentes en cada una de las regiones y en algunos estados. Se verifica que a lo largo de estos años, la distribución espacial de la población brasileña no presenta modificaciones profundas. El Sudeste, la región más poblada, mantiene aproximadamente su participación en el conjunto de la población; el Nordeste muestra una

Tabla 7. DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION BRASILEÑA POR REGIONES Y ESTADOS SELECCIONADOS. DATOS DE LOS CENSO DE 1940, 1950, 1960, 1970 Y 1980

	1940	1950	1960	1970	1980
Norte .....	3,6	3,6	3,7	3,9	4,9
Pará .....	2,3	2,2	2,2	2,3	2,9
Nordeste .....	35,0	34,6	31,7	30,2	29,3
Maranhão .....	3,0	3,1	3,5	3,2	3,4
Bahía .....	9,5	9,3	8,5	8,1	8,0
Pernambuco .....	6,5	6,5	5,9	5,5	5,2
Sudeste .....	44,5	43,4	43,7	42,8	43,4
San Pablo .....	17,4	17,6	18,3	19,1	21,0
Río de Janeiro .....	8,8	9,0	9,5	9,7	9,5
Minas Gerais .....	16,4	15,0	14,0	12,3	11,2
Sud .....	13,9	15,1	16,8	17,7	16,0
Paraná .....	3,0	4,1	6,1	7,4	6,4
Río Grande do Sul ..	8,1	8,0	7,7	7,2	6,5
Centro-Oeste .....	3,1	3,4	4,2	5,5	6,3
Goiás .....	2,0	2,3	2,7	3,2	3,2
Mato Grosso .....	0,5	0,4	0,5	0,6	1,0
Mato Grosso do Sul ..	0,6	0,6	0,8	1,1	1,1

Fuentes: IBGE, Censos demográficos, 1940, 50, 60, 70 y 80.

participación decreciente, mientras que las demás regiones aumentaron su parte en la población total. Para evaluar mejor la redistribución producida, dividimos el territorio en 3 áreas: a) el centro metropolitano (San Pablo y Río de Janeiro); b) la frontera (Norte, Centro-Oeste y los estados de Maranhão y Paraná); y c) las áreas de emigración (Nordeste con excepción de Maranhão, Minas Gerais, Espíritu Santo, Santa Catarina y Río Grande do Sul).

Entre 1940 y 1980, la porción de la población residente en el centro metropolitano aumentó del 26,2 al 30,5 %. Este crecimiento se dio, sobre todo, en San Pablo, que subió del 17,4 % al 21 %. La correspondiente a Río aumentó mucho menos: del 8,8 % en 1940 al 9,7 % en 1970, habiendo disminuido al 9,5 % en 1980. Durante la última década, Río de Janeiro no acompañó el crecimiento de la población brasileña, lo cual puede atribuirse a la decreciente participación de este estado en el VTI nacional.

La parte de la población residente en la frontera presentó un crecimiento más nítido, ascendiendo del 12,7 % en 1940 al 21 % en 1980. El aumento en la participación del área de frontera fue más intenso en la década del 50, cuando ascendió del 14,2 % (en 1950) al 17,5 % (en 1960). A lo largo de las décadas siguientes, este aumento se volvió cada vez menor, alcanzando apenas 1 punto porcentual en los años 70. Existe, entonces, una tendencia a la saturación de la frontera que se manifiesta, sobre todo, en Paraná, cuya participación en la población brasileña disminuyó de 7,4 % en 1970 al 6,4 % en 1980. Goiás y Mato Grosso do Sul también parecen haberse saturado habiendo mantenido la misma participación en el total de la población entre los años 1970 y 1980. Durante los años 70, sólo la región Norte y los estados de Mato Grosso y Maranhão continúan absorbiendo porcentajes crecientes de población.

Por último, la parte de la población residente en las áreas de emigración tiende, como es de esperar, a disminuir, habiendo descendido del 61,2 % en 1940 al 48,4 % en 1980. Resulta interesante observar que las áreas de emigración perdieron más participación entre los años 1950 y 1960, cuando disminuyó en 4,5 puntos porcentuales; durante la década siguiente, la pérdida fue de 3,5 puntos y en el transcurso de la última década, de sólo 2,9 puntos. Esta disminución en el ritmo de la pérdida de población tal vez se deba a los intentos de desarrollo regional iniciados en 1960. De hecho, la población del Nordeste disminuyó nítidamente su ritmo de pérdida en el transcurso de las últimas dos décadas. Las partes correspondientes a Minas Gerais y a Río Grande do Sul, por el contrario, aumentaron sus pérdidas de 1,3 puntos en los años 50 a 2,2 puntos en los años 60 y 1,6 puntos para los años 70. Dentro del Nordeste (con excepción de Maranhão, considerada como frontera), Bahía ha demostrado recientemente una mayor capacidad de retención de la población; su participación en la población brasileña prácticamente no se ha reducido entre los años 1970 y 1980. Mencionamos anteriormente que Bahía elevó su participación en el VTI nacional y su agricultura incorporó una gran extensión de tierras nuevas entre los años 1970 y 1975. Esto podría explicar por qué este estado consiguió estancar su hemorragia demográfica durante la última década.

Los movimientos de la población en el espacio pueden estudiarse mejor analizando la evolución de la distribución de los crecimientos poblacionales, ya que éstos varían de modo más sensible que los porcentajes de la población total, los cuales están fuertemente influidos por las cifras anteriormente acumuladas. Por ejemplo, una región que no haya obtenido ningún aumento de población durante un período determinado alterará poco su participación en la población total si esta última no hubiere aumentado mucho. En cambio, la participación de esta misma región en el crecimiento poblacional habrá sido igual a cero.

La Tabla 8 presenta la distribución espacial de los crecimientos poblacionales durante los últimos cuatro períodos intercensales. Los datos han sido agrupados según las tres áreas ya consideradas: Centro Metropolitano, Frontera y Áreas de Emigración. El Centro Metropolitano in-

**Tabla 8. DISTRIBUCION DE LOS INCREMENTOS POBLACIONALES DURANTE LOS PERIODOS INTERCENSALES: 1940/50, 1950/60, 1960/70 Y 1970/80**

	1940/50 (%)	1950/60 (%)	1960/70 (%)	1970/80 (%)
<b>Centro Metropolitano</b> .....	28,1	31,0	31,8	36,8
San Pablo .....	18,2	20,3	21,5	27,9
Río de Janeiro .....	9,9	10,7	10,3	8,9
<b>Frontiera</b> .....	19,2	27,5	27,5	24,9
Norte .....	3,4	4,0	4,5	8,8
Centro-Oeste .....	4,5	6,7	9,2	9,5
Goiás .....	3,6	3,9	4,4	3,6
Maranhão .....	3,2	4,9	2,3	3,9
Paraná .....	8,1	11,9	11,5	2,7
<b>Áreas de emigración</b> .....	52,6	41,5	40,6	38,2
Bahía .....	8,5	6,0	6,8	7,6
Pernambuco .....	6,6	3,9	4,6	3,8
Ceará .....	5,7	3,3	4,6	3,6
Minas Gerais .....	9,9	10,9	7,3	7,3
Río Grande do Sul .....	7,9	6,7	5,6	4,3

Fuente de los datos brutos: IBGE, Boletín demográfico, vol. II, nº 1, julio-septiembre de 1981.

crementa su participación en el crecimiento poblacional de 28,1 % en 1940/50 a 36,8 % en 1970/80, lo cual refleja la progresiva metropolización del país. Los dos estados en los que concentran las mayores áreas metropolitanas absorben porcentajes cada vez más grandes de crecimiento poblacional, siendo particularmente importante el correspondiente a la década del 70/80 cuando alcanzó el 36,8 % (en la década del 60/70 había llegado al 31,8 %). Dentro del Centro Metropolitano, la parte correspondiente a San Pablo presenta el crecimiento más importante, sobre todo entre los años 1960 y 1970 (del 21,5 % al 27,9 %). La parte correspondiente a Río de Janeiro alcanza su punto máximo entre 1950 y 1960 (con el 10,7 %), y decae en las décadas siguientes. En el período 1970/80, la parte del crecimiento poblacional localizada en San Pablo fue tres veces superior a la de Río, lo que demuestra que la centralización económica en San Pablo estaba atrayendo progresivamente más población de otras áreas del país, provocando, en particular, el "vaciamiento" de Río.

La Frontera aumenta su participación en el crecimiento poblacional entre los años 1940 y 1950, al ascender del 19,2 % al 27,5 %, manteniéndose en este nivel durante los años 1960, y sufriendo una pérdida en la década de 1970 (desciende al 24,9 %). El aumento de la Frontera en la participación entre 1950/60 y 1960/70 se debe, fundamentalmente, a la atracción ejercida por Paraná sobre las corrientes de migración. Durante estas dos décadas sólo San Pablo superó a Paraná en lo que se refiere a la dimensión del crecimiento poblacional. Por esta razón, es notable el contraste con lo ocurrido en el período 1970/80, etapa durante la cual Paraná absorbe un porcentaje del crecimiento poblacional sumamente reducido (2,7 %), inferior al de Maranhão (3,9 %) y al de Goiás (3,6 %). Este último estado también sufrió la reducción de su porcentaje de crecimiento poblacional, pero en menor escala. Paraná y Goiás son estados en los que la agricultura es la principal actividad económica y, tal como hemos visto, durante los años 1970, no dejó de darse en ambos la incorporación de nuevas tierras. El fenómeno de su aparente saturación demográfica merece un examen más detenido.

George Martine, en un trabajo aún inédito (*Expansão e retração de emprego na fronteira agrícola*) somete a un cuidadoso análisis el caso de Paraná, por el cual se verifica que durante la década del 70 la región Noroeste-Nordeste de dicho estado debe haber sufrido una emigración líquida de aproximadamente 1,9 millones de personas. Este inmenso éxodo rural, producido a partir de una región de reciente ocupación, se debe a una combinación de circunstancias entre las cuales sobresalen la sustitución de los cultivos de café, algodón, arroz, maíz, porotos y mandioca, que requieren mucha mano de obra, por el cultivo de la soja y el trigo los cuales, estando altamente mecanizados, necesitan poca fuerza de trabajo. Además, se está produciendo un nítido proceso de concentración de tierras como resultado de la ruina de muchos pequeños propietarios y de la expulsión de numerosos arrendatarios.

Martine prevé que en la región Oeste de Paraná, que ha asistido a un intenso crecimiento demográfico durante la década del 70/80, se producirá el mismo proceso de expulsión y emigración. Nada indica en su análisis que el caso de Paraná sea peculiar. Por el contrario, la política económica que provocó los cambios de cultivos, la adopción de métodos mecanizados de producción y la concentración de las tierras fueron y están siendo puestas en práctica en todo el país. Esto significa que la frontera agrícola, por ser agrícola, demostró tener poca capacidad para retener población. En la década 1970/80, la frontera se desplazó hacia la región Norte, cuya parte en el crecimiento poblacional alcanzó el 8,8 %, no habiendo superado el 4,5 % durante la década 1960/70. Pero también en el Norte, al igual que en el Mato Grosso, está avanzando la gran propiedad pecuaria, provocando la expulsión de los arrendatarios y el empleo de peones exclusivamente para el desbrozamiento de las áreas que servirán de pastura. Con relación a esta región, también es razonable prever que no absorberá un porcentaje significativo del crecimiento poblacional durante mucho tiempo a menos que la política de asentamiento agrario sufra una completa reformulación.

En los años 1940/50, las áreas de Emigración aún absorbían más de la mitad del crecimiento poblacional brasileño, pero, este porcentaje disminuyó al 41,5 % en la década de 1950/60, al 40,6 % en la de 1960/70 y al 38,2 % en la de 1970/80. Esto indica que las migraciones interregionales e interestatales se aceleraron a partir de los años 1950. A juzgar por los datos de la Tabla 8, entre 1940/50 y 1950/60 aumentaron los flujos migratorios originados en los estados del Nordeste: Pernambuco, Ceará y Bahía, cuya participación conjunta en el crecimiento poblacional disminuyó del 20,8 % en 1940/50 al 13,2 % en 1950/60.

Sin embargo, durante la década de 1960/70 la parte correspondiente a estos estados se recuperó, alcanzando el 16 %. En 1970/80, continuó creciendo sólo la parte correspondiente a Bahía, al mismo tiempo que las de Ceará y Pernambuco volvieron a disminuir. En la medida en que el movimiento poblacional en el espacio refleja la creación de oportunidades económicas en ciertas localidades y su destrucción en otras, puede decirse que el Nordeste parece haberse beneficiado con la política de desarrollo regional, por lo menos en la década de 1960/70<sup>2</sup>. Durante la siguiente década, parecerá que sólo Bahía continúa beneficiándose de las condiciones favorables para retener población dentro de sus límites. Pernambuco y Ceará, en 1970/80, absorbieron porcentajes mucho menores del crecimiento poblacional.

Minas Gerais, tradicionalmente un estado exportador de trabajadores, entre 1940/50 y 1950/60, llegó a aumentar su participación en el crecimiento poblacional del 9,9 % al 10,9 %, pero presenta una fuerte declinación (del 7,3 %) en 1960/70, manteniéndose en el mismo nivel en los años 1970/80. A pesar de la creciente participación de este estado en el VTI nacional, no logró retener su población. Lo mismo se verifica en Río Grande do Sul, cuya participación en el crecimiento poblacional decrece regularmente en el transcurso de las cuatro décadas. El hecho de que Minas Gerais y Río Grande do Sul se estuvieran industrializando con cierta intensidad, por lo menos hasta 1975, no evitó el que continuaran exportando parte de su crecimiento poblacional al Centro Metropolitano y a las áreas de Frontera.

#### 4. Conclusiones

A juzgar por la fuerte tendencia a la concentración metropolitana de la población —sobre todo en San Pablo, el mayor polo urbano— manifiesta en forma más acentuada durante la década 1970/80, debemos concluir que la distribución espacial de la población está siendo regida, en forma progresiva, por el factor "económico". La lógica de este factor, tal como vimos en la primera parte de este trabajo, consiste en favorecer la aglomeración de las actividades no agrícolas en un único punto espacial y, en consecuencia, la concentración poblacional en el mismo. Esto es, sin duda, lo que viene ocurriendo, en cierto modo, en el país, a pesar de la retórica oficial en favor del desarrollo regional.

Por otro lado, no se puede afirmar que no se haya hecho nada para estimular la actividad económica en las regiones periféricas del país. Los censos económicos revelan que, a partir de 1970, la producción industrial se ha desarrollado con mayor intensidad tanto en el Nordeste como en el Sur. La incorporación de tierras a la agricultura ha sido bastante amplia, tanto en el Centro-Oeste como en los estados de Minas Gerais, Bahía y Paraná. Es cierto que los datos referentes a las actividades económicas llegan sólo hasta 1975, mientras que la redistribución espacial de la población está siendo analizada hasta 1980. Es posible que las tendencias a la descentralización económica, detectadas hasta 1975, se hayan revertido en la segunda mitad de los años 1970. Sin embargo, ciertos hechos, como la puesta en funcionamiento de una nueva fábrica de automóviles en Minas Gerais y la construcción de polos petroquímicos en Bahía y en Río Grande do Sul, conducen a encarar la hipótesis de la reversión con cierto escepticismo.

La explicación del relativo desencuentro entre el desarrollo regional (que, en realidad, consiguió poco más que estabilizar los niveles de centralización industrial existentes en 1959) y la concentración espacial de la población tal vez esté en el carácter "tecnológico" de las actividades descentralizadas. Se trata en general de industrias nuevas, usuarias de técnica moderna; y es posible que las unidades industriales instaladas fuera de San Pablo tengan una productividad de trabajo más alta y empleen menos gente por cruzeiro de VTI que las plantas más antiguas que allí funcionan. Sabemos, también, que la mecanización de la agricultura ha sido particularmente amplia en las zonas de frontera, sobre todo en el cultivo de cereales y soja y en la formación de pasturas artificiales. Si así fuera, la propia naturaleza del desarrollo regional, que en Brasil opera en base a los incentivos fiscales y a los subsidios al capital a través de créditos, limitaría su efecto sobre la distribución de la población.

No queremos con esto preconizar políticas de desarrollo regional que desalienten la utilización de técnicas modernas en las áreas periféricas, lo cual las condenaría al atraso permanente. Por el contrario, sería un crimen privar al Nordeste y a las demás regiones del único privilegio del cual gozan por haber llegado tardíamente al desarrollo, que consiste en la posibilidad de saltar etapas y adquirir lo mejor que proporciona el progreso tecnológico. En caso de ser necesario extraer alguna conclusión normativa, ésta sería de la necesidad de ampliar los esfuerzos de desarrollo regional, tornándolos económicamente más eficaces y socialmente más justos, con el propósito de ofrecer a la población mejores opciones que la migración.

## NOTAS

<sup>1</sup> Trabajo presentado al Seminario **Structural development and social problems of the Latin American city**, Tepoztlán, Working Group on Latin American Urbanization, 22-24/8/1982.

<sup>2</sup> Los datos de las Tablas 4 y 5 no muestran esta tendencia. Es posible que la menor emigración producida durante la década del 60 haya sido un reflejo de las recesiones que afectaron sobre todo a la industria de San Pablo.

## Pobreza urbana y bienestar público en México e Inglaterra

Bryan R. Roberts

### El sistema estatal de bienestar social

El sistema estatal de bienestar social es un asunto importante para la investigación y planificación urbana en América Latina. El crecimiento de la población urbana y la distribución del ingreso, altamente concentrada, hace de la pobreza un problema acuciante y visible. El desarrollo del sistema de bienestar social se hace difícil por las ventajas económicas a corto término, producidas por la falta de previsión. Las empresas se benefician con el trabajo barato y los gastos generales bajos, consecuencias de la ausencia relativa de impuestos y regulaciones legales. Los asentamientos marginales y otro tipo de viviendas de baja calidad proporcionan ámbitos de subsistencia a un costo bajo a los trabajadores mientras que, los empresarios que evitan sus obligaciones de prestaciones sociales y salud producen bienes y servicios a un costo mínimo. En realidad, una buena parte del significado analítico y práctico del concepto de economía informal deriva de la ausencia de desarrollo de las funciones de bienestar social del Estado.

El problema es más fundamental que el de optar entre políticas de crecimiento económico rápido sin bienestar y crecimiento más lento con bienestar. Me voy a detener en el argumento de que el desarrollo del bienestar social estatal es parte integrante del desarrollo capitalista y que, consecuentemente, incluso el desarrollo económico de los países subdesarrollados traerá seguramente un sistema de bienestar público extensivo. Hay signos, por ejemplo, en algunos países subdesarrollados, como Brasil, de que las funciones de bienestar social del Estado se están comenzando a aproximar a la de los países capitalistas avanzados.

El sistema de bienestar social estatal no sigue, sin embargo, un patrón similar en toda las sociedades, sino que muestra diferentes ritmos en la introducción de programas de bienestar y en su rango de cobertura. En la Europa capitalista, existen marcadas diferencias entre la evolución de la intervención estatal y la naturaleza y extensión de esta intervención, como sucede por ejemplo entre Inglaterra y Alemania<sup>1</sup>. Asimismo, Carmelo Mesa-Lago<sup>2</sup> ha demostrado, documentadamente, los contrastes significativos entre el bienestar público de los

distintos países latinoamericanos. A pesar de las diferencias, la tendencia es la misma: un aumento en las funciones de bienestar social estatal.

Gough, siguiendo a O'Connor<sup>3</sup>, delinea las principales tendencias que promueven el desarrollo del bienestar social estatal en el capitalismo avanzado: a) la necesidad de inversión social para proporcionar infraestructura y servicios que incrementen la productividad laboral, como por ejemplo, medio ambiente saludable y educación; b) las ventajas de proporcionar algunos tipos de bienes de consumo colectivo, tales como transporte público y asistencia sanitaria para bajar los costos de reproducción de la mano de obra; y c) las presiones en pro de gastos sociales que permitan mantener el control y un cierto grado de armonía social. Estos últimos desembolsos —gastos sociales— incluyen protección policial, pero también aquellos servicios y beneficios necesarios para mejorar la suerte de aquellos que han sido marginados de los puestos de la economía moderna —como los ancianos o los discapacitados—, por ejemplo.

Gough aclara que estas tendencias no son pre-requisitos esenciales del desarrollo capitalista, por cuanto los Estados se diferenciarán en la importancia que den a esas necesidades y en el nivel de prioridad que les asignan.

Sin embargo, la compleja sociedad urbana, consecuente con el desarrollo capitalista, lo hace menos práctico al depender de la iniciativa individual o de la simple coerción, como medios para asegurar la calificación y el compromiso con el trabajo requerido por las nuevas tecnologías. Igualmente, la organización del trabajador en sindicatos o partidos políticos, que es parte de la evolución del capitalismo, impone fuertes presiones a la clase dominante, para que ésta reduzca la desigualdad por medio de la previsión social estatal.

El incremento en los gastos del Estado en un "improductivo" sistema de bienestar social, en detrimento de la acumulación de capital, puede producir y produce crisis políticas que intentan hacer retroceder el bienestar social como un medio de crecimiento más acelerado. Este tipo de crisis es un rango general de las sociedades capitalistas avanzadas, aun cuando la fuerza organizativa de la clase obrera varíe en cada uno de estos países. El avance del sistema de bienestar social estatal es, por un lado, el resultado de la lucha de la clase obrera pero, al mismo tiempo se necesita para ayudar a funcionar a la economía capitalista.

Uno de los propósitos de este trabajo es, por tanto, explorar algunos de los factores de economía política que diferencian los sistemas de bienestar, en los modernos Estados subdesarrollados. El bienestar social público tiene una profunda significación en las relaciones de clase, siendo improbable que su implantación se basen simplemente en consideraciones de igualdad social. El sistema dirigido a grupos particulares o comunidades es un potente instrumento que permite a las clases dominantes incorporar grupos claves en su estrategia de desarrollo. Mi

intención es aplicar este análisis a una particular situación de subdesarrollo, la de México, para explorar las implicaciones del lento desarrollo del sistema de bienestar público en el país, a pesar del rápido crecimiento económico que tuvo como resultante de una compleja economía urbana.

Mi interés está dirigido tanto a entender las alternativas del sistema de bienestar estatal —que han llevado a México a tener una respuesta muy débil frente a las tendencias en cuanto a bienestar social se refiere—, como a explorar algunas de las opciones futuras para la previsión social en situaciones de subdesarrollo. Para elaborar mi argumento, utilizo una comparación con el caso inglés. El caso es interesante, ya que Inglaterra era el arquetipo del desarrollo capitalista liberal, en donde las funciones de bienestar social estatal estaban muy poco desarrolladas pero, en el periodo post-Segunda Guerra Mundial, se transforma en el modelo del Estado de bienestar. El caso inglés nos permitirá aislar algunas de las variables que han sido cruciales para el surgimiento del bienestar social en los países capitalistas avanzados, y que difieren de las del subdesarrollo. La variable central que quiero enfatizar es el significado del trabajo bajo condiciones de desarrollo y subdesarrollo del crecimiento urbano-industrial.

Comenzare por dar un vistazo a los contrastes generales entre el sistema de bienestar social público de México y de Inglaterra. En las secciones siguientes, examinaré la evolución que éste ha tenido en ambos países, deteniéndome en cómo y porqué se ha desarrollado y examinando con mayor detalle sus impactos en las relaciones de clases.

#### La naturaleza del bienestar social en México e Inglaterra

Las condiciones de vida de los pobres y el tratamiento que se le ha dado a la pobreza en ambos países contrastan agudamente. En México, la pobreza urbana se ha hecho más llevadera por los esfuerzos generadores de ingresos de los miembros del hogar, por medio de las relaciones de parentesco y las relaciones de comunidad y por medio de un bajo costo de los medios de subsistencia. En ese bajo costo de subsistencia están implícitas las oportunidades de invadir tierras y construir su propio techo y las oportunidades de sustituir los bienes y servicios del mercado —tales como transporte, electricidad, vestuario, alimentos o calefacción—, por sistemas proporcionados por el hogar o la comunidad<sup>4</sup>. La previsión social estatal hace una contribución directa muy escasa para aliviar la pobreza. El servicio de salud pública gratuito es muy limitado al punto que no garantiza la obtención de medicinas gratis. La contribución del Estado es a menudo aquella indirecta de permitirle a los pobres la utilización de estrategias informales y a veces ilegales para obtener ingresos o servicios.

Por el contrario, Inglaterra tiene un Estado de bienestar altamente desarrollado; donde a la población se le asegura un mínimo estándar de

subsistencia. Aquellos que no están en condiciones de obtener este mínimo nivel, ya sea por la edad, enfermedad o desempleo, reciben una pensión de subsistencia acorde con el tamaño y las necesidades particulares de la familia. Adicionalmente, se les entrega una cantidad de dinero en efectivo a los responsables del cuidado de los niños, por lo general, la madre. Además, toda la población cuenta con un servicio médico y dental gratuito<sup>5</sup>. Los aportes del Estado de bienestar también responden al principio de que el receptor de una cuota de subsistencia debe obtener los medios de vida a través del mercado y por medios formales. El alquiler o los pagos de intereses hipotecarios de los beneficiarios del sistema de bienestar social, son pagados por el Estado únicamente con recibos formales y, en el caso de los miembros del ayuntamiento, se pagan directamente. Dentro de ciertos límites, el Estado paga las tasas fijadas por el mercado para ciertas obligaciones, como por ejemplo la renta. Los receptores (beneficiarios) de este sistema no son estimulados a que traten de aumentar su pensión, ya que sólo se les permite un pequeño extra sin que les sea descontado de lo que reciben. El aporte de la familia o de la comunidad al sistema de bienestar social es independiente de la situación de cada uno y a los beneficiarios se los trataba, en función de su status individual, de manera que, por ejemplo, el que una persona de edad tenga hijos con los cuales vive no elimina su derecho al sistema de bienestar y, por tanto, no necesita optar por vivir sola.

El contraste indica, hasta cierto punto, la diferencia entre un país relativamente subdesarrollado, en proceso de urbanización e industrialización, y un país capitalista avanzado que ya ha completado dicho proceso. En 1978 el ingreso per cápita de Inglaterra era cuatro veces mayor que el de México<sup>6</sup>. No tenía propiamente una población agrícola, pero sí más de cien años experimentando una situación de pobreza urbana como agudo problema social, el cual —como veremos— era visualizado por todas las clases sociales como algo que requería una solución estatal. En contraste, México está todavía experimentando una significativa migración campociudad. Su tasa de crecimiento económico ha sido sustancial en los últimos años, pero el mantenimiento de la misma se logró a través de la inversión de los recursos de capital relativamente escasos en la infraestructura económica, y no a través de inversiones en previsión social. Así, desde 1939, el 70 % o más de la inversión pública se ha destinado a proyectos de desarrollo económico, y sólo del 10 al 20 % a servicios de bienestar social<sup>7</sup>.

El contraste más impresionante está en la proporción de los recursos nacionales que se destinan a los servicios sociales. A pesar de la mayor extensión de la intervención estatal en los países subdesarrollados contemporáneos, si se la compara con la que había en Inglaterra en el siglo XIX, esta intervención básicamente económica, es decir destinada a la infraestructura económica (sobre todo caminos y electricidad)<sup>8</sup>. Los gastos sociales en México están fuertemente centrados en la provisión de servicios de salud y educacionales. Los gastos en educación representa-

ban un 4,8 % de PBN en 1977, el 11,7 % del gasto público total y más de la mitad del gasto público en servicios sociales<sup>9</sup>. Si bien educación y los servicios médicos abastecen a los pobres, también proporcionan empleos a profesionales y empleados. En 1983, los gastos en educación representaron alrededor de la mitad de los gastos gubernamentales en servicios sociales y los salarios de los maestros<sup>10</sup> equivalían al 56 % del total. En ese mismo año, la salud pública representaba un 48 % de los gastos estatales directos en servicios sociales no educacionales<sup>11</sup>. La mayor parte de este gasto se destinaba a los salarios del personal de salud.

En 1964, por ejemplo, 9.740 de los 20.277 médicos de México estaban empleados por el gobierno, a tiempo completo.

Por el contrario, los gastos gubernamentales en servicios sociales en Inglaterra fueron, en 1975, el 28,8 % del PBN<sup>12</sup>. El 47 % de estos gastos se destinaron a educación y salud y el resto fue utilizado en vivienda, seguridad social y cuidado y bienestar de los niños. El ingreso transferido (pagos a los beneficiarios del sistema de bienestar) totalizó cerca de un 44 % de los gastos<sup>13</sup>. Estos pagos transferidos sirven para redistribuir el ingreso nacional aunque como veremos, el impacto sobre la desigualdad en el ingreso no es demasiado grande. Así, si bien servicios tales como los educacionales y de salud absorben una proporción mucho mayor del PBN en Inglaterra que en México, representan una parte relativamente mucho menos importante del total de gastos en servicio social.

Otra forma de entender las diferencias en el grado y naturaleza de la intervención estatal es comparando los gastos en consumo (Tabla 1).

Tabla 1. PRODUCTO BRUTO INTERNO POR TIPO DE GASTO

Tipo de gasto	AÑO			
	1963	1978	Méjico	Inglaterra
Gastos estatales en bienes de consumo final .....	6,3	16,9	11,4	20,3
Gastos privados en bienes de consumo final .....	76,2	66	59	66
Otros gastos (principalmente en inversiones de capital)	17,5	17,1	29,6	13,7
Total de gastos .....	100	100	100	100

Fuentes: ONU, 1980, vol. 1, 1409, 1913.

El Estado, en Inglaterra, es un consumidor más relevante de bienes y servicios que en México. Sin embargo, en años recientes, el Estado mexicano ha aumentado su consumo en forma acelerada, lo cual, combinado con la inversión de capital, da como resultado una situación en la cual el consumo final privado es un determinante menos significativo del gasto que en Inglaterra. Por ello, los pagos transferidos a los beneficiarios del sistema de bienestar aumentan el tamaño del mercado de bienes y servicios.

Por lo tanto, la acumulación de capital es una prioridad relativamente mayor en el caso mexicano, aunque los datos sobre Inglaterra sugieren que el Estado de bienestar necesita no incurrir en un socavamiento masivo de los principios del libre mercado<sup>12</sup>.

Preliminarmente se puede decir la provisión de bienestar social en el caso de México se centra en los servicios públicos que promueven el desarrollo capitalista, asegurando un standard mínimo de salud y educación públicas. Tales servicios son aquellos que pueden jugar un papel directo en proveer la mano de obra apropiada para las condiciones de empleo urbano-industriales modernas. Además estos servicios amplían el tutelaje del Estado tanto por dar origen a gran cantidad de puestos para empleados y profesionales como por crear puentes en el seno de las comunidades laborales. Los puestos en el sistema sanitario y en los programas de nutrición son puntos de organización desde los cuales puede reclutarse un líder local, por medio de beneficios tales como medicinas y leche gratis.

El contraste más acusado se da en la forma en que, en Inglaterra, la organización estatal de bienestar social penetra profundamente en la sociedad. Desarrollaré este punto para ilustrar cómo los gastos en bienestar social por parte del Estado tienen importantes implicaciones para la armonía social y la legitimación del *status quo*. El bienestar público cubre a toda la población, hayan o no pagado contribuciones. Igualmente, la organización de bienestar social divide la población en categorías, que tienen connotaciones tanto morales como administrativas. Los beneficiarios, presentan recetas, chequeras o formularios ante oficinas de correo, farmacia y ópticas. Para obtener pagos importantes las familias son visitadas por asistentes sociales gubernamentales que verifican sus necesidades. Los desempleados que persigan ser beneficiarios deben registrarse en bolsas de trabajo y deben entrevistarse con funcionarios del sistema de seguridad social para explicitar sus condiciones y pretensiones laborales. El *status* de cada beneficiario será conocido en su comunidad a causa de esas comprobaciones públicas de que es receptor de tales beneficios. Este *status* será comentado localmente y es una de las bases sobre las cuales se estratifica la comunidad local.

Las categorías de pobreza, en Inglaterra, se caracterizan por estar relativamente dispersas entre las comunidades obreras. Hay una cierta concentración de pobreza en regiones particulares y en determinadas áreas urbanas, pero por lo general, la pobreza es una característica individual más que de la comunidad. Con esto quiero decir que hasta hace

poco tiempo las desventajas se acumulaban a través de las trayectorias de vida individuales, a menudo comprometiendo la movilidad y por consiguiente revelando lazos comunitarios débiles. La actual masa desempleada está cambiando este cuadro. Pero en el período de postguerra, niveles bajos de desempleo, de alrededor del 2 %, eran normales, y hasta los inicios de los 70, una tasa de desempleo del 4 % era considerada como inaceptable por parte del gobierno<sup>13</sup>.

La pobreza en Inglaterra, a diferencia de lo que ocurre en México, es menos una cuestión de los bajos ingresos percibidos por una familia, que una cuestión de las familias que caen en ciertas categorías definidas administrativamente, a saber, las de aquellas que no pueden mantenerse por sí mismas. De los 17 millones de personas que estima Townsend<sup>14</sup> viven en la pobreza, el 53 % son pobres por recibir ingresos inadecuados para satisfacer sus necesidades, mientras un 47 % son pobres porque están desempleados, enfermos, retirados o son miembros de familias con un solo progenitor. Estas categorías han aumentado entre 1967 y 1976, haciendo que la pobreza se haya convertido cada vez más en una condición impuesta por el Estado. Los beneficios de corto plazo para estas categorías han declinado en un porcentaje promedio del ingreso neto entre 1967 y 1977<sup>15</sup>. Si bien el sistema de bienestar social en Inglaterra sirve para la redistribución del ingreso, la clase media también se ha beneficiado con la educación, los servicios médicos, reducciones impositivas sobre las hipotecas. El valor absoluto estimado de los beneficios es probablemente tan grande para los grupos de altos ingresos como para los de bajos ingresos<sup>16</sup>. Gough<sup>17</sup> puntualiza que el Estado de bienestar redistribuye primeramente el ingreso entre familias de distinto tipo en lugar de hacerlo partiendo desde las clases altas y medias hacia abajo.

Un resultado particularmente impresionante de esta situación ha sido la estratificación de los pobres en categorías administrativas. Townsend<sup>18</sup> afirma que hay una jerarquía implícita de beneficios en el sistema de bienestar inglés. En el extremo superior están los niveles que se le aplican a los pensionados de guerra y a los ciegos, seguidos por las viudas y sus familias, jubilados, impedidos, enfermos mentales, mujeres separadas y madres solteras con sus familias y, finalmente, los desempleados. En términos estrictos, todos los pagos deberían basarse en la misma evaluación de la necesidad para garantizar un mínimo nivel de subsistencia a todas estas categorías, de acuerdo con el número de personas que habitan en una casa y sus circunstancias particulares. La discrecionalidad operante asegura, tal como lo muestra la encuesta de Townsend, que ciertos beneficios se brinden en menor cantidad a los desempleados. Estos últimos estaban también sujetos, hasta hace poco, a un tope salarial, que los castigaba por abandonar voluntariamente su trabajo reduciendo en los beneficios.

Si bien los ancianos y los discapacitados no estaban sujetos al mismo oprobio moral de los desempleados, también representaban casos individuales que eran separados de las preocupaciones y patrones de vida de las comunidades donde vivían. En la situación de postguerra inglesa,

con mayor movilidad ocupacional y residencial, la pobreza probablemente significó una reducción en las relaciones que la gente podrá mantener fuera del hogar. Townsend cita muchos casos de miseria, donde uno de los aspectos más terribles es el aislamiento del pobre y su dependencia respecto del sistema estatal de bienestar social, que a su vez no puede comprender en su intrincada complejidad. Uno de los índices señalados por Townsend<sup>21</sup>, intenta mostrar los correlatos cualitativos de la pobreza. La mayor parte de los ítems de este índice se refiere a la ausencia de relaciones con el mundo exterior y de actividades. Todos ellos se revelan como altamente correlacionados con la pobreza, tal como es definida por el umbral del sistema de bienestar social estatal.

El sistema de previsión social en México implica una penetración superficial del Estado dentro de la sociedad. Por ejemplo, Lomnitz<sup>22</sup>, da cuenta del aislamiento relativo de los pobres de la ciudad de México respecto de las asociaciones exteriores, excluyendo instituciones estatales, y puntualiza que, por tanto, sus actividades no se moldean fácilmente por las necesidades del sistema dominante urbano-industrial. Sin embargo, a pesar del rápido crecimiento urbano y de la pobreza considerable, el control del Estado mexicano sobre la población sigue siendo impresionante. México es un país con un Estado estable de un solo partido en el cual existen relativamente pocos signos de abierto conflicto de clases en las áreas urbanas. Lo que podemos denominar funciones de armonía social del Estado, en México están aseguradas por otros medios que no son los gastos estatales para bienestar social. Necesitaremos pues explorar algunas de las relaciones que sustituyen a las de bienestar social en México y anotar las diferencias en los modelos de desarrollo político y económico que de allí resulten.

En las dos secciones que siguen examinaré las bases históricas de estas diferencias en los sistemas contemporáneos de bienestar social de los dos países mencionados. Voy a hacer hincapié en la urbanización e industrialización de ambos países. Estos procesos implican que una proporción cada vez mayor de la población depende de otras para obtener empleo, con lo cual se crea la posibilidad de que la gente se quede sin medios de subsistencia por razones que escapan a su control.

Si es la situación urbana la que trae a colación en forma aguda el problema de la previsión pública, entonces hay que mirar las diferentes situaciones urbano-industrial y la situación del empleo, tanto en México como en Inglaterra, para entender los patrones particulares del sistema de bienestar en estos países.

En el siglo XIX, con el apogeo del desarrollo capitalista liberal, la provisión estatal de bienestar era mínima. A partir del siglo XIV se había desarrollado en Inglaterra un sistema público de bienestar para manejar las crisis de una sociedad rural con una gran cantidad de trabajadores sin tierras y una población móvil. Los alcances de este sistema se habían reducido en el siglo XIX<sup>23</sup>. Nassau Senior escribió, como parte de sus críticas al actual Sistema Legal para los Pobres: "deploramos la equivocada concepción acerca de los pobres, cuando se cree que los salarios no

están sujetos a un contrato sino al derecho"<sup>24</sup>. La 1834 Poor Law Amendment Act fue designada para impedir que los trabajadores abandonaran su trabajo. Se basaba en el principio de menor elegibilidad, como sea que aquellos que recibiesen beneficios debían quedar en una peor situación a la de un trabajador independiente de la clase más baja. El auxilio social estaba estrechamente ligado a vivir en el Asilo de Pobres. Rimlinger<sup>25</sup> puntualiza que, efectivamente, a los pobres se les daba a elegir entre la fábrica y estos asilos. Sin embargo, los mismos reformadores que perseguían asegurar un mercado de trabajo altamente competitivo eran fuertes partidarios de un sistema de bienestar social público, considerando que un sistema adecuado de salud pública y de educación era esencial para el funcionamiento adecuado del mercado de trabajo<sup>26</sup>.

Fue por tanto en el área de las inversiones sociales que el Estado desarrolló primeramente sus funciones de bienestar social. Las presiones en pro de que el Estado asegure el consumo de bienes colectivos o incluso la armonía social no se desarrollaron con fuerza hasta el siglo XX. La razón básica de lo anterior reside en el triunfo del capitalismo liberal en cuanto a proporcionar por medio de la iniciativa privada, empleos bastante estables y una subsistencia adecuada para la mayoría de la población<sup>27</sup>. Hacia 1911, el empleo en manufactura y minería, organizados fundamentalmente en empresas de gran escala, representaban el 45 % de todo el empleo<sup>28</sup>. Estas empresas se sustentaban en una tecnología de cambio lento, en la cual, consecuentemente, los trabajos pasaban de los padres a los hijos (Chapman y Abbot, 1912/13). Los trabajadores se instalaban en determinadas localidades y las familias permanecían en la misma calle de un asentamiento industrial o de una gran ciudad durante generaciones. Este desarrollo era estimulado por un conjunto de poderosos intereses comprometidos con el desarrollo urbano y la provisión de vivienda de alquiler barata. Los propietarios de la tierra urbana, constructores e inversionistas de pequeña escala, a menudo surgidos de los vendedores locales y los profesionales, consideraban la construcción de casas para la clase obrera como un buen negocio, especialmente en ausencia de estándares habitacionales mínimos reglamentados por el Estado.

Las comunidades de la clase obrera que emergieron bajo estas circunstancias estaban, en gran medida, autorreguladas. Manchester, por ejemplo, tenía una fuerza policial de 1.000 para una población de 700.000 en 1903 y un cuerpo montado había sido utilizado desde 1848 para mantener el orden<sup>29</sup>. Las estadísticas disponibles sobre estabilidad residencial son impresionantes. El censo de 1901 muestra que, incluso en Londres, el 66,5 % de la población de la ciudad había nacido allí. En las regiones industriales del norte, que cuentan con un tercio de la población del país, más del 80 % de la población era nativa (Oficina de Censos, 1901, Tablas - Resumen, 247-257). Esta situación no cambió en forma dramática durante la siguiente mitad del siglo. Así, en 1957, las poblaciones regionales seguían siendo, en su mayoría, nativas de esas regiones y de esas ciudades. Incluso, en la región del norte donde se encuentran

Durham y Newcastle, el porcentaje de los nativos se había incrementado desde 1901, de un 83 % a un 86 % (Oficina de Censo, 1951).

En esta situación, la reproducción de la fuerza de trabajo se basaba en la comunidad y en la autoayuda. Los sindicatos, a finales del siglo XIX y comienzos del XX, se organizaron fundamentalmente por oficios y localidades. Prestaban por obtener un seguro contra la enfermedad y el desempleo. Adicionalmente, surgió en las ciudades industriales un número sustancial de sociedades de asistencia social, las *Friendly Societies*, sostenidas por las contribuciones de sus miembros y dando ciertas seguridades, frente a los problemas de salud y muerte de quien sostiene a la familia. Se estima que para fines del siglo XIX estaban funcionando alrededor de 24.000 sociedades de las mencionadas, con un total de 4.250.000 miembros. Estas sociedades atraían fundamentalmente a los obreros calificados e incluían cerca de la mitad de la población masculina de Inglaterra<sup>30</sup>.

La mayor amplitud del Estado para asegurar la reproducción social y la armonía se dio en los años 20 y se encuentra representada por las *Pensions and Unemployment Insurance Acts* de 1908 y 1911. Había crecido la conciencia pública respecto de las desigualdades generadas por la economía. La pobreza urbana comenzó a ser difundida por publicaciones y encuestas de reformadores tales como Mayhew en 1851, seguido por Means en 1881, Booth entre 1889 y 1903 y Rowntree en 1901<sup>31</sup>. Comenzaba también una crisis de confianza en la economía interna. El ascenso de potencias industriales tales como Estados Unidos y Alemania estaba restringiendo crecientemente los mercados a los territorios imperiales. La industria inglesa no estaba tan avanzada tecnológicamente como la de sus rivales y continuó basándose en bienes industriales de consumo básico, actividades extractivas a ingeniería pesada. La falta de confianza en la capacidad del capitalismo liberal para resolver sus problemas alimentó los temores de las clases dominantes de que la pobreza mostrada en las encuestas sociales socavase el sistema político y económico inglés<sup>32</sup>. Estos temores estaban parcialmente basados en los disturbios urbanos acaecidos en ese período y, parcialmente, en el hallazgo de incapacidad física del soldado raso en las Guerras Sudafricanas<sup>33</sup>.

La razón básica —el estancamiento industrial— de este aumento en las funciones de bienestar social estatal difirió de las razones que influyeron en la intervención estatal en otros países capitalistas avanzados durante este período. En Alemania, la política de bienestar social se utilizó durante Bismarck como instrumento para promover la lealtad de la clase trabajadora respecto del Estado y para asegurar su compromiso con el desarrollo económico<sup>34</sup>. Sin embargo, las clases dominantes en Inglaterra estaban enfrentadas al problema similar de requerir una gran fuerza de trabajo urbana en función de las necesidades futuras del capital. Además es probable que, salvo en Londres existían a comienzos del nuevo siglo relativamente pocas oportunidades de ingreso fuera de las que proporcionaba los puestos de trabajo de la economía formal. En ciertas áreas como las del norte, las oportunidades en el comercio o en servicios per-

sonales y de reparación siempre habían estado limitadas por los bajos salarios de la masa de la población y por la tendencia creciente de los ricos a vivir en suburbios lejanos o en el sur de Inglaterra. El ingreso no se complementaba con otras formas no-monetarias de subsistencia. Inglaterra era un país casi totalmente urbano en el cual los costos de subsistencia consistían en gastos en vivienda, alimentación y vestuario que no podían ser sustituidos fuera del mercado.

La década del 20 fue una época de creciente desempleo, que culminó en la Gran Depresión. En septiembre de 1931, el 22,4 % de la fuerza de trabajo asegurada estaba cesante<sup>35</sup>. Para estas fechas, el sistema de seguros se había hecho extensivo a la mayor parte de los trabajadores, hombres y mujeres. La cobertura del seguro se basaba en contribuciones y protegía al trabajador ocupado contra enfermedades y cortos períodos de desempleo. El Estado aportaba con aproximadamente un tercio y los empleadores y empleados el resto. Hacia 1931, las industrias aseguradas abarcaban más de 12 millones de trabajadores y casi todo el empleo masculino y femenino de las empresas industriales y de servicios<sup>36</sup>.

El desempleo promedio en 1931 era del 13,4 %, pero las mayores concentraciones estaban en las industrias regionales, con un nivel alto y persistente de desempleo: las minas de carbón con más de un millón de trabajadores y un promedio de 21,1 % de desempleo entre 1927 y 1931; los textiles con más de un millón de trabajadores y un promedio de desempleo del 21 %, la industria del acero con casi un cuarto de millón de trabajadores y un 25 % de desempleo y los astilleros con 200.000 trabajadores y un 32,8 % de desempleo<sup>37</sup>. Estas tasas de desempleo son específicas de la industria y muestran no sólo la falta de alternativas en oportunidades para obtener ingresos sino también el supuesto de que los desempleados podrían eventualmente encontrar empleo en sus antiguas industrias más que en nuevos sectores de crecimiento.

La Depresión condujo a un replanteo de las bases de la protección contra el desempleo, replanteo que culmina en 1934 con el *Unemployment Act*<sup>38</sup>. El informe respectivo recomendaba que los esquemas de las contribuciones debían seguir siendo las bases de los pagos por desocupación y enfermedad, como la mejor forma de mantener la responsabilidad y la iniciativa del personal y de limitar la intervención del Estado en la industria<sup>39</sup>. Nada central había que cambiar en la orientación de las políticas de bienestar social en Inglaterra. Estas se expandieron allí enormemente después de la Segunda Guerra Mundial, tomando a su cargo la previsión social que estaba en manos de la comunidad local. El Estado provee toda la asistencia médica a partir de los ingresos impositivos y se hace cargo completamente de aquellos sectores sociales incapacitados para cuidarse. El Estado se transforma, incluso, en patrón de la mayoría de la clase obrera. El énfasis sigue estando en la provisión de bienestar básico para remediar las "fallas" del sistema. A pesar de la influencia de Keynes y de la nacionalización de muchas

industrias, fue hecho relativamente poco para crear la intervención estatal en la promoción del pleno empleo mediante la reorganización económica<sup>40</sup>.

Después de la Segunda Guerra Mundial, hubo cambios importantes en la estructura social y económica inglesa que si algo hicieron fue acentuar la dependencia respecto de los medios formales de subsistencia. Hubo importantes cambios en la estructura del empleo, ya que el empleo estatal se transformó en un sector cada vez más importante, dándole ocupación al 27%<sup>41</sup> de la fuerza de trabajo en 1974<sup>41</sup>. El empleo también creció en forma absoluta y relativa respecto de la población total con un aumento particularmente significativo en las tasas de participación femenina. Incluso más, Inglaterra fue en el periodo de post-guerra, una economía con carencia de mano de obra, por lo que necesitaba estimular la migración de trabajadores de Europa y del Commonwealth. Esta falta de mano de obra se basaba en la expansión del comercio mundial en ese periodo y también en una estructura industrial cuya tecnología no era aún ahoradora de mano de obra. La influencia del pleno empleo reforzó el poder de negociación de los trabajadores en su lucha por obtener concesiones de bienestar social por parte del Estado. Tales concesiones se hicieron más necesarias como resultado de las tendencias sociales y económicas a sustituir, por ejemplo: el trabajo no remunerado de las mujeres en la casa o a enfrentar los cambios demográficos conducentes a un aumento de la cantidad de dependientes (niños y viejos) en las unidades familiares<sup>42</sup>.

Hubo ciertos cambios regionales en la población, en la medida en que las oportunidades de empleo comenzaron a concentrarse en la zona sur del país. Sin embargo, la expansión de la movilidad inter-regional no fue demasiado grande. La mayor parte de los cambios ocurrieron dentro de los límites de los distritos y de las áreas metropolitanas, reflejando la relocalización de la industria, la renovación urbana y la erradicación de los tugurios y la expansión residencial de las ciudades. En muchas ciudades la vivienda construida por el Estado llegó a incrementar en un 40% el stock de unidades habitacionales constituyéndose en el tipo de vivienda más difundido para la clase obrera. En cierta medida se consideró, para la ubicación de las viviendas, en inevitable deseo de la gente de vivir cerca de sus parientes; aunque, muchos amigos y parientes quedaron separados en esta relocalización habitacional. La amplitud del sistema de bienestar estatal en cuanto a ocuparse no sólo de la inversión social sino también del consumo social y la armonía social, ha sido moldeada por a) por la dependencia del trabajador respecto del empleo formal y de los medios formales de obtención de medios de subsistencia, y b) por la dependencia del capital respecto de una grande y creciente fuerza de trabajo. Estos rasgos del desarrollo capitalista son, sin embargo, menos evidentes en el caso mexicano.

Ahora podemos ver las consecuencias de ello para las políticas de bienestar estatal.

### Las bases de sistemas de bienestar social en México

México ha pasado en los últimos años de ser un país con población básicamente rural, a tener una población de alta movilidad espacial que se localiza cada vez más en las ciudades pero que no se queda fija allí. La migración campo-ciudad es muy común, así como también la migración internacional y la migración a otros pueblos y ciudades. El empleo en las ciudades no está concentrado en las industrias estables de gran escala, como sucedió en Inglaterra a fines del siglo pasado. En cambio, a menudo éste es proporcionado por unidades económicas inestables y de pequeña escala.

Esta situación ha implicado cambios en cuanto a las formas en que son satisfechas las necesidades de bienestar social. Algunos de estos cambios pueden entenderse observando lo que se denomina estrategias de bienestar social "tradicionales". Lourdes Arizpe<sup>43</sup> afirma que en el periodo post-revolucionario hasta los años 50, las comunidades rurales tuvieron a menudo mecanismos adecuados para manejar los problemas de bienestar social, aún cuando la pobreza predominaba tanto como la migración en busca de ingresos para complementar las escasas oportunidades locales. Ella se refiere a la capacidad de las instituciones campesinas para enfrentar el incremento de la población mediante la diversificación de la economía local y de sistemas de intercambio con otros poblados. En esta situación, los ancianos o los discapacitados eran sostenidos por los parientes más pudientes del lugar. A aquellos que no tenían trabajo o tierras la comunidad se los proporcionaba dentro de sus posibilidades.

Una de las razones por la cual los pueblos pueden absorber a los necesitados es que el trabajo rural empleaba intensivamente mano de obra y ésta última era de tal tipo que aún los muy jóvenes y los ancianos podían desempeñarse productivamente. González<sup>44</sup> ha calculado que había más de cuarenta tareas separadas que contribuían en forma importante a la subsistencia del hogar campesino y que podían ser igualmente ejecutados por los más jóvenes y los más ancianos, como por los adultos jefes de familia.

La preparación de la comida, el cuidado de los animales, la limpieza y la limpieza y clasificación de semillas y otros productos son algunos ejemplos de estas tareas. Incluso cuando la familia no tenía tierras propias o debía buscar trabajo fuera de la comunidad, estas tareas siguieron formando parte de la economía doméstica. En el poblado de Amacueca en Jalisco, estudiado por González y de Alba<sup>45</sup> la cosecha, el cuidado intensivo de la huerta, otros oficios y la ayuda a los vecinos más ricos en sus tareas, muestra que estos pobres sin tierras podían poner su trabajo a disposición de la comunidad.

La capacidad de la comunidad rural para retener a la población fue mayor en ciertas partes del país que en otras. Algunas áreas tenían una estructura agraria menos integrada y sus poblaciones emigraban a las ciudades desde comienzos de siglo. Sin embargo, la estructura

agraria de México funcionó bien hasta los años 50, de modo que el sistema de previsión social no se había transformado en un elemento presionador para el Estado. En contraste con la estructura agraria pre-industrial inglesa, la de México no terminó en una generalizada Ley de los Pobres, incluso después de la Revolución "Social" de 1910.

Quisiera enfatizar dos aspectos sobre los cambios acaecidos en la década del 50. En primer lugar, el rápido desarrollo urbano del período de post-guerra se centró en tres ciudades importantes: Guadalajara, Monterrey y Ciudad de México. Estas ciudades, en las décadas que llegan hasta los años 70, crecieron fundamentalmente a partir de la migración campesina. Hacia 1980, se estima concentraban el 28,4 % de la población mexicana y alrededor de la mitad de la población que vivía en aglomeraciones de más de 15.000 personas<sup>46</sup>. Su tasa de expansión fue mucho más rápida (aproximadamente un 5 % anual) que la tasa de las ciudades inglesas en el siglo XIX. Manchester, por ejemplo, tuvo una altísima tasa anual de crecimiento interdecenal (3,2 %) y una tasa normal de un poco más del 2 %<sup>47</sup>. Inevitablemente, el tamaño absoluto de la población y el área de estas ciudades eran mucho mayores en México, en los años iniciales de la urbanización, de lo que fueron aquellas en las ciudades "shock" del siglo XIX inglés.

El segundo aspecto es que la urbanización en México, asociada a un patrón específico de desarrollo capitalista, socavó las instituciones y las prácticas que habían mantenido la viabilidad de la sociedad rural<sup>48</sup>. Las mejores comunicaciones le permitieron a los campesinos con tierras vender su producto en el mercado más fácilmente, y también estimularon el ingreso de una cantidad de bienes manufacturados y de alimentos industrializados. Los productos de las aldeas que buscaban un lugar en el mercado fueron destruidos por los productos industriales más baratos y a menudo, más durables. La agricultura estaba bajo presión para aumentar la productividad y competir eficientemente en el mercado. Las implicaciones de estos procesos habrían de eliminar, en el nivel de la aldea, muchas de las oportunidades de trabajo que eran la base de la cooperación local doméstica y de bienestar social. Los oficios que requerían un trabajo minucioso y que generaban ingresos, desaparecieron. Incluso algunos medicamentos domésticos que anteriormente habían sido elaborados por los más viejos o por los parientes pobres fueron sustituidos por medicamentos procesados. En suma, la aldea se transformó en un lugar más difícil para utilizar las clásicas estrategias de subsistencia del campesinado —aquellas que implicaban el uso de todo trabajador disponible, desde el más joven al más viejo, a fin de obtener por medio del uso intensivo del campesino una mínima subsistencia de los recursos que haya a la mano—.

Los efectos combinados de estos dos aspectos de la urbanización contemporánea de México resultan de la necesidad de hacer más accesible la subsistencia en las ciudades que en las aldeas. Es en las ciudades donde se encuentran oportunidades de ingreso más fácilmente. El crecimiento económico de México se ha basado en la industria de capital-

intensivo y servicios afines que no sirven como fuentes importantes de empleos. Sin embargo, la riqueza que se ha generado de esa manera se ha aglutinado en las ciudades. Los salarios y las ganancias de quienes actúan en sectores de crecimiento, han creado una cantidad de oportunidades de ingreso con base urbana (servicios personales y de reparaciones, trabajos en la construcción y en el comercio). Asimismo, la población de la ciudad necesita bienes básicos, tales como vestuario, calzado y equipo doméstico barato, respecto de los cuales la alta producción tecnológica a menudo es poco adecuada y donde los beneficios pueden ser aumentados, utilizando sistemas de trabajo a domicilio y talleres de producción de pequeña escala<sup>49</sup>. El trabajo de la gente joven, de parientes retirados y de los más viejos puede tener un uso remunerado y productivo, a causa de la existencia de diversas oportunidades de ingreso.

Estas oportunidades de ingreso representan transferencias de éstos desde los sectores de más alta productividad económica a los menos productivos o claramente improductivos. Ellos son, por tanto, el equivalente económico de la transferencia de ingreso de la asistencia social del Estado. Sin embargo, la disposición de los sectores altamente productivos para dar esta asistencia social se basa en los beneficios inmediatos y de largo plazo que el capital obtiene de la oferta de mano de obra disponible. Lo que afirmo es que la economía informal en México, no sólo facilita la armonía social por medio de sus funciones de transferencia de ingresos, sino que también es importante en la reproducción de la mano de obra que necesita el capital.

A pesar de estar basada en alta tecnología, una característica impresionante del reciente desarrollo económico de México ha sido la expansión del empleo formal. En 1950, más de la mitad de la población económicamente activa seguía en la situación de autoempleo, predominantemente en la agricultura (Dirección General de Estadísticas). Hacia 1970, el porcentaje de trabajadores por cuenta propia era de 23,6 e incluso la agricultura tenía sólo un 31,2 % (Dirección General de Estadísticas, 1972). Dado que el número absoluto de personas económicamente activas ha aumentado rápidamente en los años mencionados (de 8.272.093 a 12.955.057), el hecho más notable es la capacidad de la economía para generar empleos.

En el único sector de la economía en donde el Censo Nacional registra un aumento en el autoempleo es en el de servicios, pero en las tres ciudades más importantes hay una disminución incluso en el sector mencionado. La caída del autoempleo en la industria de transformación es rápida en las tres ciudades: del 28 % al 8 % en el Distrito Federal; del 28 % al 6,4 % en Nuevo León (Monterrey) y del 44 % al 14,5 % en Guadalajara (Dirección Nacional de Estadística). En algunos sentidos, la tendencia es similar a la de las ciudades inglesas del siglo XIX en donde también, inicialmente, altos niveles de trabajo por cuenta propia y empresas de pequeña escala fueron reemplazados por empleo en empresas de gran escala.

La naturaleza del empleo es, sin embargo, diferente de la que surge en Inglaterra a fines del siglo XIX. La industria manufacturera y las industrias de gran escala tienen menos importancia en el caso mexicano; y una gran proporción del empleo en México está en las empresas pequeñas y medianas, que tienen una tasa relativamente alta de rotación: algunos negocios quiebran y surgen otros que ocupan sus lugares.

Van Ginneken ha hecho la distinción entre sectores de la economía mexicana que usan tecnología flexible y otros que emplean tecnología inflexible. La tecnología flexible es la que permite producir bienes de básicamente la misma calidad en empresas grandes, medianas y pequeñas. La tecnología inflexible es aquella en donde la calidad de la producción depende del uso de tecnologías de alto costo. En 1970, el 75,5 % del empleo en el sector manufacturero se daba en firmas basadas en tecnología flexible. En este grupo, el 54 % del empleo estaba en firmas que tenían menos de 50 personas. La habilidad para usar tecnología flexible en muchos sectores de la economía mexicana, ha significado que los empresarios aprovecharan inmediatamente las oportunidades ofrecidas por el rápido incremento de demanda en la economía. La presencia de una amplia oferta de mano de obra en las ciudades mexicanas, preparada para vivir y trabajar bajo mínimas condiciones de subsistencia, ha colocado, de hecho, el precio de la mano de obra a un nivel en el cual el mercado ha salido ganando.

Esta situación hace más clara las condiciones que subyacen al desarrollo mínimo de los ingresos suplementarios estatales y a la provisión limitada de seguridad social. Si éstos estuvieran disponibles como un derecho de todo ciudadano, entonces, un efecto posible habría sido disminuir la migración a las ciudades, producida por el desplazamiento de los pobres en ausencia de posibilidades de asistencia social alternativas. La ausencia relativa de protección social provista por el Estado, no sólo permite que se concentren los recursos disponibles en inversiones económicas, sino que también proporciona una abundante mano de obra que puede ser contratada con flexibilidad cuando se la requiere. Las ventajas de esta oferta de mano de obra me parece que no lograrán ocultar a los ojos del Estado, sus posibles desventajas manifiestas en la congestión urbana y en los problemas sociales urbanos. La ampliación, en Brasil de la asistencia pública a las zonas rurales se ha basado, en parte en la preocupación del Estado por los efectos negativos de la migración a las ciudades del centro-sur. La política de bienestar social estatal se puede transformar, en este contexto, en un medio de frenar el exceso de población y la concentración de recursos en las ciudades grandes.

Los problemas políticos y sociales, aparentemente asociados con un sistema de previsión informal, hacen necesario mirar más de cerca cómo sobreviven los pobres en el México urbano. Lo que se percibe, al menos, es que las condiciones de vida urbana en México —considerando la explotación intensiva de la mano de obra familiar, así como las rudimentarias formas de alojamiento para la mayoría de la población— no son conducentes ni a la armonía social ni sirven para sustentar la legitimidad

del Estado. Igualmente, parecería que las formas de asistencia basadas en la comunidad son menos apropiadas en la situación mexicana que a fines del siglo XIX en Inglaterra, en donde, tal como vefamos anteriormente, tales formas propiciaban comunidades obreras relativamente autorreguladas.

En las grandes ciudades mexicanas, el grueso de la vivienda se ha conseguido por medio de tomas y de asentamientos semioficiales<sup>50</sup>. Esta vivienda "informal" es barata y, hasta cierto punto, alienta el desarrollo del espíritu comunitario local, en la medida en que los vecinos luchan por sus logros y defienden sus asentamientos contra los programas gubernamentales de erradicación<sup>51</sup>. Sin embargo, el poder de los fuerzas económicas que luchan contra la estabilización de tales comunidades se ve en la cantidad de viviendas alquiladas que existen en las grandes ciudades e incluso dentro de los asentamientos "tomados"<sup>52</sup>. Solamente el 30 % de la población de la zona metropolitana de México habita en casa propia<sup>53</sup>. El tamaño de las ciudades y los costos en tiempo y dinero en transportes estimulan la presión a favor de la movilidad residencial. Las oportunidades de empleo son inestables y muchos trabajadores cambian sus trabajos con relativa frecuencia en sus carreras urbanas. Estos cambios pueden llevar a algunos a abandonar la ciudad, aun cuando rápidamente son reemplazados por nuevos inmigrantes. Incluso cuando necesitamos más investigaciones sobre los tipos de organizaciones cooperativas formales, lo que sabemos nos indica que, la cooperación formal, tal como la de las asociaciones vecinales y las cooperativas de producción y consumo, ha tenido poco éxito<sup>54</sup>.

Existen, sin embargo, tendencias contrapuestas que empujan a los pobres al actual sistema industrial urbano. En primer lugar, está la posibilidad de que los niveles de vida reales hayan aumentado para muchos habitantes urbanos, a causa del efecto de "difusión" del crecimiento económico<sup>55</sup>. El crecimiento de la economía urbana ha significado que exista una variedad de oportunidades de ingresos para aquellos que pierden su trabajo. Más aún, las ventajas del empleo estable en una empresa de gran escala no son siempre evidentes. En Guadalajara, encontramos que los trabajadores prefieren a veces dejar el sector formal y tomar un trabajo en una empresa "informal" de pequeña escala. En estas últimas, se les pagaba usualmente por pieza de trabajo, y podían incorporar mano de obra familiar a esas tareas. El ingreso total que se puede recibir de esta manera excede, a menudo, el que se recibe en una empresa de gran escala, con un salario fijo y, por lo general, el mínimo. Los beneficios que reciben por trabajar en una empresa de gran escala —los de previsión y seguridad social— se consideran a menudo de poco valor, por el mal servicio que dan las clínicas de salud, por ejemplo, y además, porque tales prestaciones son deducidas del salario. Varios trabajadores a quienes entrevistamos declararon preferir la flexibilidad del empleo "informal", que les permite controlar sus ingresos y horarios.

En segundo lugar, no sólo el funcionamiento de la economía urbana diferencia a los pobres de la manera como vefamos, sino que esto

también sucede con el mercado de la vivienda, lo que debilita una fuente potencial de organización de clase y de conflicto.

Hay diferencias significativas en los modos de arrendamiento entre los pobres; por ejemplo, propietarios en los asentamientos de invasión y arrendatarios de viviendas céntricas. Más importante es, sin embargo, que los pobres se diferencian según estas modalidades, aún dentro de los asentamientos de más bajos ingresos. Una parte sustancial de los sitios rentados pertenece a los habitantes urbanos pobres que se ayudan, para su subsistencia, arriendando un espacio o una pieza en su propio lote. En el caso de una ciudad colombiana, por ejemplo, Edwards<sup>56</sup> encontró que este tipo de propietario era de hecho el proveedor más significativo de arrendamiento de viviendas de bajo costo. Afirma que esta diferenciación divide a los pobres tanto material como ideológicamente y debilita las organizaciones de base comunitaria de la población de bajos ingresos.

En un sentido muy importante, sin embargo, los habitantes urbanos pobres en México están menos divididos que su contraparte inglesa. Son menos propensos a aplicar los estándares morales de las clases dominantes a sus propios compañeros. Por ejemplo, Arias y Roberts, los investigadores de Guadalajara, encontraron que había poco rechazo hacia el que no trabajaba cuando había suficiente dinero para subsistir. La práctica del "San Lunes" sigue prevaleciendo en esa ciudad y hay una serie de ejemplos de trabajadores que cobran por pieza y que, cuando tenían suficiente dinero, dejaban de trabajar para volver sólo cuando ya lo habían gastado.

Sin embargo, ante la ausencia de asistencia social personal por parte del Estado, no existen mecanismos efectivos por medio de los cuales los pobres lleguen a aceptar como legítima y digna su situación de empobrecimiento. Las relaciones más importantes entre el Estado y los pobres son, de hecho, las de coerción y de control directo. El Estado en México, como en cualquier parte de América Latina, restringe las actividades de los pobres por medio del control sobre la tierra y las empresas. Moreno Toscano<sup>57</sup> da cuenta de los diferentes organismos mexicanos que racionan los recursos básicos, tales como la tierra urbana y la infraestructura, entregándolos a comunidades a cambio de apoyo político, para comprar a las oposiciones locales, particularmente a las bien organizadas. Estrategias similares son utilizadas con los recursos educacionales y de salud pública. Tal como Lomnitz<sup>58</sup> lo ha mostrado, esta red personalizada de favores jerárquicamente organizada es lo que apunta al sistema político mexicano.

La base de la supervivencia urbana en México reside en la vivienda individual y en las numerosas estrategias desarrolladas para obtener más ingresos. Las familias podrán ser pobres, pero ser también enormemente activa la búsqueda de medios de vida. Esta es la condición básica para la asistencia social y la responsabilidad pública para el bienestar social. Los pobres ven a la ciudad como el lugar de las oportunidades para realizarse, a menudo con dificultades. Existen pocas alternativas

para ganar dinero vistas como ilegítimas o vergonzosas. A su vez, aquellos que dirigen la ciudad ven a los pobres como activos y toleran su situación en beneficio propio.

En la situación urbana mexicana, la forma más importante de bienestar social estatal es la que se encuentra ligada a la inversión social en salud y en educación. Tal provisión es vista pragmáticamente por los pobres, en los servicios que aceptan o que rechazan, de acuerdo con las circunstancias familiares y con determinadas estrategias. Un niño es educado mientras esto no interfiera con su aporte obligatorio a la economía del hogar. Los servicios médicos públicos sólo se utilizan si no hay otra opción, ya que la gente a menudo prefiere el servicio privado y no pagar contribuciones.

Carmelo Mesa-Lago<sup>59</sup> muestra como, en esta situación, la previsión social estatal ha sido determinada básicamente por consideraciones políticas. Despues de la Revolución, todas las clases en México eran relativamente débiles en cuanto a organización y el Estado necesitaba cooptar grupos de soporte para alcanzar la integración nacional. Las tendencias centrífugas eran fuertes, como lo demuestran, por ejemplo, la anticentralista Cristiada de Jalisco y Michoacán. Así, los grupos que recibían seguridades significativas por parte del Estado fueron aquellos que desempeñaron el papel más crucial en su política de desarrollo económico y de integración. Los primeros en recibir tales beneficios fueron los empleados federales civiles en 1925, seguidos por los militares en 1926, los maestros en 1928, los trabajadores petroleros en 1935, los ferrocarrileros en 1936-38, los electricistas en 1941, y los obreros y burócratas en 1943. Los primeros beneficios consistieron en pensiones de retiro, seguidas por servicios médicos.

En 1970, el 24.7 % de la población económicamente activa estaba asegurada, con lo cual podían ellos y sus familiares recibir atención médica, beneficios por invalidez y pensiones de retiro. Por supuesto este seguro no estaba distribuido equitativamente. Solamente el 11.8 % de todos estos asegurados activos por el Instituto Mexicano de Seguro social residía en áreas rurales, en tanto que el 88.2 % restante correspondía a zonas urbanas. Las áreas periféricas del país recibían muy poca ayuda, mientras en el Distrito Federal el 63 % de la población económicamente activa estaba asegurada.

Más aún, los beneficios recibidos variaban de acuerdo con los diferentes grupos ocupacionales. En general, los empleados estatales y ciertos grupos importantes de trabajadores sindicalizados recibían un nivel más alto de beneficios que los estratos obreros y de empleados. Ningún grupo ocupacional recibe un seguro de desempleo ni hay prestaciones familiares para los niños u otros en igual situación.

Mesa-Lago remarca la desigualdad de la protección, apuntando que "los grupos mejor protegidos son aquellos que trabajan en actividades estratégicas, con un alto grado de sindicalización e ingresos relativamente altos. A la inversa, los grupos y sub-grupos menos protegidos son

aquellos ligados a las actividades no estratégicas, escasamente sindicalizados y con muy bajos ingresos<sup>60</sup>. El sistema mexicano era altamente regresivo en sus consecuencias respecto de la distribución del ingreso, en la medida en que los grupos que recibían las remuneraciones más altas (tales como los trabajadores petroleros y los electricistas) no contribuían en nada a sus beneficios. México tenía, de hecho, uno de los sistemas de seguridad social más desiguales de los cinco países analizados en América Latina; sólo Perú lo aventajaba en desigualdad en sistema de protección social<sup>61</sup>.

La "solución" mexicana al problema de la asistencia social depende, en gran medida, del continuo crecimiento de la economía y de su capacidad para generar empleos. Así, el futuro de la política de bienestar social en México será muy diferente si la actual recesión continúa. Hay, también, dos consideraciones políticas que podrán adquirir gran importancia y conducir a la ampliación del sistema de bienestar social estatal. La primera es la prioridad que se le debe dar al desarrollo regional y a la descentralización económica. El grado actual de concentración urbana se reducirá sólo si se produce un aumento significativo en las oportunidades de subsistencia en el campo mexicano y en los pueblos pequeños. Las estrategias de desarrollo regional fundadas en polos de desarrollo, que normalmente se apoyan en un uso intensivo de capital, son insuficientes para proveer una gama y una cantidad suficiente de oportunidades. Programas recientes de desarrollo rural —tal como el SAM (Sistema Alimenticio Mexicano) designado para promover agricultura de escala en áreas fértiles— muestra la preocupación del Estado por detener el éxodo de estas regiones. Sin embargo, un sistema estatal de bienestar social que empiece por beneficiar a la población rural puede ser la forma más efectiva de incrementar las oportunidades de subsistencia.

En segundo lugar, cabe preguntarse si un sistema de bienestar social basado fundamentalmente en dejar que los habitantes urbanos pobres salgan adelante lo mejor que puedan conduce al desarrollo capitalista. La cultura económica que persigue es tanto individualista como oportunista. Es poco lo que se puede rescatar de ella que vaya a producir una fuerza de trabajo calificada y disciplinada para industrias de alta tecnología y para los tipos de producción, servicios personales y sociales asociados al moderno crecimiento económico.

### Conclusión

He tratado de mostrar algunas de las condiciones más significativas que impiden la provisión de un sistema de bienestar público en los países subdesarrollados. Estas condiciones nos son familiares; tienen que ver con el carácter informal de la economía urbana y con las funciones de ello, que sirven a la acumulación de capital. También he tratado de explicitar las variables de la estructura social y el tipo de

acumulación de capital que conducen al lento desarrollo del bienestar social. Estas variables, tales como la capacidad de los hogares para generar ingresos con el tipo prevaleciente de empleo y la situación habitacional, son las bases necesarias para realizar investigaciones comparativas. Estos factores, tal como se veía en la exposición sobre Brasil, no se dan de la misma manera en cada situación de subdesarrollo. Incluso en una situación como la de México, se pueden esperar cambios.

Para entender la evolución del Estado y de la sociedad en la América Latina contemporánea se requiere, por lo tanto, que prestemos urgente atención al problema del bienestar público. El sistema de bienestar social es conformado por la organización de clase, pero la forma de asistencia social disponible es, en sí misma, un determinante central de la conciencia y de la organización de clase. Asimismo, la capacidad del Estado para aumentar el desarrollo económico y social depende, tal como lo he dicho, del desarrollo de su sistema de bienestar social, particularmente en la situación contemporánea, en la cual el crecimiento económico desestabiliza a las comunidades y absorbe mano de obra menos fácilmente que en el pasado. Allí donde se expande el sistema de bienestar social, aparecen nuevos tipos de relaciones de dependencia directa respecto del Estado. Las implicaciones de todo esto son escasamente comprendidas en situaciones de desarrollo, y explorar las situaciones de subdesarrollo debe transformarse en una de las áreas prioritarias para la investigación urbana en América Latina.

### NOTAS

<sup>1</sup> Véase Rimlinger, *Gestión, Welfare policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, Wiley, Nueva York, 1971.

<sup>2</sup> Mesa-Lago, Carmelo, *Social security in Latin America*, University of Pittsburgh, 1978.

<sup>3</sup> Gough, Ian, *The political economy of the welfare State*, Macmillan, Londres, 1979.

<sup>4</sup> Por comunidad entiendo los conjuntos de relaciones sociales entre parientes, vecinos o copobradores. Tales relaciones pueden ser utilizadas para intercambiar bienes y servicios o para obtenerlos a un costo menor.

<sup>5</sup> Los asalariados y los miembros adultos de la familia a su cargo, sin embargo, se hallan sujetos a cargas "nominales" para obtener medicinas y asistencia odontológica.

<sup>6</sup> ONU, *Yearbook of National Account Statistics*, ONU, Nueva York, 1979.

<sup>6</sup> CEPAL, "Principales rasgos del proceso de industrialización y de la política industrial en México en la década de los setenta", CEPAL, núm. 1011, junio de 1979, México, pág. 15.

<sup>7</sup> Idem, pág. 14.

<sup>8</sup> UNESCO, *Statistical Yearbook, 1966 and 1980*, UNESCO, París, 1980, pág. 666.

<sup>9</sup> Idem, pág. 1966.

<sup>10</sup> International Labour Office (ILO), *The cost of social security, 1961-63*, ILO, Génova, 1967, pág. 180.

<sup>11</sup> Gough, Ian, ob. cit., 1979.

<sup>12</sup> Townsend, Peter, *Poverty in the United Kingdom, 1979*, pág. 155.

<sup>13</sup> Gough, Ian, ob. cit., 1979, págs. 114-122.

<sup>14</sup> Véase Showler, Brian, "Political economy and unemployment", en Showler, B. y Sinfield, A. (compiladores), *The workless State*, Martin Robertson, Oxford, 1981, págs. 27-58.

<sup>15</sup> Townsend, Peter, ob. cit., pág. 902.

<sup>16</sup> Idem, págs. 903-905.

<sup>17</sup> Idem, págs. 155-160.

<sup>18</sup> Gough, Ian, ob. cit., págs. 111-114.

<sup>19</sup> Townsend, Peter, ob. cit., pág. 246.

<sup>20</sup> Idem, págs. 248-262.

<sup>21</sup> Lomnitz, Larissa, *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo XXI, México, 1975, pág. 196.

<sup>22</sup> Un informe reciente que enfatiza la movilidad y el individualismo de esta sociedad es el de Mac Farlane, A., *The origins of english individualism*, Blackwell, Oxford, 1978. Un estudio exhaustivo sobre el desarrollo del bienestar social anterior al siglo XIX se encuentra en Fraser, David, *The evolution of the british welfare State*, Macmillan, Londres, 1973.

<sup>23</sup> Rimlinger, Gastón, ob. cit., pág. 43.

<sup>24</sup> Idem, pág. 53.

<sup>25</sup> Idem, pág. 56.

<sup>26</sup> Las razones de la relativa ausencia de conflictos de clase en la Inglaterra de fines del XIX sigue siendo tema de intenso debate, en torno de problemas tales como el de la aristocracia obrera, que supuestamente actuó en detrimento de la militancia de la clase obrera. Sin embargo, parece haber cierto consenso en que la clase obrera urbana había llegado a aceptar, con diferentes grados de entusiasmo, su posición subordinada dentro del capitalismo industrial. Respecto de un análisis sobre algunos de estos problemas véase Reid, Alastair, "Politics and economics in the formation of the british working class", en *Social History*, vol. 3, núm. 3, págs. 347-361.

<sup>27</sup> Halsey, A. H. (compilador), *Trends in british society since 1900*, Macmillan, Londres, 1972.

<sup>28</sup> Véase Shirley, R. W., *Legal institutions and early industrial growth*, en Wirth, J. (compilador), Stanford University Press, 1978, págs. 164-165.

<sup>29</sup> Véase Gilbert, Bentley, *The evolution of national insurance in Great Britain*, Micheal Joseph, Londres, 1966.

<sup>30</sup> Véase Fraser, David, *The evolution of the british...*, ob. cit., págs. 123-127.

<sup>31</sup> Hacia fin de siglo, las inversiones en ultramar, el comercio y los servicios fueron la base de la riqueza de las clases dominantes en

Inglaterra. Se puede afirmar que la producción tenía menos prioridad y que los problemas sociales producidos por el declinamiento industrial debían ser subsanados con el sistema de bienestar público. Por el contrario, en Alemania, la política de bienestar social se utilizó con Bismarck como un instrumento para promover la lealtad de la clase trabajadora hacia el Estado y para asegurar su compromiso con el desarrollo económico (véase Dimlinger, ob. cit., págs. 112-122).

Si bien algunos políticos ingleses, tales como Loyd George y Churchill, estaban influidos por el énfasis que los alemanes ponían en la seguridad social como un medio para alcanzar la eficiencia nacional, el bienestar social en Inglaterra estaba mucho menos vinculado que en Alemania, a un lazo entre la protección social y el desempeño económico del individuo y de la economía.

Rimlinger, ob. cit., págs. 137-192, muestra que la pauta inglesa del sistema de bienestar contrasta con la alemana, en el sentido de que la inglesa pone el énfasis en asegurar un nivel de asistencia bajo pero igualitario y la alemana proporciona beneficios más diferenciados.

<sup>32</sup> Véase Gilbert, Bentley B., ob. cit., págs. 35-39 y 72-91.

<sup>33</sup> Véase Rimlinger, Gastón, ob. cit., pág. 112.

<sup>34</sup> Véase Royal Commission on Unemployment Insurance, *Final Report*, HMSO, Londres, 1932, pág. 70.

<sup>35</sup> En 1931, la mayor parte de los puestos de trabajo para hombres y una cantidad sustancial de los puestos para mujeres correspondían a ocupaciones industriales en empresas de gran escala, minas, ingeniería, textiles, industria alimenticia, o en empresas de transporte, tales como los ferrocarriles y astilleros, con 750.000 empleados (Oficina de Censos, 1931).

<sup>36</sup> Véase Royal Commission on Unemployment Insurance, ob. cit., pág. 83.

<sup>37</sup> Véase Fraser, David, ob. cit., pág. 181.

<sup>38</sup> Véase Royal Commission on Unemployment Insurance, ob. cit., págs. 24-127.

<sup>39</sup> Véase Showler, B., ob. cit.

<sup>40</sup> Véase Gough, Ian, ob. cit.

<sup>41</sup> Idem, págs. 72-87.

<sup>42</sup> Arizpe, Lourdes, "The rural exodus in Mexico and mexican migration to the United States", en *International Migration Review*, febrero 1982, págs. 15-18.

<sup>43</sup> González Chávez, Humberto, "El trabajo infantil en el Tercer Mundo", artículo próximo a aparecer en *Relaciones*, El Colegio de Michoacán, 1982.

<sup>44</sup> Véase De Alba, Manuel, *Economic centralization and changes in class relationships at the regional level*, Universidad de Manchester, 1980, tesis de maestrado.

<sup>45</sup> Unikel, Luis, "El proceso de urbanización", en *El perfil de México en 1980*, Instituto de Investigaciones Sociales de UNAM (compilador), Siglo XXI, México, 1977.

<sup>46</sup> Unikel, Luis y Lavell, Allan, "El problema urbano-regional en México", en *Gaceta UNAM, cuarta época*, vol. III, suplemento 20, 1979, pág. 10.

<sup>47</sup> Véase Roberts, Bryan, *Agrarian organization and urban development*, en Wirth, John (compilador), Stanford University Press, 1978, pág. 87.

<sup>48</sup> Véase Arizpe, Lourdes, ob. cit.

<sup>49</sup> Este argumento está más desarrollado en el caso mexicano expuesto por Arias y Roberts (1983). Se basa en el análisis del dualismo económico urbano y en las formas en que la existencia de un sector informal beneficia al sector formal de la economía, entregándole insumos baratos y reduciendo los costos de la subsistencia urbana para aquellos empleados que se desempeñan en el sector formal. Ver Portes, A., "Unequal exchange and the urban informal sector", en *Labor, class and the international system*, Portes, A. y Walton, J. (compiladores), Academic Press, 1981.

<sup>50</sup> Véase Moreno, Alejandra, "La crisis en la ciudad", en González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (compiladores), *Méjico hoy*, Siglo XXI, México, 1979 págs. 160-172.

<sup>51</sup> Véase Alonso, Jorge (compilador), *Lucha urbana y acumulación de capital*, Ediciones de la Casa Chata, México, 1980. Alonso señala que los asentamientos ilegales y semi-legales, si bien conducen a un alto nivel de actividad política e intensifican las relaciones comunitarias, tienden a fragmentar a la comunidad, política y socialmente. Grupos de vecinos buscan modelos foráneos, mientras los políticos y los hombres de negocios, ajenos a la comunidad, consideran su mano de obra útil y barata.

<sup>52</sup> Véase Garza, G. y Schtengart, M., *La acción institucional del Estado de Méjico*, El Colegio de Méjico, México, 1978.

<sup>53</sup> Véase Moreno, Alejandra, ob. cit., pág. 169.

<sup>54</sup> Véase Alonso, Jorge, ob. cit., págs. 379-439 y Lomnitz, Larissa, ob. cit., págs. 199-202.

<sup>55</sup> Wells piensa que los verdaderos estándares de vida del San Pablo industrial se deben a la ausencia de una efectiva organización sindical, a los inevitables altibajos de la economía y a la importancia del mercado interno para los bienes de consumo básico. En Wells, J., "Industrial accumulation and living standards in the long-run: the São Paulo industrial working-class, 1930-75", en *Journal of Development Studies*, 1982.

<sup>56</sup> Edwards, Michael, "Cities of tenants: renting among the urban poor in Latin America", en Gilbert, A., Hardoy, J. E. y Ramírez, R. (compiladores), *Urbanization in contemporary Latin America*, John Wiley, 1982.

<sup>57</sup> Moreno, Alejandra, ob. cit., págs. 164-168.

<sup>58</sup> Lomnitz, Larissa, "Horizontal and vertical relations and the social structure of urban Mexico", trabajo presentado en el American SSRC Working Group and Latin American Urbanization, Carmel, California, 1980.

<sup>59</sup> Mesa-Lago, Carmelo, ob. cit., págs. 208-257.

<sup>60</sup> Idem, pág. 254.

<sup>61</sup> Idem, págs. 292-297.

## El sector informal: definición, controversias, relaciones con el desarrollo nacional

Alejandro Portes

### 1. Introducción

Los cambios que se producen en las distintas áreas de las ciencias sociales pueden ser medidos por el carácter y el número de conceptos acuñados para referirse a aspectos específicos de la realidad. Conceptos importantes sólo aparecen esporádicamente, pero cuando sucede, marcan cambios significativos en la historia de una disciplina. Estos conceptos cristalizan un conocimiento reciente que desafía la ortodoxia existente. Más aún, ellos desvían el foco de atención de las investigaciones académicas hacia nuevas direcciones que habían sido previamente rechazadas.

El estudio del desarrollo nacional no es una excepción. Durante las tres décadas pasadas, ha sido influido y re-orientado por conceptos tales como modernización, "despegue" económico, dependencia, marginalidad, intercambio desigual y por el sistema capitalista mundial. Cada uno de ellos ha dado origen a un cuerpo sustancial del discurso teórico. Un corpus interrelacionado de investigación empírica ha puesto a prueba implicaciones de cada concepto, para los diferentes tópicos y ha comparado en qué medida las hipótesis obtenidas pueden ser confrontadas con aquellas basadas en las teorías existentes.

Uno de los conceptos más importantes surgido en los últimos años en el campo del desarrollo es el de "economía informal" o "sector informal". Al igual que en otras situaciones del pasado, su rápida aceptación se debe al hecho de que parece captar una comprensión compartida por una gran proporción del público académico relevante. En este caso, su atractivo para los teóricos e investigadores del desarrollo, tiene que ver con la forma en que redefine la naturaleza de la pobreza, particularmente, la pobreza urbana en los países menos desarrollados.

Este concepto conlleva la idea de que los pobres no están simplemente colocados "ahí", como masa inerte excluida de participación en la sociedad moderna. Por el contrario, tenemos la imagen de una clase dinámica, comprometida con una mirada de actividades que, si bien no están altamente remuneradas, por lo menos provee para su subsistencia

y la de sus hijos. Esta imagen se hace más clara en las investigaciones recientes, contrapuesta al concepto de "marginalidad", término favorecido en los últimos años para designar la pobreza, y que denota más bien una exclusión pasiva que una presencia económica dinámica<sup>1</sup>. Si bien hay menos consenso en un segundo punto, el concepto de sector informal atrae a otros por cuanto sirve para evitar la connotación dualista de conceptos tales como "sector tradicional", "economía precapitalista" y "marginalidad". Todos ellos sugieren una economía y una sociedad segmentadas en dos compartimientos: uno moderno, totalmente capitalista e integrado al comercio y a la cultura mundiales; el otro, definido por los rasgos contrarios.

Tal como se verá en la sección siguiente, el sector informal también ha sido definido e investigado dentro de la tradición dualista. Algunos de los estudios más importantes han rechazado, sin embargo, esta perspectiva y han mostrado la estrecha articulación y complementariedad de los sectores formal e informal como parte de una sola economía. Desde esta perspectiva, el sector informal se refiere a las actividades de las cuales participan, si no todos, por lo menos la gran mayoría de los trabajadores urbanos integrados regularmente al orden económico existente<sup>2</sup>.

En dos trabajos anteriores he revisado las evidencias empíricas disponibles acerca del sector informal y he explorado sus relaciones con la urbanización del Tercer Mundo y con los tópicos de intercambio desigual y acumulación a escala mundial<sup>3</sup>. Este artículo no pretende mostrar resultados originales, sino que se limita a explorar las diferentes definiciones que hay acerca del sector informal, en la medida en que este concepto se ha transformado en un popular objeto de investigación para distintas escuelas.

El análisis está dividido en tres partes: 1) una revisión de los usos más difundidos del concepto en los últimos años y una crítica de los resultados basados en ellos; 2) una tentativa de clarificación histórica, mostrando los orígenes y el lugar de los procesos caracterizados como "informales" en las economías capitalistas subdesarrolladas; 3) una discusión sobre cuestiones estratégicas que sirvan como bases de una posible agenda de investigación. A su vez, el último punto incluye: a) las relaciones entre diferentes formas de Estado y la expansión y contracción del sector informal; b) el crecimiento acelerado de las actividades económicas informales en las naciones industriales avanzadas.

## II. El sector informal: ¿refugio, mercado de trabajo o modo de producción?

En su revisión de la literatura existente, el sociólogo chileno Dagmar Raczyński distingue tres definiciones diferentes del sector informal, que dan como resultado tres conjuntos distintos de hipótesis. El concepto ha sido aplicado para denotar: a) un conjunto de unidades económicas, indi-

viduos y empresas; b) un segmento de la población económicamente activa; c) un estrato socio-económico de la población total<sup>4</sup>.

Empezaremos con la última definición. En tanto estrato social, "sector informal" alude a los sectores más desposeídos de la población, principalmente en las áreas urbanas. Esta carencia es definida de diversas maneras en función del acceso al empleo y de la calidad del mismo, de los ingresos y del consumo. Tal como lo subraya Raczyński, esta definición sólo sustituye, como nuevo término, las antiguas etiquetas para la pobreza (tales como población tradicional o marginal) sin aportar nada nuevo a la situación<sup>5</sup>. Por lo tanto, puede ser rápidamente desecharla. No obstante, hay que tener en cuenta qué significa abandonar esa opción en beneficio de las otras dos. Significa que las actividades económicas informales no se les pueden asignar a los más pobres entre los pobres. Debe existir un rango de empleos y de niveles de ingreso dentro del sector, cuyas variaciones internas deben ser tomadas en consideración.

Una segunda visión de la economía informal como componente del mercado de trabajo segmentado ha sido enfatizada en algunos trabajos patrocinados por las Naciones Unidas, como por ejemplo, aquellos efectuados por la International Labor Organization y PREALC (Regional Employment Programme for Latin America). De acuerdo con esta postura, la característica definitoria de la empresa informal es el bajo umbral de dificultad de ingreso al mercado determinado por el escaso requerimiento de capital y de capacidades laborales específicas, por ej., vendedores ambulantes, servicio doméstico, reparaciones hogareñas de tipo menor, servicios de vigilancia y muchas actividades similares que pueden ser llevadas a cabo por prácticamente cualquier persona sin entrenamiento especial o recursos significativos. Los trabajadores de este sector tienden a tener bajos niveles de educación y además entre ellos se encuentra gran cantidad de mujeres, niños, ancianos y los recientes emigrantes urbanos. Sus ingresos son significativamente más bajos que los de los trabajadores del sector formal y sus oportunidades de abandonar las actividades informales están francamente limitadas<sup>6</sup>.

Las investigaciones basadas en esta definición están orientadas, casi exclusivamente, a cuantificar el tamaño del sector informal ya sea en términos de la población económicamente activa incluida, que absorbe del número de empleos creados, o de ambos. Para este propósito, el empleo informal se define operacionalmente y comprende una o más de las siguientes categorías: servicio doméstico, el auto-empleo (excluyendo empresarios y profesionales), trabajadores familiares no remunerados y trabajadores de "pequeñas" empresas, cuyo personal fluctúe entre cinco y cincuenta empleados.

Basándose en estas definiciones, los estudios de PREALC estiman que el sector informal comprende entre el 30 y el 60 % del empleo urbano, en diferentes países de América Latina<sup>7</sup>.

Desde esta perspectiva existe una curiosa contradicción entre las definiciones teórica y operativa del concepto de sector informal. La definición teórica, facilidad de ingreso al mercado, baja capacitación, bajos

ingresos no difiere demasiado del enfoque discutido anteriormente sobre nivel socioeconómico. Es decir, en lo esencial, reformula la pobreza haciendo mayor hincapié en el empleo que en el consumo. En cambio, las definiciones empíricas —basadas en el tipo de empleo más que en las características individuales— obtienen hallazgos que divergen respecto de las expectativas teóricas.

Algunos estudios han encontrado que, por ejemplo, ni las mujeres ni los emigrantes urbanos recientes están excesivamente representados entre los trabajadores del sector informal. Otros afirman que hay significativas "barreras de entrada" en muchas empresas informales, ya sea por los requerimientos de calificación o por una inversión de capital sustancial. Finalmente, un estudio reciente hecho en Colombia, llegó a la conclusión de que comparando los ingresos promedio de los trabajadores obreros de las industrias formales con los del sector informal, existe una diferencia significativa en favor de los últimos<sup>8</sup>.

¿Cómo puede suceder esto? Los constantes reveses empíricos, a partir de esta perspectiva, reveses que ya han conducido al rechazo de la idea de sector informal en algunos de sus defensores, representan menos un fracaso del concepto que de la manera en que éste ha sido entendido. La definición del concepto hecha por esta segunda escuela adolece de tres errores importantes:

En primer lugar, excluye a un número significativo de personas. Incluso si se incluye a todos los tipos de empleos citados más arriba, la definición operativa deja afuera la producción de subsistencia directa, la actividad informal general, exemplificada en la pequeña agricultura urbana, la crianza de ganado y la auto-construcción de la casa. También excluye a los asalariados disfrazados, es decir los que trabajan en el hogar bajo otro tipo de arreglos salariales. Teóricamente, los trabajadores por cuenta propia, las costureras y otros trabajadores por el estilo son frecuentemente excluidos de los registros censales, dada su escasa visibilidad y sus erráticos patrones de empleo.

En segundo lugar, esta definición desprecia las diferencias entre diversas clases de empleos en el sector informal. Estudios hechos desde esta perspectiva se limitan a identificar diferentes tipos de empleos como informales y a suponer que representan el mismo fenómeno. También no sería una enorme exageración decir que estas actividades son tan variadas como aquellas que se clasifican dentro del sector formal. El empleo del sector informal incluye a: empresarios y sus trabajadores, artesanos independientes y comerciantes, asalariados disfrazados subcontratados por empresas formales, y quienes realizan trabajos de subsistencia. Esta diferenciación ocupacional subyace en el extraño descubrimiento de que los trabajadores informales tienen, frecuentemente, un promedio de ingresos mayor que su contraparte obrera del sector formal y que estos últimos a menudo dejan su empleo "seguro" para transformarse en empresarios informales<sup>9</sup>.

En tercer lugar, estos estudios rechazan la posibilidad de que haya empleo simultáneo en actividades formales e informales. Estas no son mu-

tuamente excluyentes y es bastante común que trabajadores asalariados formales de los países menos desarrollados emprendan otras iniciativas económicas por su propia cuenta. El mismo individuo puede alternar entre períodos de empleo contractual formal y trabajo asalariado informal o actividades independientes. Por lo tanto, el intento de medir el tamaño de la economía informal, asignándole a los individuos un lugar inequívoco en uno u otro sector, está viciado desde sus inicios. No sólo la confiabilidad de estas estimaciones es dudosa, sino que además, sus conclusiones desvían la atención de los aspectos más dinámicos del fenómeno.

Lo que subyace en los tres errores mencionados es el dualismo implícito que define al sector informal como mercado de trabajo. En esencia, esta perspectiva no es demasiado diferente de las primeras conceptualizaciones que hacían una distinción entre una economía capitalista moderna y una precapitalista y atrasada. Los estudios acerca del tamaño del mercado de trabajo informal intentan básicamente cuantificar cuánta gente es absorbida por cada segmento. Al hacer esto, sacrifican lo que es, en efecto, el aspecto más promisorio del concepto, o sea, la oportunidad de entender cómo las economías periféricas operan como un sistema único y unificado.

Finalmente, debemos considerar la definición de economía informal como un conjunto de empresas económicas autónomas. Raczyński hace notar que hay una serie de criterios utilizados desde esta perspectiva para distinguir entre las unidades productivas de los sectores formal e informal. El tamaño es el más común, con el auto-empleo y las "pequeñas" empresas asignadas al sector informal. Otros criterios son la inversión de capital, las tecnologías y los niveles de productividad. Cada uno de estos criterios está sujeto a objeciones. Por ejemplo, el tamaño es un parámetro insuficiente en la medida en que también hay auto-empleo en el sector formal (profesiones liberales, técnicas, etc.), y que la línea divisoria entre "pequeñas" y "grandes" empresas es, por lo general, arbitraria. Tampoco es claro que las actividades informales sean siempre menos productivas. Por lo demás, en las burocracias del sector formal hay un subempleo significativo. También se ha comprobado que en relación al capital invertido, las empresas informales son a menudo igualmente o más productivas que las de la economía formal<sup>10</sup>.

La línea de investigación más promisoria en esta perspectiva es aquella que pone su atención en las diferentes relaciones de producción dentro de cada tipo de unidad económica. Las firmas del sector formal se caracterizan por el empleo contractual con deberes y derechos explícitos, líneas de transmisión de la autoridad y condiciones de contratación y despido. Los trabajadores están protegidos por la legislación laboral existente y vigilada en su cumplimiento y promovida por sus propias organizaciones. Bajo estas condiciones, los individuos venden su fuerza de trabajo a las empresas por una cantidad determinada de tiempo, recibiendo regularmente, a cambio, una compensación monetaria<sup>11</sup>.

Las relaciones de producción en el sector informal son completamente lo opuesto a lo anterior. A menudo, la contratación y el despido se

hacen verbalmente, sujetos a arreglos bastante vagos. Los trabajadores no tienen ninguna protección de legislación laboral en lo concerniente a horas de trabajo, salarios mínimos, accidentes, enfermedades y jubilación. Las condiciones de trabajo y las prestaciones cambian continuamente y la cantidad y el ritmo del pago de los salarios es a menudo impredecible. Estas condiciones de producción son evidentemente favorables para el empleador, en la medida en que le permiten extraer más trabajo por menos costos y con relativa impunidad. Tal vez más importante es el hecho de que el trabajo informal es mucho más "elástico" que el que se hace bajo contrato formal, lo que le permite a los empleadores contratar gente durante los períodos de gran actividad económica y rápidamente deshacerse de ella durante los períodos recesivos<sup>12</sup>.

Una mirada sobre las relaciones de producción actualiza el valor del concepto de sector informal, por cuanto sirve para comprender su función dentro de la economía. No obstante, esta definición es incompleta en dos sentidos: primero, porque al centrarse en las empresas omite una serie de categorías e individuos que debieran ser incluidos en el sector informal. Incluso más, entre ellos hay asalariados disfrazados, empleados individualmente por empresas del sector formal y trabajadores de subsistencia de tiempo parcial o completo.

Segundo, esta definición no explora sistemáticamente las interrelaciones entre las actividades formales e informales en el contexto de una economía unificada. Al enfocar exclusivamente las características de cada uno, este punto de vista perpetúa el dualismo encontrado en las otras definiciones. Por esta razón, la investigación empírica que se basa en esta perspectiva no difiere significativamente de aquella que se basa en el enfoque del mercado de trabajo: si la meta de este último era establecer la proporción de la fuerza de trabajo absorbida por el sector informal, el propósito de la primera es cuantificar la cantidad de bienes y servicios que se le pueden atribuir<sup>13</sup>.

Diferentes definiciones del sector informal y las contradicciones generadas han llevado a un rechazo prematuro del concepto. Desde mi punto de vista, el problema es que el intento de clasificar los mercados de trabajo o las empresas económicas exclusivamente en cuanto a su calidad formal o informal es ahistórico. Estas conceptualizaciones no alcanzan a comprender el proceso de articulación de diferentes relaciones de producción que eventualmente se incorporan a la división formal/informal. Las definiciones del sector informal que no consideran el antecedente histórico terminan frecuentemente considerándolo como un nuevo desarrollo con características opuestas a aquellas que se encuentran en la economía "regular". Un enfoque histórico develaría que sucede lo opuesto, es decir que la economía formal es, en la actualidad, el fenómeno más reciente, y que la situación es mucho más compleja que aquéllas descrita por una división de individuos o empresas en dos segmentos. Esto es lo que analizaré a continuación.

### III. Orígenes y componentes del sector informal

La distinción entre sectores formales e informales no existía en el capitalismo del siglo XIX. Esta ausencia no se debe al hecho de que las actividades consideradas actualmente como informales no existieran en ese entonces, sino más bien a la falta de un punto de contraste adecuado. El concepto de informalidad debe ser definido como la suma total de las actividades que producen ingresos a las que se incorporan los miembros de una familia, excluyendo los ingresos provenientes de empleos contractuales y legalmente regulados<sup>14</sup>. Esta definición da un punto de partida inicial que, tal como veremos, requerirá ser traducido a una terminología estructural más amplia. Así definido, el concepto cubre un amplio campo que incluye producción de subsistencia directa, empleo asalariado no-contractual y negocios independientes en la industria, los servicios y el comercio.

Estas actividades no sólo eran comunes sino que además fueron intensamente practicadas durante el período del capitalismo clásico en los países industrializados. Sin entrar en una revisión exhaustiva de la literatura, basta con mencionar que cualquier relato de la clase trabajadora, a fines del siglo pasado, en Manchester, Londres o Nueva York, podrá aportar una serie de ejemplos relevantes al respecto<sup>15</sup>. Si tales actividades eran comunes en ese entonces, ¿qué es realmente lo nuevo, actualmente?

La pregunta puede ser respondida de dos maneras. La primera, la más común, apunta al rápido crecimiento en el siglo XX de un segmento de la clase trabajadora, que depende para su subsistencia de un salario regular. Este crecimiento, identificado por Wallerstein como la tendencia secular hacia la proletarización<sup>16</sup>, se le ha imputado a un cierto número de factores. El imperialismo —como posibilidad de transferir explotación a las colonias— y los requerimientos capitalistas para actualizar las utilidades a través de la expansión del mercado doméstico son dos de las explicaciones. Más común es, sin embargo, atribuir el proceso de proletarización a las victorias obtenidas por los trabajadores organizados en su lucha para oponerse a la explotación.

Los logros de la lucha de clases no se limitan a un aumento relativo de los salarios (reduciendo así la necesidad de ingresar a otras actividades lucrativas), sino que han tenido otras dos importantes consecuencias. Primero, han conducido a la proliferación de pagos indirectos que protegen a los individuos contra las amenazas de las enfermedades, los accidentes de trabajo, el desempleo y el envejecimiento. Estos pagos, llamados "beneficios accesorios" en los Estados Unidos, representan una parte crucial de la compensación, ya que protegen al trabajador contra la necesidad de involucrarse en actividades económicas de emergencia para poder sobrevivir<sup>17</sup>. Segundo, la lucha de clases ha limitado progresivamente la libertad de los empleadores para contratar y despedir trabajadores arbitrariamente.

Hasta donde la historia de la economía permite las generalizaciones, el empleo asalariado en el capitalismo del siglo XIX se acerca a las condiciones consideradas hoy en día como "informales". Hasta el momento en que la resistencia organizada les puso un límite, los empleadores estaban plenamente satisfechos de poder evitar los pagos indirectos e incluso más, consideraban el mercado de trabajo (a menos de que hubiera escasez absoluta) como una mercancía elástica. Por lo tanto, desde la primera perspectiva, lo que es nuevo no es el surgimiento del sector informal sino exactamente lo opuesto.

En el capitalismo actual, una gran proporción del proletariado está protegida de la contratación y despido arbitrarios y está a salvo de la necesidad de tomar otras actividades remuneradas para complementar un salario insuficiente. Más aún, la estabilidad de estas condiciones no depende del cambante balance de poder entre capital y trabajo, sino que ha sido institucionalizado dentro del Estado. Tan extenso se ha hecho el proceso de proletarización y tan institucionalizado está el papel del Estado, que han conducido a muchos analistas del sector informal a caer en dos trampas muy comunes: a) la definición de informalidad como la "nueva" forma económica y b) la descripción de sus rasgos sin considerar la acción (o inacción) de las agencias estatales.

Existe, sin embargo, una segunda respuesta a la pregunta original que, desde mi punto de vista, va más allá de la primera. Para poder darla, es necesario volver a la definición del sector informal que dimos al comienzo de esta sección. Las diferentes actividades generadoras de ingresos para los miembros de una familia son, desde el punto de vista de la estructura económica, diferentes modos de producción. Empleando una definición marxista de este último concepto, es posible distinguir tres modos de producción interrelacionados dentro del sector informal:

a) **De subsistencia directa:** actividad que incluye la obtención y reparación de objetos de consumo, en adición a su producción.

b) **Pequeña producción e intercambio doméstico-rural:** basados en el trabajo de los individuos autoempleados, que producen y/o comercializan bienes y servicios en el mercado.

c) **Producción capitalista atrasada:** que incluye dos sub-modalidades: 1. "pequeñas" empresas que emplean trabajadores asalariados desprotegidos; 2. asalariados disfrazados contratados por firmas mayores bajo condiciones de subcontratación.

Cada una de estas modalidades fue común durante el capitalismo del siglo pasado. Las dos primeras complementaban el trabajo asalariado como medios funcionales para mantener viva a una fuerza de trabajo "semiproletarizada"<sup>18</sup>. La tercera correspondió a las relaciones de producción dominante en el sector capitalista anterior a la gran embestida de las grandes luchas de clases y de la consiguiente legislación laboral. Lo que es nuevo de este segundo punto de vista no es que estos

modos de producción hayan logrado sobrevivir en el capitalismo moderno, sino el que hayan sido recreados y reorganizados por este último.

Las teorías ortodoxas sobre el desarrollo participan de la idea de que las actividades económicas recién descritas son "atrasos" estructurales, destinados a desaparecer, tarde o temprano, con el avance del proceso de modernización. Evidentemente, los países subdesarrollados se quedan atrás en este proceso y por consiguiente, la presencia de bolsones de subsistencia, de producción artesanal, etc., es mucho más común entre ellos. Un *corpus* de investigación empírica ha demostrado, no obstante, que estos modos de producción atrasados no solamente sobreviven, sino que a menudo son deliberadamente preservados y recreados.

Por ejemplo, la agricultura de subsistencia en África del Sur, en los Andes y en Centroamérica coexiste con la producción capitalista moderna. Estas subsistencias de enclave utilizan gente que está contratada por firmas en el sector capitalista. Este último no afronta los gastos de solventar a estos trabajadores, o apoyarlos durante los períodos de enfermedad, desempleo, o en edad avanzada. Cuando los trabajadores se hacen innecesarios o prescindibles simplemente se los devuelve a la reserva nativa o al villorio indio<sup>19</sup>. Igualmente, el sistema de trabajo a domicilio, modalidad económica que se creía en proceso de extinción, ha experimentado un vigoroso renacimiento en diferentes partes del mundo. Examinaremos su resurgimiento en los países avanzados, en la última sección del trabajo.

En el mundo subdesarrollado, el trabajo asalariado informal subcontratado produce desde ropa hasta edificios. Investigaciones recientes del proceso de modernización, que anteriormente habían adoptado relaciones laborales contractuales, formales, han vuelto al sistema de "trabajo a domicilio"<sup>20</sup>.

Lo que subyace en la preservación o restablecimiento de los antiguos modos de producción es su común relación con el sector hegemónico. Las actividades descritas antes pueden ser consideradas "informales" no porque sean estructuralmente similares, sino porque están colocadas en una relación funcional con respecto a la economía capitalista moderna. Esta función común es aliviar (mitigar), desde el punto de vista de las empresas, las consecuencias del proceso de proletarización. En los últimos años se han reconstituido no sólo diferentes combinaciones de la producción informal, sino también una serie de mecanismos que ayudan a retardar o desviar los avances en los salarios y en la legislación laboral con apoyo estatal.

La manera cómo han operado estos mecanismos ha sido descrita en detalle en un trabajo anterior<sup>21</sup>. Sin tener que repetir el argumento, es necesario destacar que la función "paliativa" se efectúa en dos sentidos: a) por medio del acceso al consumo de la clase trabajadora formal. La subsistencia directa y la producción de mercancías menores son las actividades relevantes para este propósito. Ítems de consumo producidos o procurados por ellos son más baratos y, por tanto, compensan los bajos salarios en el sector formal y b) dejando de lado los niveles de salario

mínimo y los pagos indirectos vía prestaciones sociales. El sistema de trabajo a domicilio y otros tipos de subcontratación son las actividades relevantes. Ellas les permiten a las grandes empresas acceder directamente al conjunto de trabajadores desorganizados y desprotegidos, para restaurar parcialmente la elasticidad de su oferta (mercado) de trabajo.

Desde esta segunda perspectiva, lo que es "nuevo" no es el surgimiento de una economía moderna que reemplaza los modos de producción precapitalistas y del capitalismo temprano. Se trata mejor de que los últimos han sido "modernizados", acompañando al desarrollo de las relaciones de producción contractual y retardando algunas de sus ganancias. La ofensiva en gran escala contra la clase trabajadora organizada por medio de un retorno a los modos de producción atrasados es lo que le da a la economía informal contemporánea su verdadera significación. El proceso se ha difundido de tal manera que sería difícil entender las tendencias del actual desarrollo sin tomar en cuenta lo anterior.

En síntesis, lo que he sostenido es que la perspectiva histórica niega la validez de las descripciones que se hacen del sector informal como un "nuevo" segmento del mercado de trabajo. Segundo, que tampoco es un residuo de los modos de producción precapitalistas llegados hasta nuestros días. Tercero, que el sector informal es internamente heterogéneo, formado por segmentos reorganizados de combinaciones de producción pre-existentes, unificados por su relación funcional con la economía capitalista.

El último argumento proporciona, además, una respuesta a las objeciones hechas al concepto de sector informal, basadas en los procesos del mismo, heterogéneos y a la vez masivos. Algunos autores han preferido limitarse exclusivamente a los enclaves de subsistencia o a la dinámica de pequeñas empresas informales. Otros han sugerido que se reemplace el concepto de sector informal por otro marxista ortodoxo como es el de pequeña producción doméstico-rural<sup>22</sup>. Tales argumentos son correctos cuando enfatizan la diversidad estructural. Sin embargo, pierden de vista el proceso histórico básico, unificando fenómenos económicos manifiestamente diferentes. Este proceso corresponde a los altibajos de la lucha de clases, tanto en las economías avanzadas como en las periféricas. Las primeras victorias de la clase trabajadora fueron un factor fundamental para el surgimiento del capitalismo moderno; la contra-ofensiva organizada del capital se refleja en el resurgimiento y reestructuración de arreglos económicos del pasado. Su unidad está dada por su función común, renovando vis-a-vis el modo de producción dominante.

#### IV. El papel del Estado

En la sección anterior hacíamos notar la relación entre el proceso de proletarización y el Estado moderno. En esencia, hay un sector formal porque el Estado ha institucionalizado los resultados de la lucha de clases mediante la legislación laboral y mecanismos coercitivos. En caso de que

así sea, se puede concluir que el tamaño relativo de cada sector económico y su composición interna se verán afectados por los cambios producidos en la política estatal.

La dirección de estos efectos no puede ser atribuida directamente a la orientación de clase que tenga el Estado. Un gobierno proclive a la empresa no necesariamente debilitará la maquinaria coercitiva e "informalizará" sectores particulares de la economía. Existe, evidentemente, la posibilidad de que suceda, lo que llevaría a la expansión de las actividades informales o a un desdibujamiento de la línea divisoria entre los dos sectores. También es posible que un régimen proempresarial adopte la posición de que es necesario, para un mayor crecimiento económico, la expansión del mercado interno. Esto llevaría, lógicamente, a mantener y reforzar los procedimientos coercitivos para que disminuya la proporción de trabajadores que reciben menos del salario mínimo.

Similares ambigüedades rodean la situación de gobiernos que intentan un camino pro-obra. En algunos casos, la empresa informal puede ser definida como el lugar de la sobre-exploitación de los trabajadores, frente a lo cual se deben tomar medidas para eliminarla. En otros, el Estado puede asumir la posición de que las tecnologías de producción de capital intensivo, estimuladas por importantes firmas nacionales e internacionales son perniciosas para el desarrollo nacional. En tal caso, decidirá seguir un programa de inversiones basado en la producción de trabajo intensivo y tecnologías autóctonas. Esto conduciría a una rápida expansión de las actividades de tipo informal.

Estos dilemas hipotéticos pueden ser ilustrados con un ejemplo concreto. El advenimiento de regímenes militares autoritarios en diversas naciones latinoamericanas ha dado origen al rápido surgimiento de una literatura sobre la naturaleza y consecuencias de esas formas de gobierno<sup>23</sup>. Resulta claro que estos regímenes persiguen el desarrollo económico dentro del marco capitalista, promueven las exportaciones y la "apertura" de sus países al capital extranjero bajo la forma de bancos y corporaciones industriales. También resulta claro que ellos persiguen una línea de acción anti-obra, intentando desorganizar las actividades sindicales y neutralizar las demandas de la clase trabajadora.

A pesar de esta orientación general, el impacto de los regímenes autoritarios latinoamericanos en la articulación de los modos de producción formal e informal no queda claro. Hay dos tendencias parcialmente contradictorias como resultados de la aplicación de las políticas de estos regímenes. En sus estadios iniciales, todos los gobiernos autoritarios han perseguido la racionalización de la economía a través del control de la inflación y la eliminación de restricciones en el mercado. Políticas específicas incluyen la venta de empresas estatales no rentables, eliminación de subsidios para ítems de consumo básico, y aumento de los precios a su nivel "natural", sin aumento de salario compensatorio. El efecto agregado de esas políticas es recesivo, lo cual conduce a un agudo aumento de la desocupación.

Esta última consecuencia es conjunta y compatible con las metas gubernamentales. El advenimiento de Estados autoritarios es, esencialmente, una respuesta de la clase dominante a un proceso "premature" de proletarización y de la consecuente expansión del sector privilegiado de la clase obrera. Una de las metas más perseguidas por los Estados, una vez que se ha restaurado el control político, es hacer retroceder los logros de la clase trabajadora, reduciendo el tamaño del sector formal. La consecuencia lógica de esta política es el rápido incremento del desempleo. En la medida en que la ayuda estatal es mínima o inexistente, la única alternativa que tienen los despedidos del sector formal es aventurarse en actividades económicas de emergencia, tales como trabajos de subsistencia, trabajo por cuenta propia o como asalariados sin previsión. Así, uno de los resultados de estas políticas de racionalización económica perseguida por los gobiernos autoritarios es alterar el equilibrio entre el sector formal y el informal, inflando el volumen del último. Empresas nacionales e internacionales se benefician, presumiblemente, con la mano de obra "libre" que promueven estas políticas.

Por otra parte, la continuación de estas políticas anti-obreras estimuladas por los gobiernos autoritarios puede llevar a distintos resultados. Si las actividades sindicales y el cumplimiento de la legislación laboral están suficientemente desorganizadas, las firmas tendrán pocos incentivos para entrar en prácticas de subcontratación y preferirán, en cambio, aprovechar los métodos racionalizados de producción industrial. Adicionalmente, si los salarios están suficientemente bajos y la demanda de trabajo es suficientemente elástica, las empresas formales pueden competir exitosamente en el mercado de bajos ingresos con pequeñas empresas informales, cuya única ventaja consiste en una fuerza de trabajo sub-remunerada. El resultado final de este proceso no es el acrecentamiento del sector informal, sino más bien, la eliminación de la dicotomía formal/informal y el retorno a las prácticas capitalistas desatadas. Bajo estas condiciones, el desempleo puede ser reducido, en la medida en que los salarios más bajos y las condiciones laborales no reglamentadas estimulan a las firmas a ampliar su fuerza laboral.

En el período 1980-82, los países del Cono Sur —Argentina, Chile y Uruguay—, todos bajo el control de gobiernos militares autoritarios, experimentaron un drástico aumento en el desempleo. Las últimas cifras disponibles ubican el desempleo en casi un 20 % de la población económicamente activa en Chile y en Uruguay y 10 % en Argentina<sup>24</sup>. Estos son porcentajes históricos para cada país y corresponden al primer resultado de las políticas de racionalización de la economía, como lo vemos antes.

Por otra parte, Brasil, con un Estado autoritario de antigua cepa, presenta una situación diferente. Es cierto que la política económica, bajo los sucesivos gobiernos militares existentes desde 1964, ha sido menos ortodoxa que el monetarismo extremo aplicado en el resto del Cono Sur. Aún así, Brasil también ha seguido un camino anti-obrero y fue de hecho, un pionero en la puesta en práctica de esas políticas.

Las consecuencias de casi dos décadas de represión obrera no han significado la expansión del tamaño y de la importancia del sector informal sino más bien su reducción, por lo menos en ciertas regiones. Varios economistas brasileños han señalado que importantes funciones que se le asignaban al sector informal, como el suministro de bienes y servicios para consumo popular, no existen, en términos significativos en el área más industrializada que rodea a San Pablo. Tampoco hay pruebas del uso masivo de mecanismos de subcontratación en firmas grandes, para bajar sus costos laborales<sup>25</sup>.

Hasta donde estos informes son exactos, corresponden al segundo resultado de las políticas de racionalización económica, como se señalara anteriormente. La aparente ausencia de una división tajante entre lo formal/informal en la región industrial de San Pablo encaja perfectamente con la impresionante ventaja obtenida por el capital contra los trabajadores, después de dos décadas de gobierno militar. Esta ventaja, reflejada en los salarios industriales más bajos de América Latina, hace innecesaria la reactualización de los modos de producción precapitalistas o la reactualización del sistema de trabajo a domicilio. El capitalismo brasileño es actualmente una combinación de tecnologías del siglo XX con prácticas laborales del XIX. En esto se diferencia de las otras economías del Cono Sur cuyos Estados autoritarios aún no han podido obtener resultados similares.

La intención del ejemplo anterior es ilustrar dos aspectos significativos y a menudo rechazados en el análisis sobre el sector informal: a) la división formal/informal no es estática ni hay tampoco una tendencia secular que favorezca el dominio de un sector sobre el otro. El proceso de proletarización y el consecuente incremento del sector formal puede de ser detenido e incluso revertido. b) La articulación de diferentes modos de producción, reflejada en la división formal/informal, es en último término un proceso político que depende del control estatal. Es un error serio analizar los enclaves de subsistencia, la pequeña producción doméstico-rural o las prácticas de sub-contratación, sólo en términos económicos. Su existencia y función depende de prácticas estatales institucionalizadas que reflejan la historia de la lucha de clases. Por medio de estas acciones, las leyes laborales pueden ser promulgadas y vigorosamente implantadas, o por el contrario, rescindidas o rechazadas.

## V. Internacionalización de la economía informal

Ya sea considerado como un nuevo desarrollo o un "rezago" de tiempos antiguos, el sector informal se estudia siempre en el contexto de los países subdesarrollados. Resulta dudoso que la producción de subsistencia directa, o la pequeña empresa y las formas capitalistas obsoletas se encuentren más comúnmente en Nigeria o Perú que en Francia o Estados Unidos. Esta no es, sin embargo, toda la historia. Trazar una línea tajante entre las economías periféricas y las industrializadas y

asignarle las actividades informales a las primeras es simplificar groseramente la realidad. Una serie de estudios realizados en Estados Unidos y Europa occidental ha mostrado claramente la proliferación de actividades económicas funcionalmente similares a aquellas etiquetadas como "informales" en el Tercer Mundo<sup>26</sup>. Las similitudes abarcan tanto la organización y metas de estas actividades, como el hecho de que no son meros residuos del pasado, sino que han sido deliberadamente recreadas en los últimos años.

El caso de los Estados Unidos sirve para ilustrar esta afirmación. La evidencia disponible señala la emergencia de un sector informal en medio de la proliferación de formas capitalistas atrasadas consideradas, hasta hace poco, en proceso de extinción. Pequeñas empresas informales que producían bienes y servicios directamente para el mercado o bajo contrato para grandes firmas han experimentado una vigorosa expansión en los últimos años. El resurgimiento de los pequeños talleres en la ciudad de Nueva York está conectado con la necesidad de detener el crecimiento de la industria del vestido e incluso revivir ese sector de la economía urbana. Operaciones similares en la producción de vestimenta y otros bienes de consumo, bajo contrato, se encuentran en otras ciudades grandes como Los Angeles, San Francisco y Miami<sup>27</sup>.

La socióloga Saskia Sassen-Koob ha mostrado como una proporción sustancial de la empresa informal, en la ciudad de Nueva York y sus alrededores, gira en torno a la provisión de servicios personales para el sector formal de servicios con altas remuneraciones (finanzas, empresas, servicios legales) y van conformando el núcleo económico de la ciudad. Preparación de alimentos, servicio de protección, lavanderías manuales (artesanales), ropa a la medida y muchas otras actividades que satisfacen las necesidades de la gente adinerada son manejadas a menudo por empresas informales<sup>28</sup>. Estas actividades son mano de obra intensiva y altamente competitivas. Para poder sobrevivir necesitan de mano de obra dispuesta a trabajar largas horas por salarios mínimos. Hasta cierto punto, los trabajadores de minorías sociales internas llenan estas necesidades. Sin embargo, la casi totalidad de los trabajos baratos lo llevan a cabo los inmigrantes ilegales.

El crecimiento de la inmigración ilegal hacia los Estados Unidos se puede unir con la expansión del sector informal, tanto en la manufactura de pequeños talleres como en el sector de los servicios personales. Estas actividades se deben diferenciar de aquellas consideradas como el segmento "secundario" de una economía dual<sup>29</sup>. Las pequeñas firmas en este tipo de economía también tienden a emplear trabajadores con bajos salarios, pero están sujetos a la legislación laboral puesta en vigor por el Estado. Lo que es distintivo de las empresas informales es que violan constantemente las leyes de trabajo al aprovecharse de una masa de trabajadores completamente desprotegidos legalmente. Falta de conocimiento del idioma, necesidades económicas y sobre todo, una situación jurídica vulnerable evitan que los trabajadores ilegales puedan oponerse a la explotación y exigir sus derechos.

La llegada de cientos de miles de inmigrantes ilegales durante las últimas dos décadas ha reproducido en Estados Unidos las relaciones del capitalismo atrasado, descritas como informales en los países menos desarrollados. Al igual que en estos últimos, las condiciones de desprotección de los trabajadores informales redundan en beneficio de firmas que subcontratan producción a este sector y de individuos que compran sus servicios. Contratar inmigrantes ilegales y no trabajadores domésticos protegidos significa un costo muchísimo menor y esto es, evidentemente, la razón final para que continúe dándose el flujo migratorio subrepticio<sup>30</sup>.

## VI. Conclusión

Ciertas teorías ortodoxas acerca del desarrollo describen a los mundos industrializados y subdesarrollados como unidos básicamente por el comercio, los flujos de capital y la tecnología.

El concepto de sector informal introduce una complejidad adicional ya que, tal como se vio antes, la re-emergencia de estas relaciones de producción en los Estados Unidos ha sido sostenida por el trabajo de los inmigrantes importados de los países periféricos, principalmente mexicanos desprotegidos provenientes del núcleo de la economía informal de México y del Oeste americano. Lo mismo se le puede aplicar a los colombianos y dominicanos en sus propios países y en Nueva York. Por tanto, a las mercancías, al capital y a la tecnología hay que agregar el trabajo como el factor central que liga actualmente a las economías avanzadas con las atrasadas.

Una mirada sobre la economía informal ilumina por tanto la paradoja de los países industrializados que imitan a los periféricos, en la medida en que ciertas modalidades de producción declaradas "extintas" en los primeros experimentan un vigoroso renacimiento. El concepto de sector informal llama la atención, finalmente, por las similitudes estructurales que atraviesan los diferentes niveles del desarrollo. Una comparación sistemática de estas estructuras ofrece la posibilidad de una comprensión totalizadora del proceso económico, previamente definido como exclusivo de un área específica de la economía en su totalidad.

Se puede argumentar, sin embargo, que todo el debate acerca del concepto de sector informal es artificial, en la medida en que los procesos a los cuales se refiere han existido desde los inicios del capitalismo.

En cierto sentido es verdad que la introducción de este concepto apunta a un redescubrimiento de lo obvio, especialmente cuando las actividades informales se han presentado como siendo algo nuevo. En la sección III hemos mostrado lo insostenible de esta visión y el hecho de que el surgimiento de las prácticas laborales contractuales es, históricamente, el fenómeno más nuevo.

En un segundo sentido, el énfasis en la dinámica de la economía informal no está mal puesto, ya que atrae la atención hacia un proceso

real y contemporáneo. Esta es la actual reorganización de las formas económicas atrasadas, con el propósito de revertir la tendencia hacia un mercado de trabajo completamente regulado y contractual. Hace algunos años, antropólogos economistas como Meillassoux, Rey, Wolpe y otros señalaron la articulación entre la producción de subsistencia tribal y la empresa capitalista moderna en África<sup>31</sup>. Sus estudios demostraron, concluyentemente, que en Sudáfrica y en otras partes, los enclaves de subsistencia habían sido deliberadamente preservados como reservorios laborales para el sector moderno. Desde nuestro punto de vista, sin embargo, no ha habido un énfasis similar respecto de que la articulación entre subsistencia tribal y producción moderna es solamente una manifestación de un proceso más general.

Actualmente, este proceso se da más comúnmente en las ciudades tanto de países periféricos como centrales. Allí se unen las actividades de los pequeños productores y trabajadores esporádicos con las empresas más modernas de manufacturas y subyacen en los comparativamente bajos salarios y altos beneficios que se encuentran generalmente en las economías atrasadas<sup>32</sup>. En la medida en que se las deje expandir en el mundo industrializado contribuirán a la acumulación de capital en ciertos sectores, a costa de una creciente desigualdad social. Si bien el resurgimiento de un sector informal en los Estados Unidos y en Europa occidental no es de ninguna manera irreversible, indudablemente constituye un indicador significativo del carácter de las luchas de clases de las consiguientes formas de explotación de la mano de obra en la situación social contemporánea.

## NOTAS

<sup>1</sup> Véase mi artículo "Rationality in the slum", en *Comparative studies in society and history* 14, junio de 1972, págs. 268-286. Para una crítica del concepto, véase Perlman, Janice, *The myth of marginality*, University of California Press, Berkeley, 1976.

<sup>2</sup> Peattie, Lisa R., "Anthropological perspectives on the concepts of dualismo, the informal sector, and marginality in developing economies", en *International Regional Science Review* 5, 1980, págs. 1-31. Davies, Rob, "Informal sector or subordinate mode of production? A model", en Bromley, R. y Gerry, C. (editores), *Casual work and poverty in Third World cities*, Wiley, Nueva York, 1979, págs. 87-104.

<sup>3</sup> Véase mi trabajo "The informal sector and the world economy: notes on the structure of subsidized labour", en el *Bulletin of the Institute of Development Studies*, 9, junio de 1978, págs. 31-37 y "Unequal exchange and the urban informal sector", en Portes, A. y Walton, J., *Labor, class and the international system*, Academic Press, Nueva York, 1981, págs. 67-106.

<sup>4</sup> Raczyński, Dagmar, "El sector informal: controversias e interrogantes", en *Estudios CIEPLAN*, 13, julio de 1977.

<sup>5</sup> *Idem*, pág. 26.

<sup>6</sup> Gerry, Chris, "Petty production and capitalist production in Dakar: the crisis of the self-employed", en *World Development*, 6, septiembre-octubre de 1978, págs. 40-41. Tokman, Víctor E., "An exploration into the nature of informal-formal sector relationships: the case of Santiago", en *World Development*, 6, septiembre-octubre de 1978, págs. 1187-1198.

<sup>7</sup> Raczyński, ob. cit., págs. 40-41.

<sup>8</sup> López, Hugo, Luz, María y Sierra, Oliva, "El empleo en el sector informal: el caso de Colombia", Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia, abril de 1982 (manuscrito).

<sup>9</sup> Peattie, Lisa R., "Living poor: a view from the bottom", *Actas del Coloquio sobre Pobreza Urbana: una comparación de las experiencias latinoamericanas y norteamericanas*, UCLA Escuela de Arquitectura y Planeación Urbana, Los Angeles, mayo de 1974.

<sup>10</sup> Raczyński, ob. cit., págs. 10-11. López y otros, ob. cit.

<sup>11</sup> Moser, Caroline O. N., "Informal sector or petty commodity production: dualism or dependencia in urban development", en *World Development*, 6 septiembre-octubre de 1978, págs. 1041-1064. Peattie, "Anthropological Perspectives...", ob. cit.

<sup>12</sup> Lomnitz, Larissa, "Mechanism of articulation between shantytown settlers and the urban system", trabajo presentado en el Simposio sobre Shantytowns, the Wvnner-Gren Foundation, Gloggnitz, Austria, julio de 1977. Roberts, Bryan R., *Cities of peasants*, Edward Arnol, cap. 5, Londres, 1978. Birbeck, Chris, "Garbage, industry and the 'vultures' of Cali, Colombia", en Gerry, C., y Bromley, R., *Casual Work and Poverty in Third World Cities*, Wiley, Nueva York, 1979, págs. 161-164.

<sup>13</sup> Raczyński, ob. cit. Como ejemplo de este enfoque, véase Mazumdar, D., "The urban informal sector", *World Bank Staff Working Paper* Núm. 211. World Bank, Washington, 1975.

<sup>14</sup> "Unequal exchange and the urban informal sector", ob. cit., págs. 86-87.

<sup>15</sup> Para un excelente ejemplo que mezcla los temas étnicos con las estrategias de supervivencia, véase Rischin, Moses, *The promised city: New York Jews 1870-1914*, Harvard University Press, 1962. Sobre la experiencia de Manchester, véase Robert, Bryan, "Migration, the industrial economy and collective consumption", trabajo presentado en la Conferencia de UNESCO sobre Migración, México, septiembre de 1978.

<sup>16</sup> Wallerstein, Immanuel, "Semi-peripheral countries and the contemporary world crisis", en *Theory and Society*, 3, 1976, págs. 461-483.

<sup>17</sup> Para tener diferentes perspectivas teóricas de este tema, véase Meillassoux, Claude, "From reproduction to production", en *Economy and Society*, 1, febrero de 1972, págs. 93-105, y Janvry, Alain de, y Garramon, Carlos, "Laws of motion of capital in the center periphery structure", en *Review of Radical Political Economics*, 9, 1977, págs. 29-38.

<sup>18</sup> Acerca de este punto, véase Wallerstein, Immanuel, Martin, William D., y Dickinson, Torry, "Household structures and production processes: theoretical concerns plus data from southern Africa and nineteenth century United States", documento de trabajo del Centro Fernand Braudel, State University of New York at Binghamton, junio 1979.

<sup>19</sup> Meiliassoux, ob. cit. Otro análisis teóricamente bien informado acerca del caso sudafricano es el de Wolpe, Harold, "The theory of Internal colonialism: the South African case", en Oxaal, I., Barnett, T., y Boot, D. (editores), *Beyond the sociology of development*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1975, págs. 229-252. Para un análisis de la economía regional andina, véase Roberts, Bryan R., "The provincial urban system and the process of dependency", en Portes, A., y Browning, H. (editores), *Institute of Latin American Studies and University of Texas Press, Current perspectives in Latin American urban research*, Austin, 1978, págs. 99-132. Para obtener un material relevante sobre América Central, véase Torres Rivas, Edelberto, "Poder nacional y sociedad dependiente: notas sobre las clases y el Estado en Centroamérica" en *Paraguayan Review of Sociology*, 29, enero-abril de 1974, págs. 179-210.

<sup>20</sup> Schmuiler, Beatriz, "Diversidad de formas en las relaciones capitalistas en la industria argentina", en Tokman, V., y Klein, E., (editores), *El subempleo en América Latina*, El Cid Editores, Buenos Aires, 1979, págs. 309-351.

<sup>21</sup> Portes, A., "Unequal exchange and the urban informal sector", ob. cit.

<sup>22</sup> Véase Moser, ob. cit. y la crítica a mi trabajo de Smith, Carol, "What is the 'informal economy' and how affects urban migration?", trabajo presentado en la Conferencia on New Directions of Immigration and Ethnicity Research, Center for International Studies, Duke, University, mayo de 1981.

<sup>23</sup> El autor más destacado en este tópico es, sin duda, Guillermo O'Donnell. En inglés, véase su "Reflections on the patterns of change in the bureaucratic-authoritarian State" en *Latin American Research Review*, 13, 1978, págs. 3-38. Para una visión sobre esta literatura, véase Collier, David, "Industrial modernization and political change: a Latin American perspective" en *World Politics*, 30, julio de 1978, págs. 593-614 y Collier, David (editor), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1979.

<sup>24</sup> Los sucesos de 1982 del *Latin American Weekly Report*, Londres.

<sup>25</sup> Hasta donde conozco, el argumento más coherente acerca de este punto se encuentra en la tesis doctoral de Paulo R. de Souza A determinação de salario e do emprego nas economias atrasadas. Department of Economics, State University of Campinas, 1980. Véase también Singer, Paul, "Elementos para una teoría del empleo aplicable a países subdesarrollados", trabajo presentado en el Seminario sobre Problemas de Empleo en América Latina, La Plata, Argentina, 1975.

<sup>26</sup> Pahl, R. E., "Employment, work and the domestic division of labor" en *International Journal of Urban and Regional Research*, 4, marzo de 1980, págs. 1-19. Mincione, Enzo, "Capitalist crisis, neo-dualism and marginalization" en *International Journal of Urban and Regional Research*, 2, junio de 1978, págs. 213-221. Mazur, Jay, "The Return of the Sweatshop" en *The New Leader*, agosto de 1979, págs. 7-10. Bonacich, Edna, "New immigrant small business as a form of cheap labor", Department of Sociology, University of California at Riverside, 1980 (manuscrito). Badillo-Veiga, Américo, Wind, Josh de y Preston, Julia, "Undocumented immigrant workers in New York City", *NACLA Report on the Americas*, 13, noviembre-diciembre de 1979, págs. 2-46. Sassen-Koob, Saskia, "Immigrant

and minority workers in the organization of the labor process", en *Journal of Ethnic Studies*, 8, 1980, págs. 1-34.

<sup>27</sup> Bonacich, Edna, "U.S. capitalism and Korean immigrant small business", Department of Sociology, University of California at Riverside, 1980 (manuscrito). Jorge, Antonio y Moncarz, Raúl, "The Cuban entrepreneur and the economic development of the Miami SMSA", Department of Economics, Florida International University, 1980 (manuscrito).

<sup>28</sup> Sassen-Koob, Saskia, "Exporting capital and importing labor: the role of Caribbean migration in New York city", *Occasional Papers*, núm. 28, Inter-American Affairs Program, New York University, diciembre de 1981.

<sup>29</sup> Para un desarrollo de este argumento, véase Gordon, David M., *Theories of poverty and unemployment*, Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1972 y C. Edwards, Richard, "The social relations of production in the firm and labor market structure", en Edwards, R. C., Reich, M. y Gordon, D. M. (editores), *Labor market segmentation*, Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1975, págs. 3-26.

<sup>30</sup> Esta tesis ha sido presentada en forma detallada en dos artículos anteriores. Véase mi trabajo "Illegal immigrants and the international system, lessons from recent legal mexican immigrants to the United States" en *Social Problems*, 26, abril de 1979, págs. 425-438, y "Migration and under-development" en *Politics and Society*, 8, 1979, págs. 1-48.

<sup>31</sup> Meiliassoux, ob. cit., Wolpe, ob. cit. Véase también Clamer, John, "Economic anthropology and the sociology of development", en Oxaal, I., Barnett, T. y Booth, D. (editores), *Beyond the sociology of development, economy and society in Latin America and Africa*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1975, págs. 208-228.

<sup>32</sup> De Janvry y Garramon, ob. cit. Amin, Samir, *Unequal development*, Monthly Review, New York, 1976, cap. 3.

**La articulación entre el sector informal  
y el sector formal de la economía urbana:  
el caso de Bogotá**

Gabriel Murillo Castaño  
Mónica Lanzetta de Pardo

**Presentación**

El presente trabajo busca contribuir a la discusión relativa al esclarecimiento de los criterios teórico-metodológicos que deben orientar la investigación sobre la economía urbana en una ciudad latinoamericana de las características de Bogotá, desde la perspectiva de la articulación de las llamadas actividades informales, a los requerimientos y a la dinámica del sector formal.

Aunque existe en Colombia un enorme interés por el tema evidenciado en el creciente número de trabajos que se han ocupado de él, quedan aún importantes interrogantes por resolver. Algunos de ellos son: 1) aproximación a la importancia relativa de la economía del sector informal sobre la economía urbana total, en términos de generación de empleo y valor; 2) mejor conocimiento de las modalidades que asumen diferentes actividades económicas de carácter informal; 3) articulación entre empresas formales y actividades informales que va, desde el complemento al salario a través de actividades informales y de supervivencia, hasta el uso directo del trabajo informal a través del mecanismo de la subcontratación.

En la evaluación subsiguiente sobre las investigaciones que se han adelantado al respecto, se podrá apreciar cómo en Colombia, al igual que en otros países, se han desarrollado trabajos académicos de diferente índole sobre las actividades informales en la economía urbana. Algunos se han ocupado de la revisión de literatura con un ánimo descriptivo, otros se han limitado a adelantar discusiones teóricas en la búsqueda de categorías y conceptos que hagan viable la operacionalización analítica del fenómeno; otros han efectuado estimaciones del empleo que generan las actividades informales con base en el manejo de datos agregados (Censos, Cuentas Nacionales, etc.). También hay quienes han abordado el fenómeno en términos de la aplicación de políticas tendientes al mejoramiento socio-laboral de los trabajadores del sector

y en los casos en que se ha llegado a investigaciones basadas en recolección de datos primarios, sus alcances han sido limitados.

En síntesis, a continuación se pretende ofrecer elementos de juicio que permitan enfatizar la importancia de realizar investigaciones que, partiendo de la utilización de datos primarios, aborden el estudio de las actividades económicas informales desde una perspectiva complementaria entre las estrategias de consumo y reproducción de la familia y los requerimientos propios de la dinámica de las empresas que operan en el sector formal de la economía urbana. Ello implica la articulación de una metodología microanálítica y etnográfica que conjugue las perspectivas horizontal y vertical en el análisis del problema <sup>1</sup>. Por otro lado, la experiencia investigativa ha puesto de manifiesto la importancia de desarrollar esquemas comparativos en coordinación con investigadores que promueven la iniciación de trabajos similares en diversos países del mundo que atraviesan por diferentes fases de desarrollo. Este esfuerzo responde al reconocimiento del significativo aumento en la importancia relativa de las actividades informales sobre la economía urbana total en estos países.

Dicho lo anterior, es posible iniciar la ubicación del problema objeto de estudio desde una perspectiva global tanto en lo social como en lo económico.

### I. Primera aproximación al estudio del fenómeno de la informalidad urbana

El desarrollo desigual que caracteriza la actual dinámica del sistema mundial ha venido agudizando la contradicción existente entre los principios retóricos de los modelos de desarrollo y su aplicación práctica.

Este problema ha sido objeto de la atención de investigadores que reconocen que la mayoría de los planes de desarrollo ejecutados en América Latina en los últimos años se han caracterizado por: 1) estimular un rápido proceso de industrialización con marcada orientación hacia las exportaciones y 2) acelerar la modernización de la agricultura mediante la ruptura con esquemas productivos basados en relaciones de producción tradicionales y su reemplazo por empresas intensivas en capital. La modernización de la producción agrícola debe tener como consecuencia una baja en el costo de los alimentos que integran la canasta familiar y debe hacer más competitivas las exportaciones en los mercados mundiales <sup>2</sup>. No obstante los efectos benéficos que parece tener el modelo, es importante resaltar dos consecuencias negativas de su aplicación en los países dependientes. La primera de ellas está determinada por el hecho de que la industrialización y la modernización de la agricultura en los términos expuestos se han basado en un proceso

<sup>1</sup> Véase página 126.

productivo de intensificación de capital, originalmente concebido para las condiciones socio-económicas de los países avanzados, el cual no permite la absorción del trabajo rural que expulsa. La segunda implica que los esquemas de modernización de la industria y de la agricultura no han sido acompañados por esfuerzos tendientes a la expansión del mercado interno; más bien ellos se han orientado hacia la satisfacción de una demanda doméstica restringida y al estímulo de las exportaciones, dada la existencia de una abundante oferta de mano de obra <sup>3</sup>.

En el caso colombiano, esta contradicción ha ocasionado una gran concentración de población en los centros urbanos con el consiguiente crecimiento desmesurado de los mismos y su incapacidad para atender las necesidades básicas y las demandas de los habitantes. Una manifestación concreta de este fenómeno se plantea en la incapacidad del sector formal de la economía del país de absorber toda la oferta de mano de obra que tanto los migrantes como los nativos urbanos generan, buscando infructuosamente empleos estables y bien remunerados en las ciudades. La existencia de esta insuficiencia salarial determina que a las familias de bajos ingresos les sea en extremo difícil derivar su sustento exclusivamente de la actividad económica del jefe del hogar. Ello implica, por una parte, que este individuo se vea en la necesidad de desarrollar actividades económicas adicionales a su actividad principal y, por otra, que algunos de los demás miembros de la familia se incorporen a actividades ya sea del sector formal —cuando encuentran la oportunidad de hacerlo— o se sumen al cada vez más numeroso grupo de individuos que obtienen ingresos del llamado sector informal de la economía. Ello destaca la generación de una compleja red de estrategias de supervivencia que desarrollan las clases populares para conseguir recursos que permitan hacer frente a la satisfacción de las necesidades básicas para, en esta forma, asegurar su reproducción como fuerza de trabajo.

Recientes estudios en Colombia han ofrecido evidencia empírica que contradice la proposición teórica que sostiene que, con el avance de la modernización de los procesos productivos en el sector formal de la economía, éste va absorbiendo las actividades del sector informal de la misma. Estudios investigativos de actualidad han comprobado en el país la hipótesis de que el sector informal de la economía "posee una demanda dinámica y de que si el empleo crece en él rápidamente, ello se debe a su tecnología particular más intensiva en mano de obra" <sup>4</sup>.

Otro estudio reciente ha estimado que en Colombia el empleo en "la economía no capitalista" para el año de 1980 alcanzó un 44,3 % en relación a la demanda nacional. Y en cuanto a las proyecciones elaboradas para 1985 presenta una cifra del 43,1 % <sup>5</sup>. Con relación a los cinco Departamentos más poblados del país (Antioquia, Atlántico, Boyacá, Cundinamarca y Valle), el mismo estudio plantea que la participación de las principales actividades "no capitalistas" en la generación del empleo fluctúa entre el 38 % y el 58 % <sup>5</sup>. Para Bogotá esta participación alcanza el 39,1 %.

Estos resultados confirman, una vez más, las severas limitaciones de que adolecen, en términos de capacidad explicativa, las perspectivas conocidas con el nombre de "dualistas". Ellas, en su expresión más extrema, postulan una separación radical entre el "sector moderno" y el "sector marginado" de la economía. En contraposición, se impone adoptar una perspectiva teórica y metodológica que visualice el problema desde la óptica de la articulación de los mencionados sectores, a la luz de las características que toman estos procesos en países capitalistas dependientes, como Colombia. Conviene destacar que en la mayoría de los casos las actividades económicas desarrolladas en el nivel informal, en algún momento se relacionan con el sector formal de la economía. De ellas, sólo unas pocas logran una dinámica autónoma y permanente que permita aseverar que el sector informal se reproduce por sí mismo, sin articularse en ningún momento con el sector formal.

Este argumento está respaldado por las investigaciones de Rey y Ayala en Bogotá<sup>6</sup> y de Urrea en el área metropolitana de Nueva York<sup>7</sup>. Ellas serán consideradas más adelante.

El reconocimiento de la importancia de este fenómeno en el nivel gubernamental se hizo explícito, por primera vez en Colombia, en los planteamientos contenidos en el "Plan de Integración Nacional 1979-1982". En él se involucran, en el nivel de las estrategias políticas y económicas, directrices orientadas hacia el fomento y apoyo de "las actividades económicas viables del sector informal y a elevar la productividad de los trabajadores a él vinculados"<sup>8</sup>. En un nivel general, esta formulación destaca cómo el sector informal, lejos de disminuir su participación en el mercado de trabajo, ha venido creciendo a una tasa similar a la del empleo en el resto de la economía, aún cuando se ha rezagado cada vez más respecto del sector moderno en lo concerniente a las condiciones económicas y sociales para los trabajadores<sup>9</sup>. Es interesante anotar cómo el documento oficial puntualiza qué actualmente un 40 % de los empleos urbanos presenta características que permiten asimilarlo al empleo del sector informal.

Aunque no existe aún en el país una evaluación *ex-post* sobre los resultados de los programas del gobierno colombiano dirigidos al mejoramiento de las condiciones socio-laborales del sector informal, es interesante tener en cuenta que su acción se ha centrado fundamentalmente en dos tipos de políticas: primero, una política laboral que busca hacer más eficientes los mercados de trabajo y, segundo, una política de bienestar y fomento dirigida principalmente al sector informal de la economía.

Con respecto a la política laboral, el gobierno colombiano ha reconocido la dificultad de que, en el corto y el mediano plazo, el crecimiento del sector moderno pueda absorber al sector informal. Por tal razón, se ha visto en la necesidad de diseñar políticas tendientes a apoyar las actividades del sector informal y a elevar la productividad de sus trabajadores. Para lograr estos objetivos el gobierno se ha propuesto actuar directamente en los siguientes campos: desarrollo de mecanismos

de intermediación financiera que faciliten un mayor acceso a las líneas de crédito; impulso a la transferencia de tecnología a las empresas del sector informal, mejoramiento de la calidad de la gestión empresarial y logro de mayor integración al mercado. Para ello se están tomando las siguientes medidas: extensión de los servicios que regularmente presta el SENA<sup>10</sup> en ayuda técnica y capacitación empresarial en: a) promoción de formas asociativas, b) adecuación de tecnologías apropiadas y c) capacitación técnica mediante métodos adecuados<sup>11</sup>; adopción de medidas legales que permitan la asociación de pequeñas empresas. Ello les proporcionará mayor poder de negociación, acceso al crédito y economías de escala.

En lo referente a la política social se ha buscado la extensión de los servicios de seguridad social del Estado al sector informal de la economía. En el nivel de la Presidencia de la República, la Secretaría de Integración Popular ejerce una función coordinadora y evaluadora de las actividades que entidades como el SENA y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otras están ejerciendo en lo referente a este tipo de desarrollo. Esta entidad, aún cuando no es ejecutora de acciones directas sino coordinadora de entidades, contribuye a la ejecución de la política de "fomento al sector informal" de la economía colombiana.

Paralelamente, el sector privado ha desarrollado una actividad tendiente a promover la capacitación de los microempresarios urbanos del sector informal en las principales ciudades del país<sup>12</sup>. Estos esfuerzos, en última instancia, buscan promover la articulación de las actividades económicas surgidas de la iniciativa popular (desarrolladas en forma masiva por individuos que han encontrado en las ocupaciones por cuenta propia su principal fuente de ingresos) con el sector formal de la economía.

En forma simultánea, como se verá más adelante, varios investigadores colombianos de diversas disciplinas y corrientes teóricas han intensificado los estudios relacionados con los fenómenos del empleo y la pobreza urbana en Colombia. Significa un reconocimiento de que tales problemas continúan planteando un severo reto y a la urgencia de producir un diagnóstico más objetivo para el logro de soluciones adecuadas y se complementa, finalmente, con el intenso debate que en la actualidad existe en Colombia acerca de la problemática socio-laboral. Una manifestación de ello es el hecho de que los candidatos con mayores posibilidades a la Presidencia de la República para el período 1982-1986, desde el comienzo de sus respectivas campañas, promovieron la formación de grupos de trabajo para elaborar los esquemas de política de empleo. El liberalismo oficialista, inclusive, organizó un grupo específico sobre "reforma laboral y sector informal"<sup>13</sup>.

Todas estas consideraciones refuerzan la importancia que adquieren las investigaciones que tengan por objeto el estudio de las características que adopta el proceso de estrategias de supervivencia familiar, en sus diferentes aspectos, y su articulación con los procesos que se dan en el sector formal de la economía. Teniendo en cuenta que los tra-

bajos que se han adelantado sobre este tema se aproximan al fenómeno desde una perspectiva de macro-análisis, alimentado en series de datos agregados, es fundamental promover investigaciones que busquen complementar tal tratamiento del problema con un punto de vista microanalítico del mismo.

## II. Los estudios sobre el sector informal colombiano: aportes y limitaciones

De acuerdo con los propósitos fijados, a continuación se realizará una evaluación detallada de los estudios que se han adelantado en Colombia sobre el llamado sector informal de la economía. Con esta tarea se busca contribuir a esclarecer los principales componentes investigativos que se han utilizado para aprehender el fenómeno de la "informalidad", sus aportes y limitaciones, tanto desde el punto de vista conceptual y teórico, como desde el de su operacionalización en el campo metodológico y de su aplicación al análisis de situaciones concretas.

El impacto de los estudios de K. Hart, J. Weeks y de los investigadores de la Universidad de Sussex, en los que se desarrollaron los elementos conceptuales básicos sobre el sector informal, determinó el surgimiento de esquemas de análisis y políticas laborales para el Tercer Mundo. A pesar de la controversia que suscitaron estos planteamientos iniciales, la O.I.T. los incorporó dentro de sus políticas de acción del Programa Mundial de Empleo. Para desarrollar este plan, la O.I.T. auspició, en diferentes ciudades del Tercer Mundo, investigaciones sobre la problemática del sector informal.

Concretamente en Bogotá, OFICEL<sup>14</sup> realizó una investigación que buscó: primero, revisar a fondo los conceptos esbozados por los investigadores ya mencionados y una exploración de su aplicación en el nivel político. Segundo, avanzar en el desarrollo de conceptos y mediciones más precisas sobre el sector informal, su dinámica y su importancia relativa. Tercero, partiendo de los resultados de esta investigación, recomendar a la O.I.T. una forma de avanzar en la utilización de esta conceptualización y terminología en sus políticas dirigidas a países del Tercer Mundo. Este trabajo criticó el enfoque metodológico de la O.I.T. y sugirió un esquema alternativo.

En muchos otros países se produjeron numerosos estudios en este campo, con lo cual se agudizó el debate iniciado a comienzos de los años 70. Dentro de este grupo, es preciso mencionar, entre otros, las compilaciones realizadas por Tokman y Klein<sup>15</sup> y por Bromley<sup>16</sup>. Como es sabido, en ellas se recoge una muestra heterogénea de trabajos, unos en el campo del desarrollo conceptual, otros esencialmente dedicados a la presentación de investigaciones de casos concretos y, por último, otros dirigidos hacia la consideración de políticas económicas y sociales.

Más recientemente se han producido algunos trabajos en los cuales se examina la relación entre las migraciones (internas o internacionales)

y el "sector informal", entre los cuales vale la pena destacar los de Portes<sup>17</sup>, Murillo<sup>18</sup> y Margulles, y otros<sup>19</sup>. En ellos se menciona cómo los ahorros que los trabajadores migrantes traen de regreso a sus lugares de residencia familiar (capital de retorno) se destinan en primera instancia para subsanar los déficits del ingreso para la satisfacción de necesidades básicas y en última instancia (si hay sobrantes) para la compra, montaje o ampliación de negocios cuyas características corresponden claramente a las definiciones convencionales del sector informal.

Por otra parte, también es preciso tener en cuenta los trabajos críticos recientes (finalizados o en proceso), que desde distintas ópticas han abordado aspectos del problema de la pobreza urbana en Colombia—principalmente en Bogotá—. En ellos se plantean las limitaciones conceptuales y operacionales de los esquemas con que se ha abordado esta temática. Estos estudios critican la ahistoricidad de los análisis que se han ocupado del sector informal y señalan la inconveniencia de continuar con una interpretación del proceso de desarrollo dentro de una conceptualización dualista.

Dentro de este grupo se destacan los de Rey y Ayala<sup>20</sup>. Ellos se basan, en buena parte, en un extenso trabajo de campo y se caracterizan por pasar del individuo al hogar, como unidad básica de análisis dentro de la cual se estudian las formas de articulación de los diferentes miembros del hogar con la esfera productiva que los circunda.

En este esquema se diferencia claramente la vinculación de algunos miembros del hogar con actividades que se podrían llamar de corte capitalista y de otros con actividades de corte no capitalista. Es decir, al ubicar el análisis en el contexto de la familia no se percibe en forma tajante una dicotomía entre individuos vinculados a actividades de diferentes "sectores" sino más bien una "mezcla" en la cual, para el sostenimiento del hogar, se combinan los ingresos de trabajo generados tanto en unidades económicas de corte capitalista, como en otras que funcionan con otra lógica interna.

Es importante señalar que dentro de estos trabajos prima, además, el reconocimiento al hecho de que todas estas complejas formas de articulación están englobadas dentro de la lógica del tipo de desarrollo capitalista que se ha producido en la mayoría de los países latinoamericanos.

En conclusión, estos trabajos presentan los siguientes hallazgos: 1) la existencia de una complementación del ingreso en el interior del hogar, realizada tanto por un solo individuo como por varios; 2) la dificultad de ubicar actividades económicas cuya dinámica y posibilidades de reproducción se den exclusivamente en el interior del sector informal de la economía; 3) la existencia de un salario promedio en el sector formal superior al del sector informal. No obstante, al discriminar este salario se puede observar cómo las diferencias de ingreso son mínimas; 4) la inexistencia de una movilidad ocupacional significativa en el interior de los sectores (formal e informal) y de las actividades económicas mis-

mas, y 5) la existencia de una variabilidad de actividades económicas dentro de la unidad familiar.

En estos estudios se pudo percibir la importancia de la participación de la fuerza de trabajo infantil en actividades económicas informales. Por ello se inició una investigación específica sobre este tipo de trabajo en Bogotá. El estudio, basado en una encuesta realizada en establecimientos de educación primaria de estratos bajos, permitió evidenciar que más del 75 % de la población estudiantil complementaba su actividad escolar con algún tipo de trabajo. Con base en este porcentaje se tendió una muestra para realizar otra encuesta en los hogares de estos niños. En ellos se recolectó información primaria para analizar el comportamiento de las estrategias familiares desarrolladas como respuesta a la necesidad de generar, colectivamente, los ingresos necesarios para asegurar la reproducción de la familia como fuerza de trabajo. En sus planteamientos iniciales, este estudio enfatiza la urgencia de que investigaciones de esta naturaleza, se complementen con trabajos basados en una metodología más precisa de carácter micro-analítico y etnográfico<sup>21</sup>.

Que se tenga conocimiento, el primer estudio microanalítico etnográfico realizado en Bogotá, fue el adelantado por la antropóloga Lisa Peattie a finales de los años 70<sup>22</sup>. En este trabajo, aún no publicado, se hizo un análisis sistemático del proceso y la rutina característicos de la manufactura del calzado en el nivel artesanal. Se tomó esta actividad económica en la medida en que se trata de la producción de un bien en cuya elaboración participan diversos intermediarios, quienes derivan su sustento de la realización de actividades específicas, cuya articulación conforma el proceso hasta llegar al producto final (curtidores, cortadores, etc.). No obstante, el trabajo se limitó al estudio de la actividad económica propiamente dicha, sin tener en cuenta su articulación con la unidad familiar y con las estrategias globales que ella desarrolla para afrontar el problema de la supervivencia.

El estudio del Banco Central Hipotecario - CIID<sup>23</sup> sobre la vivienda compartida en una zona de renovación urbana en el Centro-Sur de Bogotá, realizado en 1981, constituye el segundo trabajo investigativo en donde se utiliza parcialmente una metodología de corte etnográfico. En él se hace énfasis en que, para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de una zona urbana cualquiera, no basta con efectuar cambios en las estructuras físicas. Lo primero es realizar cambios significativos en las modalidades de vinculación de los individuos a la estructura productiva de la sociedad. Desde esta perspectiva, el estudio aborda el problema de la vivienda compartida tratando características históricas del lugar, aspectos socio-demográficos, aspectos económicos de la zona y de sus habitantes, aspectos físicos y de servicios públicos. Para cumplir con su objetivo, el trabajo partió de una encuesta de hogares de la cual se tomó una submuestra de seis inquilinos que fueron investigados en profundidad. No obstante, en este estudio, por sus características y objetivos específicos, no se hizo una elaboración analítica del sector informal como tal. Sin embargo, ha permitido avanzar en el

conocimiento de las características familiares de los grupos de bajos ingresos del Centro de Bogotá, corroborando en forma implícita los resultados del estudio de *Empleo y pobreza* de Ayala y Marulanda.

Igualmente, a finales de los años 70, comenzaron a salir los resultados del gran estudio de caso de Bogotá —iniciado en 1976— para conocer y explicar detalladamente el comportamiento de la dinámica urbana, con el ánimo de proponer un modelo apto para la formulación de políticas en distintas ciudades del Tercer Mundo<sup>24</sup>. El estudio hizo énfasis en el comportamiento de la fuerza de trabajo, de los mercados de vivienda y de tierra urbana, de la localización intraurbana de las actividades económicas, de los sistemas de transporte y de las finanzas públicas. Para ello se homologaron las numerosas series estadísticas levantadas, en distintos estudios, a propósito del tratamiento de los problemas prioritarios de una ciudad del tamaño y de las características de Bogotá. Complementariamente, en 1978 se llevó a cabo una encuesta de hogares basada en 3.056 casos, concentrada en el análisis del uso que los hogares bogotanos hacen del transporte, de las características de la vivienda y sus usos, y de la conexión de servicios públicos (electricidad y acueducto principalmente). Este estudio, dada su magnitud, constituye una valiosísima fuente de información para el macroanálisis de los problemas de la capital del país. Sin embargo, los datos de sus archivos aún no han sido sistematizados en tal forma que sea posible adelantar estudios microanalíticos. Adicionalmente, no es muy claro que las series estadísticas contenidas en él permitan una visión centrada exclusivamente en la población urbana de bajos recursos. Inclusive, en lo referente a la localización espacial de actividades económicas, se hizo énfasis tan sólo en lo formal. Ello vuelve a poner en evidencia que, hasta el momento, no se han adelantado estudios ambiciosos y recursivos en lo relativo a los procesos que se dan dentro del sector informal de la economía colombiana.

Otra investigación específica sobre el "sector informal colombiano" es la realizada por Ocampo entre 1981 y 1982<sup>25</sup>. El investigador, al igual que muchos otros, formula una crítica a las perspectivas dualistas, sosteniendo la conveniencia de estudiar el problema del empleo según la pertenencia de una actividad determinada a una economía capitalista o no capitalista. Desde su perspectiva un tanto ortodoxa, esta conceptualización permite aprehender de manera "concreta y real" el problema del subdesarrollo, ya que indica las actividades que no se han transformado y que continúan operando bajo relaciones de producción no capitalistas, cuya permanencia expresa parcialmente la realidad de atraso del país. El principal aporte del estudio constituye el esfuerzo de cuantificación del empleo urbano y rural que generan las actividades no capitalistas en el nivel nacional y departamental. Estas series de datos agregados, trabajados a partir de las fuentes mencionadas disponibles y de los datos del Proyecto de Recursos Humanos (SENA-Holanda), constituyen un importante punto de partida para los estudios que se propongan avanzar en el conocimiento del problema desde una perspectiva más detallada y basada directamente en fuentes primarias.

Otro estudio reciente sobre el empleo en el sector informal es el desarrollado por investigadores de la Universidad de Antioquia entre 1981 y 1982<sup>20</sup>. El trabajo plantea las siguientes críticas a algunos elementos dualistas comúnmente presentes en la teoría del sector informal: 1) éste no es un refugio para los desempleados ya que, efectivamente, existen barreras para ingresar al mismo y no es válido que la demanda por los bienes y servicios que éste provee sea limitada y estática. 2) No está directamente relacionado con las migraciones del campo a la ciudad, ya que hay evidencia empírica que confirma que los campesinos migrantes no vienen todos a formar parte del ejército de desempleados que supuestamente nutren el llamado "sector informal". Existen factores de atracción en las ciudades (crecimiento de la actividad económica con la consiguiente generación de demanda de mano de obra) que juegan un papel importante en el fenómeno migratorio. Este planteamiento no implica desconocer el impacto de la mecanización de la agricultura como factor también determinante de las migraciones internas. 3) Es un sector que también se deprime cuando hay recesiones económicas. Su función como amortiguador anticíclico contra la desocupación o el desempleo estructural no parece sostenerse.

El trabajo constituye un buen aporte desde dos puntos de vista. El primero tiene que ver con la clarificación de aspectos teóricos y el segundo está relacionado con la presentación de estadísticas referidas al caso colombiano, que ponen en tela de juicio los planteamientos, frecuentemente aceptados, acerca del papel y la dinámica del sector. No obstante, se trata de un trabajo que se aproxima desde una perspectiva macro-analítica al fenómeno y que, por las características de los datos que utiliza en la operacionalización de las categorías, plantea el riesgo de incluir segmentos poblacionales vinculados a actividades económicas formales a pesar de su pequeña escala.

A comienzos de 1982 aparece una breve discusión teórica sobre el sector informal<sup>21</sup>. En ella se reitera la crítica a las escuelas dualistas y en su lugar se plantea que el problema de la informalidad deberá abordarse a partir del análisis de la relación social fundamental entre capital y trabajo, para explicar las modalidades específicas que adopta históricamente. Es entonces en el examen del salario donde, desde esta perspectiva, se encuentran las bases de la comprensión de la informalidad. El principal aporte de esta discusión consiste en la formulación de una tipología que facilita la clasificación de las formas de subordinación del trabajo en actividades informales al capital, contribuyendo a la operacionalización de investigaciones empíricas sobre el tema.

Otro trabajo que representa gran interés para esta ponencia es el realizado por Urrea en los últimos diez meses. En él, se estudian las estrategias de supervivencia de los trabajadores migrantes colombianos sin documentación en el área metropolitana de Nueva York<sup>22</sup>. Por una parte, se trata del primer estudio realizado por un investigador colombiano acerca de un tema diferente —aunque relacionado con el de esta ponencia—, en cuyo tratamiento se utiliza una metodología micro-analítica y etno-

gráfica. Por otra, el trabajo se desarrolló a partir de la convergencia de dos planos dentro del análisis. El primero tiene que ver con el estudio de la estructura del mercado de trabajo para la ubicación de estos trabajadores en su interior, y el segundo se relaciona con el tratamiento de las estrategias de supervivencia familiar, en consideración a que la composición del grupo doméstico interviene tanto en términos de patrones de consumo como de posibilidades de su reproducción como unidad. Para la parte micro-analítica del estudio se partió de encuestas ya realizadas sobre una muestra de trabajadores latinoamericanos sin documentación, habitantes en Nueva York y su área de influencia<sup>23</sup>. De allí se seleccionaron algunos casos a los que se les hizo un seguimiento de corte etnográfico, mediante el cual fue posible elaborar el minucioso análisis de las estrategias de supervivencia popular-familiar. En su informe preliminar Urrea concluye proponiendo la hipótesis de una tendencia a la segmentación del mercado laboral estudiado.

De los trabajos en curso, también hay que mencionar la Encuesta Nacional de Hogares realizada por el DANE en la ciudad de Bogotá en marzo de 1981<sup>24</sup>. En el trabajo de enumeración de edificaciones y su clasificación por tipos de uso tomó parte el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Para la selección de la muestra se utilizó un proceso aleatorio simple del 10 % de los hogares de Bogotá, lo que permitió cubrir un número de 75.000 unidades familiares. Desafortunadamente, la encuesta no incluyó preguntas acerca de la localización espacial de los lugares de trabajo de los encuestados. Ello impide ubicar espacialmente actividades informales significativas en términos de generación de empleo y valor para la población de bajos recursos de la ciudad.

Otro estudio en proceso es el que trata sobre el problema de las transferencias de ingresos entre hogares como una estrategia adicional de supervivencia o bienestar relativo, ante la incierta estructura de generación de ingresos de trabajo, estrategia ésta que tiene además un impacto significativo en el comportamiento del gasto familiar<sup>25</sup>. El trabajo utiliza una metodología en la que se complementa una investigación "en profundidad" a 10 familias, seleccionadas por características relevantes a los intereses de la investigación, y por una encuesta socio-económica (con un fuerte componente antropológico) a 500 familias seleccionadas aleatoriamente. Aunque el estudio se realiza en la zona sudoriental de la ciudad de Cartagena ofrece, de todas formas, un especial interés, dado que se concentra en una de las modalidades de supervivencia popular que aún no se han estudiado en Colombia.

Para terminar, valga referir muy brevemente el resultado obtenido por la Fundación Compartir en su estudio para el Plan de Ordenamiento del Municipio de Soacha en la Sabana de Bogotá. En este estudio sin publicar, se pudo observar cómo, en la medida en que han venido decreciendo las tasas de natalidad y los hijos van dejando los hogares paternos, las viviendas subutilizadas se convierten en una estrategia de supervivencia de alguna significación. Comienzan a ser transformadas

(subdivididas, subarrendadas, etc.) para obtener así ingresos adicionales con que afrontar los altos costos de la canasta familiar.

Con esta última referencia, se da por concluida la discusión de los estudios más relevantes realizados sobre el tema en Colombia. La evaluación de sus aportes y limitaciones permite sugerir recomendaciones teóricas y metodológicas específicas para aquellas investigaciones que se propongan avanzar en el conocimiento de la economía política urbana.

### III. Hacia una perspectiva teórico-analítica

Sobre la base de las consideraciones anteriores, es posible efectuar algunos planteamientos que, por recoger interrogantes investigativos relevantes en la actualidad, puedan ofrecer elementos teóricos para el estudio de la informalidad desde la óptica de la articulación de los dos sectores en la economía urbana como totalidad.

El primer punto que desde esta perspectiva teórica se debe señalar es que ni el sector formal, ni el informal de la economía urbana subsisten por sí mismos. Las complejas formas de articulación entre ellos están englobadas dentro de la lógica del tipo de desarrollo que se ha producido en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, este fenómeno de interdependencia entre sectores no es exclusivo de los países periféricos, ya que también empieza a presentarse en países con economías centrales. Vista esta problemática desde otro ángulo, lo anterior implica que las actividades productivas del sector formal de la economía urbana, dependiendo de su finalidad, requieren del crecimiento del sector informal para su estabilidad y expansión. Tomando el otro polo de la relación, como contrapartida, se puede señalar que difícilmente se presenta una dinámica persistente dentro de las actividades del sector informal urbano. Más específicamente, las posibilidades de su reproducción no se encuentran en su interior sino que dependen, en buena parte, de su articulación con el sector formal. Las modalidades de esta articulación varían según que la actividad se desarrolle en torno a la producción de bienes, a su comercialización o a la prestación de servicios personales. En este orden de ideas, es importante señalar que las actividades económicas informales urbanas conforman procesos que, a su vez, están subdivididos en fases a las cuales se vinculan intermediarios que realizan actividades específicas hasta llegar al producto final. De esta participación, un número considerable de individuos deriva parte sustancial de sus ingresos.

Una vez alcanzado este punto en la discusión, es pertinente preguntarse, a la luz de los datos señalados, por qué se ha presentado este aumento tan notorio en las actividades económicas de corte informal dentro de la economía urbana. El fenómeno está íntimamente relacionado con factores de tipo estructural, tales como la incapacidad de generar empleo suficiente para absorber la totalidad de la oferta de mano de obra en la ciudad y por la insuficiencia salarial y de ingresos imperante en

los grupos urbanos. Estos factores determinan, en buena medida, que las unidades familiares domésticas<sup>32</sup> de bajos ingresos se vean obligadas a desarrollar estrategias complementarias que les permitan acceder a los recursos económicos suficientes para la supervivencia.

Como complemento de lo anterior, es preciso enfatizar que toda esta rica perspectiva de interrelaciones que se dan en el interior y entre sectores está inmerso dentro del panorama político nacional y que, en este sentido, la intervención del Estado hacia cualquiera de los dos sectores de la economía afecta, fortaleciendo o debilitando, al otro sector debido a la interdependencia que existe entre ellos.

El planteamiento de estas aproximaciones teóricas al problema enmarca, de acuerdo con los objetivos propuestos, la formulación de algunas recomendaciones teórico-metodológicas a aquellas investigaciones que busquen avanzar en el conocimiento de los procesos de la economía política urbana.

Para comenzar, es preciso enfatizar la importancia de iniciar estudios que, como complemento a los trabajos que se han adelantado sobre el fenómeno desde una perspectiva macroanalítica, procuren el levantamiento y análisis sistemático de información primaria, utilizando una metodología microanalítica y etnográfica. Desde esta óptica, tal metodología debe integrar el estudio de la complementariedad e interdependencia que se presenta en actividades significativas entre los sectores formal e informal de la economía urbana (perspectiva vertical) con el análisis de la interacción familiar respecto de las actividades económicas que realizan sus miembros para subsistir y reproducirse (perspectiva horizontal).

Este enfoque metodológico permite avanzar en la comprensión del fenómeno de "la informalidad" a partir de la subordinación al capital de actividades que sean significativas en la generación de empleo y valor, en la economía urbana como totalidad. Complementariamente, es preciso profundizar en el conocimiento de la dinámica interna de algunas actividades económicas informales desde una perspectiva teórica que rechace el dualismo e insista en la dependencia recíproca entre los sectores formal e informal de la economía urbana.

Con miras a dar mayor precisión a este planteamiento general, es posible formular algunos puntos específicos que aporten elementos concretos para la caracterización de las que han sido denominadas perspectivas analíticas vertical y horizontal.

En lo que corresponde a la perspectiva vertical, la cual tiene que ver con el enfoque del problema de "la informalidad" a partir del estudio de la interdependencia que se presenta entre los sectores formal e informal de la economía urbana, es preciso: 1) analizar en las actividades económicas significativas (en términos de generación de empleo y valor), dentro de la economía urbana, la interacción e interdependencia que se genera entre los sectores formal e informal. Establecer el carácter de su articulación con miras a lograr mayor precisión en el conocimiento de los procesos que determinan la complementación de sus necesidades recíprocas; 2) estudiar las fases que conforman actividades económicas

informales significativas dentro de la economía urbana, relacionadas unas con la producción de bienes, otras con su comercialización y otras con la prestación de servicios; 3) analizar la dinámica que se genera en el interior de tales actividades económicas hasta ubicar el punto de su articulación con actividades formales de la economía; 4) determinar la significación del mecanismo de la subcontratación<sup>23</sup> como una modalidad importante de alta incidencia en la articulación entre los sectores formal e informal de la economía urbana; 5) establecer si en las actividades económicas informales existe movilidad ocupacional y económica, tanto dentro de una misma actividad como de una a otra, y 6) diferenciar el tipo de atención que el Estado otorga a la dinámica que, con relación a una misma actividad productiva, desarrollan los dos sectores de la economía y las consecuencias de la acción gubernamental en términos del fortalecimiento o debilitamiento de los mismos.

Desde la perspectiva horizontal, con el propósito de identificar y diferenciar el comportamiento de las estrategias desarrolladas por la unidad familiar-doméstica en la conformación de un ingreso que haga posible su supervivencia y reproducción, es aconsejable: 1) diferenciar las fuentes de ingreso en principales y secundarias, según su importancia en la constitución del presupuesto de la unidad; 2) establecer si las fuentes que se identifican como principales tienden a estar más relacionadas con el "sector formal" y si las complementarias lo están más con el "informal"; 3) cuantificar los ingresos provenientes de las diferentes fuentes y estimar en qué grado se destinan a la conformación del presupuesto familiar; 4) identificar las actividades extradomésticas no monetarias<sup>24</sup> que inciden en las estrategias de supervivencia familiar. Desarrollar esquemas operacionales que permitan estimar su valor monetario en aras de una mayor precisión en la cuantificación del presupuesto familiar; 5) en la medida en que en el interior de la unidad familiar doméstica convergen actividades principales y complementarias, determinar si ellas se ligan con el mismo mercado de trabajo o si lo hacen con mercados de trabajo diferentes; 6) establecer la relación entre los ingresos y los patrones de consumo de la unidad familiar-doméstica. Determinar la existencia y la magnitud de los probables déficits resultantes (cuantitativa y cualitativamente), y 7) establecer las ventajas relativas de los diferentes miembros de la unidad familiar doméstica en el acceso a los mercados de trabajo (segmentación de mercados).

#### IV. Conclusión

Sobre la base de esta discusión teórico-metodológica, con la cual se busca fundamentar más objetivamente la urgencia de romper con los esquemas dualistas de aproximación al fenómeno de la informalidad urbana, conviene concluir con las siguientes afirmaciones.

Los estudios que en la actualidad se adelantan, con la finalidad de avanzar en el conocimiento de los procesos de articulación entre los sec-

tores formal e informal de la economía urbana, se deben abordar, en una fase preliminar, desde una perspectiva en la cual los criterios y requerimientos de representatividad no constituyan obstáculos para el desarrollo de esquemas teórico-metodológicos de investigación y que tengan las siguientes características:

En primer lugar, la eliminación de los rezagos dualistas con frecuencia presentes en los enfoques teóricos más utilizados hasta el presente. Ello remite, partiendo de la que ha sido denominada perspectiva vertical, a la importante tarea de desarrollar y concretar metodologías y esquemas operacionales que posibiliten estudiar procesos específicos de articulación entre los sectores.

En segundo lugar, dar claridad en torno a la urgencia de complementar las investigaciones macroanalíticas realizadas con estudios que tomen la unidad familiar doméstica como punto de referencia para el análisis del fenómeno —desde la llamada perspectiva horizontal—, en consideración a que es allí donde convergen diferentes factores resultantes de la imposibilidad de la economía formal de absorber la totalidad de la oferta de mano de obra y de la insuficiencia salarial, por un lado, y la necesidad de su reproducción como unidad, por el otro. Esta tarea, a su vez, remite al estudio de la formidable dinámica desarrollada por los grupos populares urbanos para afrontar los costos reales de su supervivencia.

En tercer lugar, la convicción de la utilidad que en este momento representan para el conocimiento y explicación del fenómeno, los esquemas metodológicos microanalíticos de corte etnográfico.

En cuarto y último<sup>25</sup> lugar, una vez hecho exhaustivo el análisis de la información obtenida mediante la instrumentación de esta estrategia metodológica, emprender proyectos de mayor envergadura y con pretensiones de representatividad que, habiéndose nutrido de experiencias investigativas como las que aquí se recomiendan, hagan viables estudios tendientes no sólo al mejor conocimiento del fenómeno, sino a la formulación de políticas que permitan afrontar de una manera realista los factores estructurales que lo determinan. Estos proyectos serían realizables mediante la conformación de esquemas de cooperación entre instituciones y entidades académicas, por un lado, y entidades gubernamentales y prestatarias internacionales (fundaciones, bancos de fomento), por el otro.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Portes, Alejandro, "Urbanization, migration and models of development in Latin America", Johns Hopkins University, julio 1981 (trabajo mimeografiado), págs. 9-10. (Traducción de los investigadores.)

<sup>2</sup> *Ibidem*, págs. 9-10.

<sup>3</sup> López, C. Hugo; Henao, Marta L.; Oliva, Sierra, "El empleo en el 'sector informal' y cuantificación a nivel nacional y departamental". Simposio: "La problemática del empleo en América Latina y en Colombia", Universidad de Antioquia, Centro de Investigaciones Económicas, Medellín, abril de 1982, pág. 42.

<sup>4</sup> Ocampo, José Fernando, "Bases de una conceptualización del 'sector informal' y cuantificación a nivel nacional y departamental". Seminario: Proyecto de Planificación de Recursos Humanos, SENA-HOLANDA, Bogotá, abril de 1982, págs. 17.

<sup>5</sup> Estas 5 actividades son:

1. Industrias de menos de 10 trabajadores.
2. Comercios de vendedores ambulantes.
3. Servicios personales no capitalistas.
4. Agropecuaria de minifundio: propietarios minifundistas, trabajadores de actividad mixta y trabajadores familiares sin pago.
5. Minería no capitalista.

*Idem*, pág. 14.

<sup>6</sup> Nohra, Rey de Marulanda; Ayala, Ulpiano, y otros, "Empleo y pobreza", CEDE, Bogotá, 1977 (informe presentado al Departamento Nacional de Planeación de Colombia).

<sup>7</sup> Urrea Giraldo, Fernando, "Estrategias de supervivencia y el mercado laboral: colombianos en la ciudad de Nueva York en los años 80". Simposio: "La problemática del empleo en América Latina y en Colombia", Universidad de Antioquia, Centro de Investigaciones Económicas, Medellín, abril de 1982.

<sup>8</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Plan de Integración Nacional (PIN) 1979-1982*, Capítulo IV, Redactores Asociados, Bogotá, 1980, pág. 203.

<sup>9</sup> *Idem*, Capítulo IX, pág. 202.

<sup>10</sup> SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) es el organismo oficial encargado de la capacitación de los trabajadores. Su presupuesto proviene fundamentalmente de los aportes obligatorios que hacen las empresas (2 % de su nómina) y tiene cobertura nacional. Desde hace algún tiempo, el SENA viene impartiendo capacitación técnica a personas no vinculadas con el sector formal de la economía, sencillamente a través de los Programas Móviles Urbanos y Rurales. Más recientemente, en razón del compromiso explícito del gobierno de fomentar el sector informal, la actividad del SENA en este campo se ha visto reforzada e incrementada.

La población objeto de los Programas Móviles Urbanos la constituyen los grupos de población ocupados en condiciones de informalidad, más los desempeños de bajo o nulo nivel de calificación que constituyen reserva de los primeros.

<sup>11</sup> Para mayor información sobre este aspecto del programa gubernamental, ver: Nohra, Rey de Marulanda y Murillo C., Gabriel, "Educación y capacitación de los trabajadores del sector informal colombiano", (versión preliminar), Universidad de los Andes, Bogotá, abril de 1981. Trabajo presentado en el Seminario sobre estrategias de capacitación para los trabajadores del sector informal de la economía, CIDE-CID, Santiago de Chile, abril de 1981.

<sup>12</sup> La Fundación Carvajal en Cali inició en 1977 el Programa de Asesoría a Microempresarios - DESAP, el cual se ha ampliado a Bogotá con

la Fundación "Compartir", a Medellín con la Fundación Fabricato, a Bucaramanga con FUNDESAN, a Manizales con la Corporación para el Desarrollo de Caldas, a Tulúa con la Fundación Carlos Sarmiento Lora, a Pereira con ACOPI, a Ibagué con la Asociación para el Desarrollo de Tolima, a Buenaventura con el Programa de Desarrollo de Buenaventura, a Cartagena con el SENA, a Pasto con CORFIN POPULAR y a Popayán y Barranquilla con sus respectivas Cámaras de Comercio.

<sup>13</sup> Diario *El Tiempo*, Bogotá, sábado 28 de noviembre de 1981.

<sup>14</sup> OFISEL, "El sector informal de la economía urbana de Bogotá", Ofisel, Bogotá, 1977.

<sup>15</sup> Tokman, V. y Klein, E., (compiladores), *El subempleo en América Latina*, CLACSO, el CID, Buenos Aires, 1979.

<sup>16</sup> Bromley, R., *The urban informal sector*, Pergamon Press, Oxford, 1979.

<sup>17</sup> Portes, A., "Migraciones y sector informal. Algunos aspectos de su articulación". Trabajo presentado en el II Seminario Latinoamericano sobre Políticas de Migraciones Laborales, Cali, diciembre de 1980, en *Políticas de migraciones laborales internacionales en la periferia: el caso latinoamericano*, Editorial Carrera 7, Bogotá, 1982, págs. 329-340.

<sup>18</sup> Murillo, Gabriel, "La migración laboral internacional en la periferia: su incidencia en la alteración de los mercados de trabajo y en la expansión del sector informal urbano en Colombia", Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, marzo de 1981, en *Ibidem*, págs. 113-328.

<sup>19</sup> Margullis, M.; Rendón, R. y Pedrero, M., "Fuerza de trabajo y estrategias de supervivencia en una población fronteriza de origen migratorio: Colonias Populares de Reynosa". Documento presentado en el Taller Latinoamericano sobre Políticas de Migraciones Laborales, Cali, Colombia, diciembre de 1980, en *Ibidem*, págs. 251-312.

<sup>20</sup> a) Nohra, Rey de Marulanda; Ayala, U. y otros, *Empleo y pobreza*, CEDE, Bogotá, 1977. (Informe presentado al Departamento Nacional de Planeación de Colombia.)

b) Nohra, Rey de Marulanda y Ayala, U., "La reproducción de la fuerza del trabajo en las grandes ciudades colombianas", en *Revista Desarrollo y Sociedad*, vol. n° 1, CEDE, Bogotá, enero de 1979.

c) Ayala, U., *El empleo en las grandes ciudades del país*, CEDE, Bogotá, diciembre de 1980.

<sup>21</sup> Este trabajo está siendo realizado por Ulpiano Ayala y Carlos Becerra en el CEDE de la Universidad de los Andes en Bogotá.

<sup>22</sup> Peattie, Lisa, "What is to be done with the 'informal sector'? A case study of shoe manufacturers in Colombia" (documento sin publicar), Mass.: MIT-DUSP, Cambridge, 1981, 35 págs.

<sup>23</sup> Este estudio no ha sido publicado aún. Fue realizado por un equipo interdisciplinario bajo la dirección de la doctora Edith Guttman dentro de un esquema de colaboración del BCH-CID.

<sup>24</sup> Del estudio de caso de Bogotá financiado por el Banco Mundial y realizado principalmente por investigadores de la Corporación Centro Regional de Población, se han publicado 25 documentos cuyos resúme-

nes respectivos se encuentran en Ingram, Gregoy K. y Pineda, José Fernando, "Documentos de trabajo del Estudio Urbano de Bogotá. Resúmenes de contenido", CCRP-Estudio Urbano de Bogotá, Bogotá, marzo de 1982, 33 págs.

<sup>25</sup> Ocampo, José Fernando, "Bases de una conceptualización...", ob. cit.

<sup>26</sup> López, Hugo, y otros, "El empleo en el sector informal: el caso de Colombia", ob. cit.

<sup>27</sup> Camacho Guizado, Alvaro, "Sobre el sector informal", en Boletín de coyuntura socio-económica, Universidad del Valle, CIDSE, Cali, enero de 1982.

<sup>28</sup> Urrea Giraldo, Fernando, "Estrategias de supervivencia y mercado laboral...", ob. cit.

<sup>29</sup> La encuesta fue realizada por el profesor Douglas Gurak de la Universidad de Fordham en Nueva York. No se conoce ninguna publicación de sus resultados.

<sup>30</sup> DANE-DEP, Encuesta nacional de hogares, Estudio de población 1981, Etapa 30. Sus resultados no se han publicado oficialmente aún.

<sup>31</sup> Banco Mundial - Instituto SER de Investigaciones, "Patrones de formación de ingresos y gastos entre las familias pobres urbanas". (En proceso.)

<sup>32</sup> El concepto de unidad familiar-doméstica alude a un grupo social más amplio que el que usualmente se conoce como familia nuclear (padre, madre e hijos), ya que en múltiples ocasiones en ella participan miembros que no tienen lazos directos de consanguinidad. Se habla de "unidad" haciendo referencia a que los patrones de consumo y reproducción del grupo como tal están determinados por la independencia entre sus miembros. Ello no implica necesariamente que tal unidad se sustente por una participación igualitaria y sin contradicción entre los miembros de la misma. Ver Urrea, ob. cit., pág. 11.

<sup>33</sup> Este mecanismo se conoce también en la literatura pertinente como "trabajo a destajo". Mauricio Dobb lo caracteriza así: "Quien trabaja más horas, o a destajo y como resultado aumenta la intensidad de su trabajo, puede ganar más dinero al cabo de una semana, pero también sufre una fatiga mayor, y es probable que necesite gastar más en alimentos y recreo e incluso en médico". Citado en Gómez, Alcides, "Las condiciones de empleo de los colombianos en el agro venezolano", Simposio: "La problemática del empleo en América Latina y en Colombia", Universidad de Antioquia, Centro de Investigaciones Económicas, Medellín, abril de 1982, pág. 33.

<sup>34</sup> Estas actividades, que en la literatura pertinente se designan como "de subsistencia", están relacionadas con la producción de valores de uso para el consumo directo de la unidad-familiar-doméstica y de servicios que hagan posible su reproducción. En Colombia, dentro de ellas se puede mencionar las siguientes: autoconstrucción, transporte de agua, compra decocinol (combustible para la cocción), transporte de almuero del jefe del hogar al lugar de trabajo, llamadas telefónicas, transporte de niños a guarderías para que la madre pueda salir a trabajar, etc.).

## BIBLIOGRAFIA

- Ashe, Jeffrey, *Asistiendo las actividades económicas a pequeña escala de los urbanos pobres*, Programa para Inversión en el Sector de Empresas de Capital Pequeño Fase I, Cambridge: Acción Internacional, 1980.
- Ayala, Ulípiano, *El empleo en las grandes ciudades del país*, CEDE, Bogotá, diciembre de 1980.
- Bromley, Ray, "Begging in Cali: image, reality and policy", en *International Social Work*, vol. 24, nº 2, 1981, págs. 22-40.
- , *The urban informal sector*, Pergamon Press, Oxford, 1979.
- , "Working in the streets: survival strategy, necessity or unavoidable evil?", en *Urbanization in contemporary Latin America*, A. Gilbert, J. E. Hardoy y R. Ramírez (compiladores), 1982, págs. 59-77.
- Camacho Guizado, Alvaro, "Sobre el sector informal", en *Boletín de Coyuntura Socio-Económica*, CIDSE, Universidad del Valle, Cali, enero de 1982.
- Canak, William L., "City and class in Latin America", Report on the Second Seminar of the Working Group on Latin American Urbanization, SSRC, Carmel, California, 1980.
- DANE-DPD, Encuesta nacional de hogares, estudio de población 1981, etapa 30 (sin publicar).
- Departamento Nacional de Planeación, *Plan de Integración Nacional (PIN) 1979-1982*, Redactores Asociados, Bogotá, 1980.
- Duarte, Isis, "La superpoblación urbana en Santo Domingo. Los chiríperos y los trabajadores independientes". Trabajo presentado en el "Encuentro sobre fuerza de trabajo y condiciones de vida (economía y población)", CEDAL, San José de Costa Rica, octubre 14-20 de 1979.
- Gómez Jiménez, Alcides, "Las condiciones de empleo de los colombianos en el agro venezolano". Trabajo presentado en el Simposio: "La problemática del empleo en América Latina y Colombia", Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia, Medellín, abril de 1982.
- Guttman S., Edith, "Empleo disfrazado en el sector servicios —sector de baja productividad—" (Proyecto de Investigación SENA-CIID), Bogotá, 1982-1983.
- Homes, Rudolf, "La organización industrial y la pequeña industria". Trabajo presentado en el Seminario: Proyecto de planificación de recursos humanos, SENA-HOLANDA, Bogotá, abril de 1982.
- Ingram, Gregory K. y Pineda, José Fernando, "Documentos de trabajo del estudio urbano de Bogotá. Resúmenes de contenido", CCRP-Estudio Urbano de Bogotá, Bogotá, marzo de 1982.
- Kugler, Bernardo, "Estudios, programas y políticas del sector informal urbano en Colombia" (Estudio patrocinado por la OIT, Oficina Regional de Lima, Perú), Bogotá, junio de 1982.
- López C., Hugo; Henao, Marta L. y Sierra, Oliva, "El empleo en el sector informal: el caso de Colombia", Simposio: "La problemática del empleo en América Latina y en Colombia", Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia, Medellín, abril de 1982.

- Margulis, M.; Rendón, R. y Pedrero, M., "Fuerza de trabajo y estrategias de supervivencia en una población fronteriza de origen migratorio: colonias populares de Reynosa". Documento presentado en el Taller Latinoamericano sobre Políticas de Migraciones Laborales - Cali, Colombia, diciembre de 1980, en *Políticas de migraciones laborales internacionales en la periferia: el caso latinoamericano*, Editorial Carrera, Bogotá, 1982, págs. 251-312.
- Mohan, Rakesh, *The people in Bogotá: who they are, what they earn, where they live?*, World Bank, Staff Working Paper nº 390, mayo de 1980.
- Moser, Caroline, "Informal sector or petty commodity production: dualism or dependence in urban development", en *World Development*, 1978, vol. 6, nº 9/10, págs. 1040-1064.
- Murillo C., Gabriel y Rey de Marulanda, Nohra, "Educación y capacitación de los trabajadores del sector informal colombiano" (versión preliminar), Universidad de los Andes, Bogotá, abril de 1981. Trabajo presentado en el Seminario sobre Estrategias de capacitación para los trabajadores del sector informal de la economía, CIDE-CID, Santiago de Chile, abril de 1981.
- Murillo C., Gabriel, "La migración laboral internacional en la periferia: su incidencia en la alteración de los mercados de trabajo y en la expansión del sector informal urbano en Colombia", Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, marzo de 1981, en *Políticas de migraciones laborales...*, ob. cit., págs. 113-328.
- Ocampo, José Fernando, "Bases de una conceptualización del 'sector informal' y cuantificación a nivel nacional y departamental". Seminario: Proyecto de planificación de recursos humanos, SENA-HOLANDA, Bogotá, abril de 1982.
- OFISEL, "El sector informal de la economía urbana de Bogotá", Bogotá, 1977.
- Peattie, Lisa, "Anthropological perspectives on the concepts of dualism, the informal sector, and marginality in developing urban economics", en *International Regional Science Review*, vol. 5, nº 1, 1980, págs. 1-31.
- Peattie, Lisa, "What is to be done with the 'informal sector'? a case study of shoe manufacturers in Colombia" (documento sin publicar), Mass: MIT-DUSP, Cambridge, 1981.
- Portes, Alejandro, "The informal sector and the world economy: notes on the structure of subsidised labour", *IDS Bulletin*, vol. 9, nº 4, junio de 1978, págs. 35-40.
- , "Migraciones y sector informal, algunos aspectos de su articulación". Trabajo presentado en el II Seminario Latinoamericano sobre Políticas de Migraciones Laborales, Cali, en *Políticas de Migraciones...*, ob. cit., diciembre de 1980, págs. 329-340.
- , "Urbanization, migration and models of development in Latin America", trabajo mimeografiado, Johns Hopkins University, julio 1981.
- Rey de Marulanda, Nohra y Ayala, Ulpiano y otros, "Empleo y pobreza", CEDE, Bogotá 1977. (Informe presentado al Departamento Nacional de Planeación de Colombia).
- , "La reproducción de la fuerza de trabajo en las grandes ciudades colombianas", en *Revista Desarrollo y Sociedad*, vol. nº 1, CEDE, Bogotá, enero de 1979.
- Raczynski, Dagmar, "Características del empleo informal urbano en Chile", en *Estudio CIEPLAN*, nº 13, Santiago de Chile, julio de 1977.
- , "El sector informal urbano: controversias e interrogantes", en *Idem*.
- Tokman, V. y Klein, E. (compiladores), *El subempleo en América Latina*, CLACSO, el CID, Buenos Aires, 1979.
- Urrea G., Fernando, "Estrategias de supervivencia y mercado laboral: colombianos en la ciudad de Nueva York en los años 70". Trabajo presentado en el Simposio: "La problemática del empleo en América Latina y Colombia", Universidad de Antioquia, Centro de Investigaciones Económicas, Medellín, abril 1982.
- , "Life strategies and the labor market: colombians in New York in the 1970s". Trabajo presentado en Simposio, "Colombianos y dominicanos en Nueva York: estrategias de vida en el hogar y en el trabajo", organizado por el Programa de Investigaciones en Asuntos Interamericanos de la Universidad de Nueva York, junio 4, 1983.
- , "Sector informal e ingresos en ciudades intermedias en Colombia". Trabajo presentado en el "Seminario sobre movilidad ocupacional", Santiago de Chile, 13-16 de abril, 1982.
- Vásquez, Edgar, "El sector informal: limitaciones y posibilidades", en *Boletín de Coyuntura Socio-Económica*, CIDSE, Universidad del Valle, Cali, setiembre 1982.
- Zamosc, León, "El sector informal: la nueva cenicienta del subdesarrollo", en *Revista Desarrollo Latinoamericano*, nº 56, marzo de 1980.

**Jinamin Qhochapampa Llajtaca  
(Cochabamba es así)**

Fernando Calderón G.

**Presentación**

Un hecho resalta en Cochabamba, respecto al resto de los procesos de urbanización en Bolivia: la alta interdependencia entre el llamado "sector informal" urbano y la economía campesina.

El presente artículo examina algunas de las características del proceso de urbanización en Cochabamba, enfatizando el análisis de dos casos de economías familiares urbanas. El primero de productores de ladrillos y el segundo de comerciantes de alimentos de la gran Feria de La Cancha. El texto parte de un conjunto de reflexiones teóricas que sitúan el tema del artículo y luego analiza los procesos de producción, diversificación, reproducción y gestión de los dos tipos de economías familiares señalados.

El artículo que se presenta a continuación es una síntesis de un estudio realizado juntamente con Alberto Rivera, sobre procesos de trabajo y reproducción de economías familiares en la ciudad de Cochabamba<sup>1</sup>.

**1. Economías familiares y urbanización**

Algunos análisis recientes sobre urbanización en América Latina hablan del papel que desempeñan las economías domésticas en los procesos de reproducción de fuerza de trabajo y capital. En la gran mayoría de los casos, tales economías se tornan como formas sociales complementarias a la reproducción del trabajador asalariado o como formas mercantiles simples, pero subordinadas al capitalismo urbano<sup>2</sup>.

Otros autores insisten en las características del desarrollo capitalista en sociedades dependientes como otra causa para el avance hacia formas de producción precapitalistas que, a su vez, constituyen mecanismos fundamentales de complementación y reproducción<sup>3</sup>. Tales procesos, implicarían una coexistencia articulada entre formas capitalistas dependientes y una masa de población estructuralmente flotante, cuyas características varían de acuerdo a formaciones históricas concretas<sup>4</sup>.

El contenido social de los procesos de urbanización se ha concentrando en el desarrollo de un sector terciario heterogéneo o bien en industrias de pequeña escala, que han constituido las principales fuentes, no sólo de trabajo, sino también de reproducción de la creciente población urbana, además de permitir el crecimiento de una industria muy privilegiada y excluyente de fuerza de trabajo donde se rompe la perspectiva evolucionista del desarrollo industrial.

En el caso boliviano, los procesos de urbanización muestran cierta heterogeneidad, tanto por su debilidad y debido a un desarrollo desigual del capital, como por el carácter fundamentalmente extrovertido de los procesos de acumulación<sup>5</sup>. Asimismo la presencia histórico-estructural de procesos pre o semicapitalistas, por una parte, ha impedido una urbanización macrocefálica y en su lugar ha originado una concentración urbana en torno a las tres ciudades principales del país: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Por otra parte, es la responsable de que cada ciudad guarde características específicas de acuerdo con las formaciones sociales y regionales, que le son propias.

En Cochabamba, la urbanización es parte tanto de la dinámica de la economía campesina y del sistema mercantil dominante, como de los frágiles procesos de industrialización. Por ello, en ese proceso se yuxtaponen y articulan formas de producción y reproducción diferentes, y donde éste es el resultado del papel que juegan las economías mercantiles de pequeña escala y no tanto de la industrialización capitalista moderna.

La producción mercantil, por su parte, genera una demanda de consumo social extensa que debe soportar la competencia que, en gran medida, ejerce la débil producción capitalista, como consecuencia de que los niveles salariales están limitados a un pequeño número de trabajadores, al mismo tiempo que son muy bajos y, en alguna medida, constituyen complementos para la reproducción social de las propias economías mercantiles.

Por tanto, en forma preliminar, es posible afirmar que los patrones de demanda social para el consumo y reproducción de la fuerza de trabajo que genera la urbanización cochabambina están orientados más a la reproducción de las relaciones semicapitalistas que al crecimiento de la endeble industria capitalista. Tal afirmación debe entenderse en un doble sentido: si bien el capitalismo subordina y extrae trabajo de las formas precapitalistas que le permiten su reproducción, al mismo tiempo, las relaciones de producción capitalistas están limitadas a sólo algunas ramas de la economía.

En resumen, el movimiento estructural que controla las relaciones sociales en la ciudad está organizado por las oposiciones y complementos entre el capitalismo industrial débil, el proceso mercantil dominante y la dinámica, tanto del consumo como de la producción de pequeña escala, cuya base está en economías familiares diversificadas y complementarias en la región.

En este marco, las políticas del Estado son el resultado de una multiplicidad de factores, así como del papel de las relaciones sociales exis-

tentes, donde el Estado, al mismo tiempo que recibe sus principales ingresos a través de la tributación de los grupos sociales precapitalistas, orienta sus políticas de consumo a satisfacer las demandas de los sectores medios y altos, política que, obviamente, está condicionada a sus formas más autoritarias o populistas.

A diferencia de otras formas de la economía doméstica urbana —donde la fuerza de trabajo explotada e integrada al capital, se reproduce en los marcos de la economía doméstica—, en los casos estudiados, los procesos de producción y reproducción son relativamente independientes de la explotación capitalista directa y se crean dentro de la familia, fundamentadas en procesos de auto y sobre explotación de sus miembros. De ahí que las economías familiares urbanas estén sometidas a un doble proceso de diferenciación social: por una parte, debido a que los excedentes de sus trabajos son transferidos a la economía capitalista y más particularmente a la reproducción social de las clases dominantes, y por otra, como resultado de una competencia interna entre las unidades familiares para la reproducción o ampliación de sus condiciones sociales de vida. Esta diferenciación social se expresa en el empleo de estrategias de sobrevivencia por parte de la mayoría de las economías familiares, así como en el desarrollo de pequeñas empresas familiares que alcanzan importantes niveles de acumulación. En algunos casos, llegan a ocupar posiciones relevantes dentro de los grupos dominantes locales, tal es el caso de la denominada "burguesía comercial intermediaria", quien concentra gran parte de los excedentes de la mutua transferencia de productos agrícolas e industriales urbanos.

El hecho que más se destaca del funcionamiento de las economías domésticas estudiadas es la presencia de un proceso de diversificación, que si bien expresa, en alguna medida, el proceso de "descampesinación", en él los rasgos distintivos de economías familiares no desaparecen, sino muy al contrario, se amplían y refuerzan adoptando formas urbanas e, incluso, formas complementarias extensas, entre unidades campesinas y urbanas.

Tal diversificación es integral y no sólo en lo que se refiere a producción y consumo, pues también repercute en el aspecto demográfico así como en los sistemas de gestión, organización y participación social.

Las economías, por otra parte, son de orden mercantil simple y ejecutadas por unidades familiares autónomas, poseedoras tanto de sus medios de producción, como de los productos que son destinados al mercado<sup>6</sup>. En el caso de Cochabamba y debido a los procesos histórico-estructurales del desarrollo de economías semicapitalistas de la región —particularmente de la economía campesina—<sup>7</sup>, la producción simple de mercancías es, en una gran mayoría de casos, una actividad productiva en la que el capital no ha tenido la plena capacidad de desarrollarse y donde incluso se observa una fuerte competencia productiva con el capital, como en el caso de los ladrilleros.

En la medida en que las economías familiares disminuyen relativamente el precio de sus mercancías e incrementan el valor de su trabajo,

el capital se mantiene al margen de estos espacios productivos, no sólo por su fragilidad y dependencia frente al mercado externo, o su incapacidad para competir con las economías domésticas, o debido a que la demanda urbana es de pequeña escala, sino también porque al capitalismo le interesa que tal tipo productivo se mantenga y desarrolle, pues le permite reproducir sus niveles de acumulación y su misma estructura dependiente.

Si bien las economías familiares son heterogéneas y funcionan en un ámbito regional, están sustentadas en una división del trabajo peculiar y descansan sobre dos estructuras familiares: primero, son familias extensas y confederadas que realizan un conjunto de actividades productivas complementarias en distintos espacios sociales de la región (valles, serranías, zonas de colonización y ciudad); y segundo, con carácter especializado y nuclear, se desempeñan tanto en el ámbito rural como urbano. En cierto sentido se podría decir que las economías familiares urbanas son una extensión de las campesinas donde, a modo de barrera a los procesos de descomposición social, reproducen sus condiciones de vida en forma diferente, pero sobre las relaciones en las economías campesinas.

En este contexto, en la ciudad se produce una división del trabajo de las economías mercantiles simples en el ámbito de la producción industrial, así como en el comercial o de servicios, cuyas características de funcionamiento son propias, al mismo tiempo, que sus métodos de relación con el capitalismo son distintos.

En el caso de las familias de la Ladrillera, los modos de producción son contradictorios, tanto en relación con las empresas industriales capitalistas como con los procesos comerciales de distribución. En las familias de comerciantes tal contradicción tiene lugar en el marco del gran capital comercial intermediario y en el del consumo urbano. Por su parte, los Sistemas de Ferias son procesos productivos que generan valor agregado al trabajo campesino y son transferidos al consumidor urbano, facilitando así una reproducción de la diferenciación urbana en su conjunto.

En este sentido, el mercado urbano constituye el núcleo de transferencia para el trabajo campesino y para las familias de comerciantes; núcleo que es propicio tanto por la presencia de grandes intermediarios como por la capacidad social del consumo de la ciudad.

El efecto fundamental de estos procesos está en la reproducción de la fuerza de trabajo que no descansa en el capital, pero tampoco en el Estado, sino en la propia capacidad reproductiva de las unidades familiares: Es decir, la misma reproducción y el dinamismo de las unidades familiares tiene sus límites en una capacidad reproductiva propia, es decir, cuando son sobrepasados por los requerimientos de sus miembros. En tanto que si necesita expandirse para mejorar sus niveles de reproducción, tiende a diversificarse. Esa es la base de la diferenciación y movilidad sociales a que están sometidas las economías familiares urbanas.

La coexistencia entre el capital y las economías familiares es complementaria y contradictoria a la vez: complementaria porque el capital

basa su desarrollo y dominación, en parte, en la transferencia de valores en trabajo o en bienes, y contradictoria porque el incremento de las necesidades de reproducción de la gran mayoría de las economías familiares determina gradualmente mayores limitaciones a su reproducción. Esto permite definir al proceso urbano como una serie de momentos, donde en unos prima la necesidad de complementación y en otros, la de transformación<sup>8</sup>. Finalmente, tal vez valga la pena anotar que el proceso de urbanización instalado a partir del peso que allí tienen las unidades domésticas es, a la vez, el resultado de un largo dinamismo histórico de permanencia de este tipo de unidades, pero también del impacto producido por la revolución del 52 y la consecuente expansión del capital sobre la ciudad.

## 2. Gamboteros y khateras: La producción

Dado el peso de la economía campesina, de las industrias artesanales de pequeña escala y de la inmensa masa de pequeños comerciantes en los procesos de reproducción social, en el presente trabajo se optó por desarrollar el análisis de los procesos de producción, reproducción y gestión de dos tipos de economías familiares fundamentales para la economía de la ciudad: aquéllas que producen ladrillos para la vivienda y aquéllas que comercializan los productos agrícolas vitales para la alimentación de la población. Específicamente analizaremos aspectos sobre los ladrilleros de Jaihuayco (gamboteros) y las comerciantes de papa, frutas y verduras del Sistema de Ferias de la Cancha (khateras).

Conviene destacar algunas tendencias de la estructura de producción tanto de ladrilleros como de comerciantes. En lo que se refiere a la competencia ladrillera entre industrias capitalistas y pequeñas empresas productoras de ladrillos, ésta se sustenta en las necesidades de las constructoras y en el mercado de consumo local que también es de pequeña escala: su producción es absorbida, en gran medida, por sectores medios y altos de la sociedad cochabambina.

En las empresas pequeñas la producción es netamente artesanal; los productores, trabajadores o propietarios no están separados de sus medios de producción y están organizados en base a una gestión típicamente familiar. Se trata de un espacio productivo de la periferia de la ciudad cuyo empleo es múltiple y funcional, pues allí no sólo se producen ladrillos, sino que también se realizan un conjunto de actividades complementarias: crianza de animales, cultivo de tierras y de una serie de actividades de servicios; asimismo es el lugar de residencia de las familias de los propietarios, arrendatarios y trabajadores, donde tiene lugar un intenso proceso de diferenciación social fundamentado en la tenencia de tierra, hornos y otros medios de producción.

Estas pequeñas empresas son receptoras de fuerza de trabajo temporal no calificada y muy numerosa, ya que alcanza aproximadamente a 900 trabajadores (hombres, mujeres y niños). En cierta medida, estos trabaja-

dores constituyen parte de una especie de "ejército de reserva" artesano-industrial para empresas familiares diversificadas, que a fin de sobrevivir deben, asimismo, diversificar sus actividades.

Los procesos de producción de ladrillos en estas empresas se desarrollan a partir de altos niveles de autoexplotación familiar y de sobre-explotación de trabajadores contratados: los ingresos que perciben los últimos dependen de su capacidad y destreza en la elaboración del producto. Generalmente, se les paga por contrato, aunque también utilizan otras modalidades —"al partir o en compañía"».

Las empresas industriales modernas se sustentan en relaciones de producción capitalistas clásicas: el trabajador está totalmente separado de sus medios de producción. Se utilizan tecnologías relativamente avanzadas y poseen una organización y gestión típicamente empresariales. Tres son las industrias que están ubicadas en la ciudad de Cochabamba o en zonas aledañas a ésta: SIMCO, COCHABAMBA y CERAMIL. Se proveen de arcilla fuera de la ciudad, lo que indudablemente afecta su costo de producción. La fuerza de trabajo que contratan es siempre reducida (no mayor de 100 obreros). Están sujetos a la legislación laboral y poseen niveles mayores a aquellos de las empresas familiares.

En términos de la demanda del mercado urbano, ambos tipos de empresas ejercen un elevado grado de competitividad, pues cada una elabora cerca del 50 % de los ladrillos. En el caso de los industriales, la producción está concentrada en una industria que elabora el 80 % del total de los ladrillos. En tanto que la producción artesanal es más homogénea, pese a que los productores que poseen más tierras y hornos producen más. Los ladrillos industriales son de mayor calidad y tienen mejor aspecto, en tanto que los de fabricación artesanal son de menor calidad y más rústicos. Otro aspecto que diferencia a ambos es su proceso de comercialización y distribución.

Las industrias capitalistas poseen sus propios centros comerciales y medios de distribución, mientras que en la Ladrillera de Jaihuayco la comercialización tiene lugar a través de una enmarañada red de intermediarios entre productores, comerciantes, empresas constructoras y los propios consumidores. La actividad de los intermediarios en cierto modo sirve para crear una multiplicidad de empleos pero, al mismo tiempo, su trabajo es apropiado por el capital mercantil que los distribuye.

Con referencia al consumo de ladrillo, generalmente tiene tres fuentes de absorción: las empresas constructoras, la construcción "individual-formal" y finalmente, las construcciones clandestinas. Los ladrillos que utilizaron los primeros en 1981 provenían en un 28 % de las empresas capitalistas y en un 72 % de las artesanales, vale decir que, no sólo el capital de las industrias de la construcción se nutre con empresas familiares, sino también el consumo y reproducción social de las clases dominantes y medianas.

En cuanto al consumo clandestino, es probable que parte de éste provenga de la Ladrillera de Jaihuayco, donde también producen adobes, otro insumo generalizado en la construcción de viviendas populares. Por

último, es muy común la construcción individual de viviendas en Cochabamba. Para llevarla a cabo, el propietario contrata a un arquitecto junto a maestros albañiles, y la organiza él mismo por etapas. Es posible que este sector compre ladrillos de ambas industrias.

La competencia entre ambos tipos de empresas es muy alta y desciende, por un lado, en características propias del mercado de la construcción, que es pequeño, inestable y dependiente de la situación económica del país, y por otro, de la rigidez de las estructuras productivas de las empresas capitalistas junto a la flexibilidad de las economías domésticas. En momentos de crisis económica —como la actual—, las empresas capitalistas tuvieron que enfrentar grandes problemas. Debido a la contracción del mercado y al incremento de sus costos de producción, se vieron obligados a despedir a muchos trabajadores y mantener los salarios de los que quedaban. En las empresas familiares en cambio, a muchos trabajadores no se les renovó el contrato de trabajo, pero, aunque a algunos se les integró en otras actividades ajenas a la Ladrillera, persistió siempre un amplio grupo que se mantuvo en la producción de ladrillos.

En realidad, las unidades familiares tanto de trabajadores como de propietarios se mueven dentro de marcos espaciales y sociales amplios, de acuerdo a sus necesidades de subsistencia y a las posibilidades que ofrece el mercado.

Durante los últimos 30 años, el desarrollo del Sistema de Ferias de la Cancha en la ciudad de Cochabamba ha constituido uno de los rasgos básicos del proceso de urbanización que ha tenido lugar en la ciudad. Esto debe entenderse como parte de un sistema de mercado regional complejo <sup>9</sup>, donde la economía campesina junto a la diversa diferenciación urbana ha estado acompañada de procesos de diversificación intensos, como resultado de economías domésticas nada sencillas que, en este caso, han girado en torno a la comercialización de productos agrícolas, pecuarios, industriales y artesanales.

El Sistema de Ferias cobra una importancia vital de cara a los mecanismos de distribución y abastecimiento de productos agrícolas para la totalidad de los consumidores urbanos. Además, recrea actividades complementarias en artesanía y servicios, al mismo tiempo que constituye la principal fuente de absorción de fuerza de trabajo en la ciudad.

El Sistema de Ferias comprende cinco grandes unidades o conglomerados de comercialización: la gran feria de La Pampa, la Plaza Fidel Araníbar, la Plaza Calatayud, el Mercado La Paz o Calle Miami, junto a un conjunto de tambos y calles adyacentes. En estos mercados se comercializan una amplia variedad de productos que abarcan desde los agrícolas de la región hasta electrodomésticos importados.

La estructura de tenencia en el interior de la feria se divide en puestos móviles y fijos; los primeros no tienen un asentamiento permanente aunque si una asignación formal de grandes espacios. En realidad, están diseminados en todo el espacio ferial. Los segundos han adquirido un espacio definitivo y, en muchos casos, con caseta donde además se pue-

den almacenar productos. El 40 % de los puestos ha sido censado como fijo y el 57 % como móvil.

En relación a los objetivos del estudio, se eligieron dos mercados que concentraban la mayor comercialización de productos agrícolas: uno reciente y en proceso de consolidación —La Pampa— y otro antiguo, totalmente estructurado —La Plaza Calatayud—. Se estudiaron seis estratos en ambos mercados, tomando como base tres productos de comercialización (papa, fruta y verdura) y la posesión de puestos móviles o fijos.

La gran feria de La Pampa constituye el espacio más diversificado del conjunto del Sistema de Ferias, pues allí se comercializa toda la variedad de productos agrícolas de la región, así como productos industriales y de artesanía. La Pampa concentra 5.800 puestos de venta de los cuales el 64 % son móviles y el 36 % fijos. La Plaza Calatayud es un mercado más especializado; allí se comercializan fundamentalmente productos agrícolas y carnes. El número total de puestos es de 1.204, de los cuales el 90 % son fijos y el 10 % móviles.

Las tendencias encontradas permiten señalar una serie de características iniciales en la comercialización de productos agrícolas en ambos espacios. Se detecta la presencia de un fuerte proceso de diferenciación social en el interior del Sistema de Ferias, cuyo rasgo fundamental está en los conglomerados sociales compuestos por vendedoras ambulantes unos, y por importantes grupos de rescaladores y transportistas otros. Estos últimos constituyen los sectores más privilegiados del conjunto del sistema. Por otra parte, tales conglomerados sociales están supeditados a las distintas formas de utilización y distribución del espacio y a las características del producto de comercialización, tanto entre los dos grandes mercados como dentro de cada uno de ellos. Es decir que los puestos más privilegiados —y relativamente más consolidados— están concentrados en el mercado más antiguo y por lo tanto tienen una estructura sólida, mientras que los menos privilegiados, ubicados en el mercado de reciente instalación, poseen una organización menor. Sin embargo, en el interior de cada uno de ellos se experimentan intensos procesos de diferenciación social.

En términos generales, en tales procesos de comercialización, se observan dos grandes tipos de economías domésticas: unas de carácter más empresarial, de pequeña escala y poseedores de cierto capital, que invierten en distintas esferas del proceso de comercialización y con altos niveles de privilegio; otras de carácter más limitado, donde la inversión es mínima y el recurso fundamental es el trabajo familiar.

En este sentido, la diferenciación social interna de los comerciantes implica una doble relación: en términos de las formas de tenencia del puesto y racionalidad del producto comercializado y, por otra parte, de acuerdo a sus niveles de subordinación al gran capital intermediario.

Conviene señalar primero que los comerciantes están orgánicamente integradas a un sistema de jerarquía gremial, de redes de parentesco, compadrazgo y clientelismo con las autoridades estatales, donde aquellas familias de mayor desarrollo comercial tienen una mejor posición

de poder, mientras que las más desposeídas no sólo alimentan su propia explotación comercial, sino que reproducen, ideológicamente, los mecanismos de intermediación anotados.

La dinámica de las economías familiares a las cuales se hizo referencia expresa una unidad entre los procesos productivos y reproductivos que el proceso capitalista no ha podido separar y de la que, por el contrario, se ha servido, a raíz de que ese tipo de economías propicia la reproducción de la fuerza de trabajo que el capital se limita a remunerar con salarios bajos. En este sentido, el mercado constituye la estructuración mediadora entre el capital y los usuarios domésticos.

Ese proceso se hace posible por la misma lógica de la economía doméstica que se sustenta en la reproducción familiar, que en un afán de ganancia para acumular los valores creados, incluso, en empresas familiares consolidadas, tienen niveles inferiores a las tasas medias de ganancia con relación a aquellas del capital. Sin embargo, y debido tanto a las características del funcionamiento de las economías domésticas como a que la demanda social es fundamentalmente de pequeña escala, sus posibilidades de reproducción y diversificación de actividades son muy amplias.

Como resultado de tales procesos y pese a que durante las últimas décadas han incrementado su producción, su nivel de productividad ha disminuido. Ese problema esencial está íntimamente relacionado con las crecientes demandas de alimentos y vivienda en el mercado, así como por el aumento de las necesidades de las propias familias que están cada vez más integradas en el mercado de consumo.

Tanto en el caso de los ladrilleros como en el de los comerciantes, la productividad de la tierra arcillosa y agrícola<sup>10</sup> —así como del mismo espacio productivo comercial— tiende a disminuir aceleradamente, y en lo que se refiere a los ladrilleros, a desaparecer. Esto origina no sólo mayor trabajo incorporado para su producción, sino también que las familias intensifiquen y amplíen su trabajo y deban desarrollar otras actividades en base a un asombroso grado de autoexplotación.

Dicho en otros términos, una familia de comerciantes o ladrilleros hace veinte años atrás tenía mayores posibilidades de incrementar el uso de recursos pues el desarrollo del mercado, junto al crecimiento de la fuerza de trabajo y al de sus necesidades, se lo permitían. Hoy en día éstos ofrecen, sobre todo a las familias jóvenes menores posibilidades de incrementar su productividad; sus alternativas de movilidad social son más reducidas; y actualmente, en una gran mayoría de casos, si no poseen algunas condiciones previas de dotación de recursos tienen que operar estrictamente en términos de estrategias de sobrevivencia.

### 3. La diversificación

En términos generales, las economías domésticas constituyen una organización social cuyo fin es la realización de múltiples actividades

laborales para la reproducción de la familia. Están insertas en diferentes ámbitos sociales —como en el caso de los ladrilleros y las comerciantes— que confieren rasgos diferentes de producción, reproducción y gestión a la vida familiar misma.

El funcionamiento de las unidades familiares se desarrolla a partir de un amplio y complejo proceso de diversificación productivo-reproductivo que se lleva a cabo en contextos espaciales tanto urbanos como rurales. En el interior de la familia, la participación en las actividades agrícolas, comerciales, industriales y de servicios es variada, si bien los procesos de diversificación tienen lugar en función de sus actividades centrales: el comercio y la producción de ladrillos.

Una característica fundamental en tales procesos de diversificación es que están acompañados de una elevada pero flexible división familiar y social del trabajo. Curiosa y contrariamente a lo que ocurre en otros procesos urbanos de América Latina, esos altos niveles de división del trabajo no generan procesos de especialización sino más bien de diversificación laboral, donde la familia se caracteriza porque utiliza, al máximo, su fuerza de trabajo y al mismo tiempo porque aprovecha, en su plenitud, las oportunidades que el mercado laboral y productivo que la ciudad y la región de Cochabamba le ofrecen.

Asimismo, en ellos se destaca el hecho de que el patrón de organización familiar, en el caso de las comerciantes, es ejercido por la mujer, en tanto que en la Ladrillera lo ejerce el hombre; es decir, que la estructura familiar es matrifocal en el primer caso y patrifocal, en el segundo.

Las tendencias de tales procesos de diversificación son también parte de intensos movimientos de diferenciación social que se forman en torno a métodos de sobrevivencia o acumulación de las propias unidades sociales. En todos los casos, se desarrollan en base a niveles de autoexplotación familiar elevados que, por lo demás, constituyen la única manera de emprender esa gama de actividades diversificadas.

En el caso de las comerciantes, la jornada de trabajo oscila entre las 12 y 15 horas diarias; en los ladrilleros es de aproximadamente 12 horas.

La participación de las distintas unidades de comercialización de la Cancha y de los ladrilleros en actividades asalariadas muestra el papel complementario de éstas en la economía familiar. En el Sistema de Ferias y prácticamente en todos los casos, la participación de asalariados por parte de los hombres proviene de los hijos, el esposo o el padre de las comerciantes; el promedio de trabajo asalariado del conjunto es del 12 %. La tendencia a desempeñar trabajos asalariados, por otra parte, es mayor entre familias de comerciantes de puesto móvil y cuyos productos de venta son más inestables; tal es el caso de comerciantes de verdura y papa.

En este contexto, sobresale un hecho esencial y es que los niveles de trabajo asalariado más elevados corresponden a las comerciantes de verduras de puesto móvil que, en su mayoría, radican fuera de la ciudad, en

áreas agrícolas cercanas —principalmente en Sacaba— donde han tenido lugar importantes procesos de fragmentación de la propiedad agrícola. Los niveles menores de trabajo asalariado se observan entre las comerciantes de puesto fijo, particularmente en las fruteras que, por otra parte, son componentes de los grupos más estables y cuyos beneficios son superiores a los del resto dentro del Sistema de Ferias.

En síntesis, la participación en la reproducción familiar por parte de los miembros que son asalariados cumple un papel complementario en el Sistema de Ferias.

En estos casos, es posible que se reproduzca la clásica dualidad urbana entre mundo "formal" e "informal" en el interior de la familia, donde el principal sustento para la reproducción familiar es el trabajo de ésta en el comercio y donde además se permite al capital reproducir su fuerza de trabajo a bajo costo. El trabajo familiar con altos niveles de autoexplotación facilita así los niveles de reproducción del capitalismo urbano.

En la Ladrillera la producción interna se fundamenta en la autoexplotación de las familias propietarias y en la sobre-explotación de familias contratadas, donde el conjunto de las familias de los propietarios, arrendatarios y trabajadores experimentan procesos de socialización más intensos fuera de la Ladrillera y con relación a las familias de comerciantes. El año pasado, un 30 % de familias de propietarios trabajó como asalariado fuera de la Ladrillera, un 36 % de las de los arrendatarios y un 26 % de las de los trabajadores. Su oferta laboral fue muy superior pues un 42 % del total buscó trabajo fuera de la Ladrillera al menos una vez, lo que indica la presencia de una importante oferta laboral para el mercado urbano.

Sin embargo, no deben olvidarse las características de dicho mercado, donde coexisten una débil demanda por parte del sector capitalista, junto a una fuerte demanda por parte del mismo sector de pequeña escala. Se trata en realidad de un mercado temporal, inestable y de bajos salarios.

En el Sistema de Ferias de la Cancha, se ha observado que la diversificación en actividades no asalariadas es reducida entre los puestos fijos de ambos mercados y es particularmente baja entre comerciantes de la Plaza Calatayud. Donde las comerciantes de puestos móviles se diversifican más y con un porcentaje mayor es en la Feria de La Pampa.

Alrededor de un 40 % de las comerciantes de verdura y papa de puesto móvil se diversifica en otras actividades. Sin embargo, la tendencia central es a la "diversificación espacial" o creación de redes laborales espaciales en la misma actividad comercial, pero hacia una gran área comercial de ferias vecinas dentro de la ciudad y en ferias provinciales de la región.

Así, un 87 % de la población objeto de estudio participó en actividades de comercialización en el espacio urbano-regional y muestra una tendencia doble: las comerciantes de puesto fijo tienden a diversificarse

dentro de la misma ciudad, en tanto que las de puesto móvil lo hacen en ferias provinciales.

Dicho de otro modo, los niveles de diversificación están presentes en la vida laboral de las familias de comerciantes, si bien los procesos de diversificación espacial en la misma actividad comercial son más significativos que una diversificación hacia otros actividades. En ambas, los porcentajes son superiores entre las vendedoras de la feria de La Pampa, e inferiores entre las de la Plaza Calatayud, así como entre las de puesto móvil, con relación a las de puesto fijo donde, por lo general, los estratos más diversificados son aquéllos que comercializan verdura y papa.

Durante los días de feria (miércoles y sábado) trabajan prácticamente todas las comerciantes. No así el resto de la semana, incluidos los domingos, cuando estas comerciantes se desplazan a las ferias urbanas vecinales o a las ferias provinciales.

Conviene resaltar al menos dos aspectos: En primer lugar, existen comerciantes —la minoría— que no están sometidas a procesos de diversificación y son precisamente aquellas que poseen un status comercial consolidado, y que se encuentran en los estratos que comercializan fruta en puesto fijo. En segundo lugar, los niveles de diversificación tienen una doble orientación, una en términos de estrategias de sobrevivencia, y otra en términos de procesos de acumulación de capital de pequeña escala, primero se destacan las comerciantes de puesto móvil, y en segundo lugar las de puesto fijo.

La diversificación forma parte de un proceso de diferenciación social intenso, donde los sectores menos privilegiados son las familias que poseen puestos móviles y trabajan en la feria de La Pampa, mientras los más privilegiados se componen de familias que están concentradas en puestos fijos. No obstante, también se observó que tales procesos de diferenciación social se producen en el interior de cada estrato, aunque con mayor incidencia en la feria de La Pampa y menor en la Plaza Calatayud.

En relación a la Ladrillera de Jaihuayco, la gran mayoría de la población se diversifica en otras actividades ajenas a la producción de ladrillos: los propietarios lo hacen en un 65 %, los arrendatarios en un 58 % y los trabajadores en un 48 %. Los grupos que no se diversifican corresponden a propietarios y arrendatarios poseedores de tierras, y cuyos niveles de producción son superiores. Asimismo, hay trabajadores que, de alguna manera, se han convertido en obreros especializados y relativamente permanentes en la producción de ladrillos.

Los propietarios que se diversifican lo hacen principalmente en agricultura, 31 %; en la cría de animales, 32 %; y en la lechería, 10 %. Los arrendatarios lo hacen en agricultura, 14 %, y en la cría de animales, 22 %.

Gran parte de estas actividades se realizan fuera de los límites de la Ladrillera, lo que indica una significativa diversificación fuera de ésta y que es más elevada entre los propietarios que entre los arrendatarios.

Al contrario de lo que sucede con las comerciantes, los ladrilleros se diversifican más en él en torno a la Ladrillera y no tanto en el resto del espacio urbano-regional.

El caso de los trabajadores es distinto; un 54 % realiza sus actividades adicionales en el Sistema de Ferias de la Cancha y un 35 % entre la Cancha y la construcción. La Cancha es, en ese sentido, un mercado de fuerza de trabajo donde confluyen trabajadores y contratistas a "regatear" el precio del trabajo como si se tratara de un producto cualquiera.

Al igual que en el Sistema de Ferias, los procesos de diversificación tienen un doble sentido en la Ladrillera; las empresas de pequeña escala tienden a ampliar sus actividades para mantener los niveles de reproducción o para acumular capital mientras que parte de los arrendatarios y, particularmente, los trabajadores diversifican sus actividades sólo para sobrevivir.

Una de las características sobresalientes dentro del funcionamiento de las economías familiares en la región de Cochabamba está en la presencia de varios procesos de complementación familiar en el trabajo, a través del intercambio de bienes y dinero entre la ciudad y las distintas zonas agrícolas.

Al mismo tiempo, esta complementación está relacionada con estructuras familiares extensas que conllevan un fuerte sistema de parentesco a través de diferentes residencias, donde una familia o núcleo se desarrolla interdependientemente con otras. En muchos casos, tal interdependencia es controlada por una "casa central" cuyo asiento puede ser rural o urbano. Paralelamente, los procesos de complementación y diversificación tienen dos sentidos: o bien constituyen estrategias de sobrevivencia para las economías domésticas que van perdiendo su capacidad de reproducción, o son estrategias de enriquecimiento de pequeña escala.

En este marco y desde la óptica urbana, el papel que juega el Sistema de Tenencia de Tierras Agrícolas es fundamental. Así se ha podido observar con claridad que, si bien son los valles y las serranías aquellas áreas rurales donde se concentran estos procesos de complementación, también existen familias con asiento urbano que poseen tierras en zonas de colonización. En el caso de estas últimas, en términos del mercado temporal de trabajo, la relación es mucho más importante: muchos ladrilleros y comerciantes se desplazan a dichas zonas en períodos de cosecha. Esta movilidad ha sido particularmente importante en los últimos dos años a raíz del boom de la producción de coca. Se han podido detectar, asimismo, familias cuyos niveles de diversificación y complementación son elevados y que poseen tierras en los tres grandes sistemas ecológicos de la región, donde se producen intercambios de productos, dinero y trabajo.

En la Cancha, un 34 % de la población estudiada posee tierras agrícolas en las distintas subregiones de Cochabamba, en la feria de La Pampa, un 46 % y en la Plaza Calatayud, un 21 %. En esta última, poseen

más tierras las comerciantes de puesto fijo y menos las de puesto móvil, principalmente entre las paperas, quienes en un 32 % poseen tierras en los valles de la región. En la feria de La Pampa, la tenencia de tierras es importante, prácticamente en todos los estratos, pero muy especialmente en el de las comerciantes de fruta. Un 58 % de las comerciantes de puesto fijo posee tierras de la siguiente manera: 30 % en los valles, 28 % en zonas de colonización. El 57 % de las fruteras de puesto móvil posee tierras en los valles de la región. Por otra parte, los porcentajes de tenencia de tierras entre comerciantes de verdura y papa de puesto móvil son significativos: en promedio, un 33 % las posee en los valles.

En la Ladrillera el Sistema de Tenencia de Tierras Agrícolas es más significativo: un 67 %, en promedio del total de los estratos, posee tierras, principalmente, en la región de Cochabamba, es decir, el 54 % de los propietarios; el 50 % de los arrendatarios, y el 70 % de los trabajadores.

Los propietarios poseen tierras fundamentalmente en los valles (42 %), los arrendatarios las poseen de la siguiente manera: 30 % en los valles, 8 % en las zonas de colonización del Chapare y 12 % en otros lugares del Departamento y del país.

Por su lado, los trabajadores muestran una mayor diversificación en su tenencia: 15 % en los valles, 28 % en las serranías, 11 % en las minas y un 16 % en otros lugares fuera del Departamento<sup>11</sup>.

En ambos casos, el mantenimiento y el cultivo de las tierras están a cargo de los padres y hermanos: 76 % en el caso de ladrilleros y 50 % en el caso de los comerciantes. También son significativos los porcentajes de cónyuges: 8 % en los ladrilleros y 20 % en los comerciantes.

Esta situación, además de indicar claramente los procesos de complementación y diversificación, expresa un costo adicional de reproducción de la fuerza de trabajo urbana a partir de la propia economía campesina. En este sentido, la migración podría entenderse como interdependencia recíproca entre campo y ciudad, donde la inserción de miembros en el mercado urbano no sólo manifiesta una retransferencia de su trabajo a la producción del capital, sino también la del trabajo agrícola. En buena medida las economías familiares urbanas provienen del campo, pero al mismo tiempo, le aportan una serie de actividades laborales, particularmente bienes y servicios en épocas de siembra.

Como parte y resultado de los procesos de diversificación analizados, se destaca otro aspecto: la presencia de un amplio mercado de fuerza de trabajo urbano, cuyas características son peculiares. La demanda de trabajo proviene de varias actividades productivas: la industria capitalista, la economía campesina de las distintas subregiones —particularmente en épocas de siembra—, la economía artesanal, el Estado y de un conjunto de actividades productivas de otras ciudades del país y del exterior.

Cada una de estas esferas productivas expulsa, además, temporal y fragmentariamente, a su propia fuerza de trabajo. Sin embargo, conviene anotar que tanto los sistemas de atracción como repulsión, en su gran mayoría, son ejecutados por las propias economías familiares y/o se-

micapitalistas. Esta situación expresa la presencia de una "relativa superpoblación doméstico-industrial y urbana" que funciona sobre la base de economías familiares diversificadas, entre el máximo aprovechamiento tanto de sus recursos como de las oportunidades que les ofrece el mercado. Ello significa que en la ciudad coexisten mercados laborales capitalistas y mercantil simples, donde en la gran mayoría de los casos, el movimiento laboral está más orientado hacia la reproducción de las unidades y, en menor medida, a la producción capitalista.

Ante la incapacidad del capital para absorber fuerza de trabajo proveniente de la gran oferta urbano-regional, ésta es absorbida mayormente por las propias economías mercantiles, dando lugar a las condiciones sociales de su propia expansión.

#### 4. Reproducción y gestión

Las economías familiares basan sus funcionamientos en una unidad entre los procesos de producción y la reproducción social, y lo plasman, principalmente, a través del comercio y la producción de ladrillos en pequeña escala. En ambos casos, se produce una diversificación laboral y espacial significativa, unida a un sistema de tenencia de tierras que es complementario a sus instancias de desarrollo o sobrevivencia.

El consumo colectivo constituye uno de los niveles elementales para la reproducción familiar, reproducción que está conformada por una serie de otros factores que la determinan y que se encuentran entre las actividades productivas que desempeñan, así como entre ingresos y salarios, educación, reproducción biológica y calidad del medio ambiente físico, entre otros.

Empero, los niveles de consumo colectivo son bajos y, prácticamente, inexistentes para la gran mayoría de la población estudiada, con excepción de un 27 % que corresponde a las comerciantes de la Cancha. Ellas gozan de un acceso razonable a los principales servicios e infraestructura urbana (debido a que sus lugares de residencia están alrededor de ésta) si bien un elevado porcentaje vive en piezas pagando alquileres muy altos. En la Ladrillera, un porcentaje inferior (15 %), es decir, los residentes de la periferia Este y Oeste de la "mina" urbana tienen acceso a algunos servicios.

En la Cancha, la población tiene fundamentalmente dos tipos de residencia: más de un 60 % vive en las serranías cercanas, en barrios del Sur y junto a las carreteras troncales de la ciudad. Alrededor del 30 % vive en centros urbanos a 20 y 30 minutos de distancia de la ciudad por tierra, o en áreas rurales de hinterland urbano.

A título de ejemplo, los comerciantes de residencia urbana no tienen acceso directo al agua potable y en un 90 % se abastece de carros cisternas, sólo el 13 % tiene acceso a alcantarillado y el 83 % no utiliza carros basureros.

El caso de los ladrilleros es todavía más patético pues los que habitan en el interior del espacio de la Ladrillera, no tienen acceso ni al agua potable, ni al alcantarillado o servicios de recolección de basura y, pese a estar dentro del área urbana, tampoco tienen luz eléctrica de la ciudad. Solamente aquellos que viven en los caminos límites de la Ladrillera tienen acceso al agua potable (17%) y en un 84% a la luz eléctrica.

Cabe destacar un hecho esencial acerca de la Ladrillera, y es que la mayoría de las familias tienen su residencia allí. Cerca del 70% realiza sus procesos de producción y reproducción en el mismo espacio social, si bien la residencia de los propietarios es flotante, entre la Ladrillera y sus tierras agrícolas lejanas. En cierto modo, la situación de los trabajadores es similar, una parte de ellos reside en la misma zona productora y otra en las colinas, donde su asentamiento es ilegal.

En síntesis, el conjunto de las necesidades vitales del consumo colectivo de la gran mayoría de la población urbana objeto de estudio está por debajo de la capacidad misma de sobrevivencia de las familias. Si a esto se agrega, en muchos casos, los bajos niveles de ingreso y las intensas jornadas de trabajo, se puede afirmar que estas familias se ven sometidas a un acelerado proceso de pauperización social donde la única manera de comprender su sobrevivencia es, precisamente, a partir de su capacidad de diversificación y complementación social.

Cabe destacar, asimismo, que familias que pertenecen o poseen empresas de pequeña escala y cuyos niveles de riqueza son relativamente importantes mantienen un modo de vida similar al de los otros. Posiblemente, esta actitud se deba a la necesidad permanente de acumulación y a que desean evitar la dispersión de los ingresos en gastos que no sean estrictamente productivos.

Por otra parte, y a pesar de que en la Cancha, al igual que en la Ladrillera, existe una fuerte separación entre residencia y trabajo, este espacio constituye un espacio de producción y reproducción social, donde en gran medida, se organiza la vida familiar misma. En el lugar donde la familia pasa la mayor parte del día, vale decir, en la Ladrillera y en los puestos de venta de la Cancha puede observarse a las familias trabajar, alimentarse, educarse o jugar. Son espacios de socialización y reproducción cultural, donde tanto niños como ancianos participan en una red de relaciones sociales y culturales, de conflictos y de solidaridad, unidos a formas de trabajo reciproco. El empleo de bilingüismo quechua-castellano es la forma de expresión dominante y cotidiana.

El puesto de venta o cualquiera de las actividades de la Ladrillera son además modos de vida, donde el trabajo y la cultura forman una unidad permanente e inseparable.

La reproducción biológica de la familia varía de acuerdo a los distintos procesos históricos y a las fases productivas por las que ha atravesado la sociedad. Son dichos procesos los que determinan las características de esa reproducción, al mismo tiempo que inciden en los procesos productivos y sociales.

En este sentido, la noción de Meillassoux cobra validez cuando define a la familia "como el único sistema económico y social que dirige la reproducción física de los individuos, la reproducción de los productores y la reproducción social" <sup>12</sup>.

Bajo esa consideración, la potencialidad reproductiva de la población objeto de análisis se desempeña en medio de las características de producción, diversificación y consumo colectivo a que se hizo referencia y constituye uno de los componentes básicos para atenuar o reforzar los procesos de diferenciación social.

Desde la óptica de la constitución familiar, se pudo observar que adopta varias formas. Mientras las familias más antiguas han consolidado su ciclo evolutivo, las más jóvenes ven limitadas sus posibilidades de expansión y consolidación a raíz de los rasgos específicos que le impone su propia inserción social.

Entre los comerciantes de la Cancha, por ejemplo, existe una estrecha relación entre la etapa laboral y el proceso de constitución familiar, es decir, ya se trate de comerciantes ambulantes o comerciantes de puesto móvil, su primera forma de unión es el concubinato. Los matrimonios civiles con mayor número de hijos se encuentran entre los comerciantes de puesto fijo, y sólo contraen matrimonio religioso cuando su status económico ha sido consolidado.

Sin embargo, ese proceso se debe supeditar a una serie de factores, entre los cuales los más importantes son:

- Existen diferencias significativas, de acuerdo al tipo de mercado. Las familias de La Plaza Calatayud y, particularmente, las que poseen puesto fijo tienden a estar más consolidadas que las de la feria de La Pampa.
- Asimismo, se observan diferencias por el tipo de producto de comercialización. Las comerciantes de papa y fruta muestran mayor estabilidad matrimonial, en tanto que las de verdura tienden a la inestabilidad, especialmente aquellas de puesto móvil.
- El origen social y su dotación de recursos económicos también marcan diferencias. Si provienen de familias de comerciantes ya consolidadas o sus recursos son resultado de la expansión económica campesina —principalmente en los casos de familias confederadas cuyo núcleo está en el Chapare tropical— sus posibilidades de consolidación y desarrollo son superiores. Por el contrario, si su origen social está en economías campesinas en descomposición o su dotación de recursos provienen de estructuras urbanas empobrecidas, sus alternativas son limitadas.

Dentro del contexto anterior, hay dos hechos estructurales claves que confieren rasgos peculiares a la constitución familiar: primero, las condiciones de trabajo de las comerciantes —autoexplotación, diversificación, vida alrededor del puesto, etc.— impiden una consolidación nuclear clásica, pues se observó que la gran mayoría de las familias son extensas.

Segundo, prácticamente en todos los casos, la mujer cumple un rol vital tanto en lo económico como en lo familiar, posiblemente, debido al papel central que desempeña en los procesos organizativos de trabajo y en la vida familiar en su conjunta, pero también en la evolución y constitución familiar. De ahí que tales familias tengan una estructura matrifocal.

En la Ladrillera, por otra parte, se ha comprobado que la constitución familiar está en estrecha relación con su trayectoria ocupacional. Las familias más jóvenes que, por lo general, corresponden a trabajadores ven limitadas sus posibilidades de expansión y consolidación, precisamente, por las características de un mercado de concurrencia y enormemente competitivo.

El camino más llano es para los propietarios, en especial, gracias a que su trayectoria ocupacional es mayor e incluye diversificación productiva y, en algunos casos, acumulación de capital. Por su lado, los arrendatarios constituyen el estrato más difuso, tanto en su rol productivo como en su composición familiar.

Las condiciones de trabajo de las familias de la Ladrillera, en todos los casos, muestran índices elevados de autoexplotación, una diversificación orientada a la acumulación y a la supervivencia, una vida social netamente rural y un gran apoyo en la estructura de parentesco como forma de control social. Por estas razones, los procesos de organización y movilidad social quedan anulados; aunque la estructura familiar es patrifocal, el rol complementario de la mujer es muy significativo.

En relación al tamaño y fuerza laboral de la familia se pudieron apreciar fenómenos interesantes: en primer lugar, en un porcentaje elevado, son organizaciones familiares extensas que viven bajo el mismo techo y prácticamente en todos los casos están compuestos por los miembros básicos —padres e hijos— junto a otros familiares y parientes. Asimismo, tienen lugar fuertes relaciones de interdependencia entre varias casas cuyos patrones de organización social son distintos. A tal punto que, en ciertos casos, hay una "casa central" que ejerce el control sobre el conjunto de "casas periféricas". En otros, se trata de relaciones de complementación negociada entre ellos.

Por último, se puede observar la presencia de familias extensas que funcionan bajo un mismo techo, en forma autónoma. El promedio general de dimensión familiar varía entre 4-5 y 5-9 miembros. Además, la participación productiva de la familia —que incluye la de niños mayores de cinco años— es elevada, más aún en la feria de La Pampa que en la Plaza Calatayud. También es mayor entre los estratos de paperas y fruterías en la Feria y verduleras de puesto fijo en la Plaza Calatayud. Es posible que tales procesos estén interrelacionados tanto con la edad de la familia como con su nivel de consolidación económica.

En la Ladrillera, la fuerza laboral de la familia es de carácter netamente nuclear en lo que se refiere a la unidad productiva. En cambio, en los procesos de reproducción interviene el conjunto de la familia extensa, en el caso de los migrantes, a través de una interdependencia entre el

lugar de origen y el ámbito urbano y en el de los locales, es clave la vinculación con la economía agrícola.

Finalmente, existe una amplia movilidad de la fuerza de trabajo familiar no sólo en el interior de la ciudad sino también entre ésta y el campo, incluso hacia otras regiones del país y del exterior. Tales procesos de movilidad social son el resultado de elevados niveles de interdependencia entre campo y ciudad, y muy especialmente, de los fenómenos de crecimiento demográfico urbano, del desarrollo del Sistema de Ferias, unidos a la descomposición de la economía campesina, sobre todo en la región de los valles.

Por otra parte se observa una aparente estrecha relación entre el origen de los migrantes y su inserción social en el Sistema de Ferias. Si el origen tiende a ser de determinadas zonas productivas, la actividad de comercialización girará en torno a los productos agrícolas de ese lugar. Pese a ello, en la Plaza Calatayud, donde la mayoría de los comerciantes a excepción de las paperas son nacidos en la ciudad, se observa una autonomía mayor.

A través del conjunto de estos fenómenos poblacionales, se puede comprender la intensidad de los procesos productivos que llevan a cabo las familias de los comerciantes, así como sus elevados niveles de diversificación productiva y espacial.

Para terminar, conviene poner énfasis en la relación estrecha y mutuo condicionamiento entre los procesos económicos y demográficos. Esta relación tiene lugar en base a un intenso proceso de diferenciación social entre las familias de ladrilleros y comerciantes, donde los grupos familiares mejor consolidados económicamente son los de las familias más antiguas, las que han tenido que atravesar por ciclos económico-demográficos específicos, cuyos matrimonios se han consolidado y han empleado una racionalidad mayor en la utilización económica de los distintos miembros familiares. En tanto que las familias más jóvenes de reciente procedencia rural, aún en proceso de constitución, y donde la autoexplotación familiar es más grande, son familias económicamente poco consolidadas y que, por lo general, se desempeñan bajo estrategias de supervivencia.

La gestión familiar, por otra parte, es el resultado de un amplio y complejo proceso de participación en las actividades de producción y reproducción familiar. En la Ladrillera, las decisiones familiares giran en torno a la figura del padre y en la Cancha, en torno a la madre. En cada caso los patrones organizativos de la familia y el cúmulo de sus relaciones externas, se basan en estructuras patrifocales y matrifocales, respectivamente.

Tanto la madre para las comerciantes, como el padre para los ladrilleros, además de participar y controlar activamente los procesos de trabajo, distribuyen roles entre los miembros de hogar, en el nivel de la producción y de la reproducción. En tales procesos, interviene una serie de valores y normas que reproducen los sistemas de autoridad.

A fin de reproducir su autoridad, los jefes de hogar crean incentivos familiares que varían de acuerdo al sexo y edad de los miembros. En la Cancha, los mecanismos de control son relativamente abiertos con los hijos varones y más impositivos con las mujeres. En la Ladrillera los mecanismos de control son más cerrados, debido al elevado grado de autoritarismo y verticalidad latente en las decisiones del padre sobre el conjunto de los hijos. Si bien se muestran más flexibles con ancianos, niños y estudiantes, estos mecanismos de autoridad posiblemente estén ligados, en ambos casos, a los altos niveles de competencia interfamiliar.

Los mecanismos de legitimación del orden familiar están sustentados no sólo por un amplio proceso de socialización en el trabajo mismo, sino también por la vida cotidiana del hogar, donde el empleo del quechua, propio de símbolos de una cultura vernacular, cumple un papel vital. Si bien la gran mayoría de la población es bilingüe, el quechua es un idioma que regula con más fuerza el conjunto de las relaciones sociales.

Por último, la organización familiar forma parte de estructuras más extensas de carácter supradoméstico, donde las familias están adscriptas, asimétricamente, a un conjunto de relaciones de intercambio, reciprocidad, redes de compadrazgo y organizaciones sociales que reproducen los procesos de diferenciación social.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Calderón, Fernando y Rivera, Alberto, *Jatun Llajta: vendedoras y ladrilleros en Cochabamba*, CERES, La Paz, 1982, trabajo mimeografiado.

<sup>2</sup> Cfr. Singer, Paul, "A economía urbana da um ponto de vista estructural a caso de Salvador" en *Bahía de todos os pobres*, 1980. Jelin, Elizabeth, "A baiana na força de trabalho: atividade doméstica, produção simple e trabalho assalariado em Salvador" en *Bahía de todos os pobres*, 1980.

<sup>3</sup> Long, Norman y Roberts, Bryan, *Peasant cooperation and capitalist expansion in central Perú*, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin, Austin, Texas, 1978.

<sup>4</sup> Castells, Manuel, *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI, Madrid, 1981.

<sup>5</sup> Blanes, José, *Desarrollo económico y sectores sociales en Bolivia. Análisis de algunos aspectos estructurales*, CERES, La Paz, 1982.

<sup>6</sup> Singer desarrolla las características propias de las economías mercantiles simples para El Salvador, que muestran una dirección distinta al proceso cochabambino, si bien en ellas también se destaca el peso de las economías domésticas en los procesos de urbanización. Ver Singer, Paul, "A economía urbana...", ob. cit. Roberts desarrolla el análisis de pequeña escala y puntualiza su interdependencia y complementación con

los sectores de gran escala. Cfr. Roberts, Bryan, *Cities of peasants*, E. Arnold Editors, Londres, 1978.

<sup>7</sup> Larson, Brooke, *Explotación agraria y resistencia campesina: cinco ensayos históricos sobre Cochabamba. Siglos XVI-XIX*, CERES, La Paz, 1981. trabajo mimeografiado.

<sup>8</sup> Para una visión teórica e histórica más amplia ver Calderón, Fernando, *La política en las calles*, Ed. CERES, Cochabamba, 1983.

<sup>9</sup> Laserna, Roberto, *La economía regional de Cochabamba*, CERES, La Paz, 1982, trabajo mimeografiado.

<sup>10</sup> Con relación a la tierra agrícola y su productividad existe un importante estudio de Warman para el caso de Morelos en México. Cfr. Warman, Arturo, ... Y venimos a contradecir, Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia (CISINAH), Ed. Casa Chata, Tlalpan, México, 1978.

<sup>11</sup> Muchos trabajadores proceden del Norte de Potosí.

<sup>12</sup> Meillassoux, Claude, *Mujeres, graneros y capitales*, Siglo XXI, Madrid, 1975.

#### BIBLIOGRAFIA

- Blanes, José, *Desarrollo económico y sectores sociales en Bolivia: Análisis de algunos aspectos estructurales*, CERES, La Paz, 1982.
- Calderón, Fernando y Rivera, Alberto, *Jatun Llajta: vendedoras y ladrilleros en Cochabamba*, CERES, trabajo mimeografiado, La Paz, 1982.
- Calderón, Fernando, *La política en las calles*, Ediciones CERES, Cochabamba, 1983.
- Castells, Manuel, *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI, Madrid, 1981.
- Larson, Brooke, *Explotación agraria y resistencia campesina: Cinco ensayos históricos sobre Cochabamba. Siglos XVI-XIX*, CERES, trabajo mimeografiado, La Paz, 1981.
- Laserna, Roberto, *La economía regional de Cochabamba*, CERES, trabajo mimeografiado, La Paz, 1982.
- Jelin, Elizabeth, "A baiana na força de trabalho: atividade doméstica, produção simple e trabalho assalariado em Salvador" en *Bahía de todos os pobres*, 1980.
- Long, Norman y Roberts, Bryan, *Peasant cooperation and capitalist expansion in central Perú*, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin, Austin, Texas, 1978.
- Meillassoux, Claude, *Mujeres, graneros y capitales*, Siglo XXI, Madrid, 1975.
- Roberts, Bryan, *Cities of peasants*, E. Arnold Editors, Londres, 1978.
- Singer, Paul, *Población y desarrollo*, Siglo XXI, México, 1971.
- Singer, Paul, "A economía urbana da um ponto de vista estructural a caso de Salvador" en *Bahía de todos os pobres*, 1980.
- Warman, Arturo, ... Y venimos a contradecir, Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia (CISINAH), Ed. Casa Chata, Tlalpan, México, 1978.

**Villas miserias y favelas:  
sobre las relaciones entre las instituciones  
del Estado y la organización social  
en las democracias de la década de 1960**

Alicia Ziccardi

**1. Introducción**

En la década de 1960 algunos países de América Latina marchaban hacia una profundización de los procesos democráticos que, en medio de la inestabilidad política que había prevalecido desde la salida de la Gran Crisis, intentaban finalmente afirmarse. Alternativamente y en diferentes contextos nacionales, regímenes populistas y militares se habían sucedido sin lograr instalar una alianza de clases capaz de sustentar el desarrollo capitalista industrial hacia el que se pertendía marchar autónomamente. En Brasil y la Argentina, se inauguran, al comienzo de la década, gobiernos elegidos democráticamente a través de un voto restringido por un conjunto de disposiciones institucionales impuestas a las fuerzas políticas populares. A pesar de ello, los partidos políticos que alcanzan el gobierno intentaron encontrar su principal fuente de legitimidad en la ampliación del espacio político de las clases populares. Los límites de viabilidad de este proyecto fueron impuestos por la alianza de la burguesía nativa con el capital extranjero y las fuerzas políticas reaccionarias que la representaban. Los golpes de Estado que se producen en uno y otro país, entronizando respectivos gobiernos militares, constituyen un requisito político indispensable para retomar el rumbo hacia un desarrollo capitalista monopólico en el que la participación política de la clase trabajadora fue excluida mediante la imposición de fuertes mecanismos de control social.

La democracia de aquellos años constituye un periodo durante el cual las clases populares retornaban o, aún en el caso de algunos de sus segmentos, debutaban en la escena política nacional. Las organizaciones sindicales y los partidos políticos de origen popular constituyan, sin lugar a dudas, los lugares privilegiados para el ejercicio de una ciudadanía que lentamente se iba construyendo. Pero ciertamente no eran los únicos. Para la parcela de trabajadores urbanos que no lograban insertarse plenamente en el mercado de trabajo capitalista, sus primeras experiencias de participación social comenzaban a gestarse en los

barrios populares que habitaban. El Estado, los partidos políticos y otras instituciones de la sociedad civil —particularmente de carácter asistencialista y religioso— reforzaron su presencia frente a estos contingentes de trabajadores urbanos y, en cierta medida, disputaban su adhesión a los diferentes proyectos en los cuales pretendían incluirlos. La importancia otorgada a los barrios populares trascendió los propios escenarios nacionales. La estrategia que ideara EE.UU. para América Latina a fin de impedir el avance de las fuerzas populares y que se corporizó en la Alianza para el Progreso incluía, como todos sabemos, programas destinados a incidir sobre la situación prevaleciente en estos barrios. En Brasil y Argentina, el problema de las villas miserias y las favelas cariocas, aún presentando una magnitud diferencial y características particulares, se transformó en el objetivo central de programas de erradicación. Para ello circularon por nuestros países técnicos encargados de realizar evaluaciones que ofreciesen fundamentos a los préstamos que otorgarían las agencias multilaterales<sup>1</sup> y que orientaran las acciones que las instituciones estatales o municipales emprenderían. Para villeros y favelados, estos programas preveían su desalojo de las tierras donde se hallaban originalmente y su traslado a viviendas provisionales o definitivas ubicadas en la periferia de la ciudad<sup>2</sup>. Para ello, un requisito fundamental era impulsar organizaciones de pobladores capaces de subordinarse a los programas gubernamentales o, ante la imposibilidad de lograrlo, recurrir al más estricto control social.

Las cuestiones que intentamos analizar en el presente trabajo son: cómo se pretendió imponer esta política en las villas miserias de Buenos Aires y en las favelas de Río de Janeiro, las modalidades que asumieron las instituciones estatales encargadas de su implementación, las respuestas que daban a la cuestión de los barrios populares diferentes instancias de gobierno, la presencia de fuerzas políticas populares que podían representar los intereses de los pobladores ante distintas instancias de poder y la forma como estos trabajadores intentaron impulsar organizadores sociales que ante la puesta en marcha de estos programas pudiesen estructurar una acción alternativa.

## 2. Las villas miseria de la Capital Federal (1963-1966)

La decisión de convocar a elecciones en 1963 constituyó un nuevo intento de superación de la inestabilidad política argentina. Los enfrentamientos militares que se sucedieron durante el gobierno provisional del Dr. Guido habían puesto en crisis la propia unidad de las fuerzas armadas<sup>3</sup>. Como respuesta a esas crisis, uno de los sectores, el legalista, pugnaba por sustraer a las mismas del centro de la escena política. Su triunfo permitió la aplicación de esta estrategia; el camino elegido fue el de retornar al régimen constitucional.

La voluntad popular como sustento ideológico del gobierno volvió a ser la base del sistema de legitimidad vigente y los partidos políticos,

el vínculo fundamental entre representantes y representados. Sin embargo, el proyecto estaba viciado desde sus inicios por el incumplimiento de una de sus principales reglas. La proscripción del peronismo dejó fuera del sistema político a la más importante parcela del electorado<sup>4</sup>. Ese fue el límite dentro del cual las fuerzas armadas accedieron a la restauración del sistema representativo, pero ese sería también uno de los límites más importantes del nuevo gobierno.

Desde la caída del régimen populista, la política argentina estuvo signada por la presencia insoslayable de ese movimiento social. Frente a él se ensayaron alternativamente estrategias de disolución o integración sin éxito apreciable. El período inmediatamente anterior al gobierno radical y el gobierno radical mismo estuvieron signados por esa contradicción y esas dos estrategias. Las fuerzas políticas participantes en la elección se estructuraron alrededor de la contradicción peronismo-antiperonismo.

El triunfo de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) significó el triunfo de las fuerzas antiperonistas. Pero lo ajustado del mismo creaba a los nuevos gobernantes una relación de fuerzas desfavorable para la aplicación, sin trabas, de su proyecto político.

En el Parlamento, efectivamente, la fuerza de la oposición llevó a los radicales a tener que aceptar una serie de alianzas y concesiones. Esta debilidad relativa respecto del conjunto de las fuerzas políticas que habían participado en las elecciones se vio agravada por la oposición frontal del peronismo. Este, cuya fuerza orgánica se asentaba principalmente en el control del movimiento sindical, decidió continuar con la aplicación del Plan de lucha cuya ejecución había comenzado durante el gobierno anterior. El gobierno, para consolidarse, debía ampliar sus bases sociales de apoyo.

El plan de estabilización aplicado entre los años 1962 y 1963 había tenido un fuerte efecto recesivo. El nuevo gobierno basó su proyecto de reactivación fundamentalmente en la expansión del consumo privado y, para facilitarlo, impulsó un incremento significativo del salario real. A ello sumó una política fiscal y una política monetaria y crediticia resueltamente expansivas.

Pero estas medidas no fueron suficientes. En 1965 hubo elecciones para la renovación parcial del Parlamento Nacional y de las autoridades de algunas provincias. El triunfo del peronismo aumentó sus problemas, no sólo porque el control del gobierno se hacía más difícil, sino también porque los sectores antiperonistas comenzaron a temer que, de mantenerse el gobierno y el régimen electoral, el peronismo triunfaría en las elecciones de renovación presidencial.

El aislamiento del gobierno y las frecuentes luchas sociales fueron, desde los últimos meses de 1965, los elementos característicos de un ambiente en el que los proyectos de golpe de estado fueron afianzándose cada vez más. El cambio de gobierno se produjo sin oposición en junio de 1966.

Dentro de la política general del gobierno radical, el intento de ampliar sus bases de sustentación social, considerando las demandas populares en sus proyectos, constituyó una constante de su actuar político. Cuando los pobladores de las villas miseria expusieron a través de su principal organización —la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal— un conjunto de reivindicaciones, el gobierno nacional demostró interés en establecer un diálogo abierto con ellos, en otorgar a la cuestión villera un *status legal* para ser incorporada a su agenda gubernamental y en orientar la acción de diferentes agencias estatales hacia la satisfacción de algunos de sus reclamos. Esta preocupación del gobierno nacional por el problema de las villas responde, sin lugar a dudas, a la importancia que podía adquirir el comportamiento de este sector popular urbano, en un momento en que las organizaciones sindicales desataban un plan de lucha en oposición a la política gubernamental.

En este sentido, es necesario enfatizar que la cuestión de las villas miseria en la Capital no constituyía un problema de una envergadura comparable a la que el mismo adquiría en otros países latinoamericanos. Las villas se habían ido conformando a través de un proceso de ocupación familiar e individual de tierras que, en su mayoría, eran de propiedad pública. En los años 60, las instituciones estatales informaban que se trataba de 33 barrios populares que albergaban a menos de 50.000 personas<sup>5</sup>. Sin embargo, su importancia social no debe medirse por el peso cuantitativo que poseía su población, sino por el hecho de tratarse de una concentración territorial urbana de trabajadores de muy bajos e inestables ingresos que, por un lado, ocupaban tierras de propiedad de distintos niveles y agencias de gobierno y que, por el otro, habían comenzado a desarrollar formas de organización representativas de este conjunto social.

La magnitud del problema y las necesidades del gobierno de ampliar su legitimidad social permitían pensar en la posibilidad de poner en marcha una política capaz de ofrecer, a los pobladores de las villas, alternativas habitacionales. Los gobiernos que habían sucedido al régimen peronista habían encarado el problema de las villas miseria tanto desde una perspectiva erradicadora, como desde la de la construcción de viviendas cuya precariedad en nada mejoraban las condiciones de vida que prevalecían en las villas<sup>6</sup>.

Aunque estas políticas no habían llegado a concretarse o sólo se habían transformado en acciones muy limitadas, los villeros ya estaban alertados acerca de las posibilidades de ser desalojados. Al iniciarse el gobierno radical tenían una oposición relativamente elaborada sobre sus demandas y una organización capaz de expresarlas a los organismos y autoridades encargadas de la cuestión.

Ante esta situación el gobierno encargó a los representantes del partido Radical en el Parlamento la elaboración de una ley de erradicación de villas miseria. A través de la misma se expresaba el compromiso estatal de asumir la responsabilidad de la situación y cierta dis-

posición a otorgar un conjunto de facilidades y prebendas para que estos pobladores accedieran a nuevas viviendas. En lo fundamental, el proyecto, que se convirtió posteriormente en la ley 16.601 de 1964, sostenía que: a) el Ministerio de Obras Públicas asumiría la construcción de viviendas, b) que se otorgaría a los villeros préstamos gubernamentales con plazos entre 15 y 30 años y c) la cuota de amortización mensual e interés no podía ser menor del 15 por ciento ni mayor del 20 por ciento del sueldo o ingreso del titular de la familia, reajustable con las variaciones del salario mínimo, vital y móvil. Para concertar tal política, el gobierno reiteraba lo que había expresado en otros ámbitos de su actuación, su renuencia a aceptar recursos financieros externos sosteniendo que:

“Las bases de la financiación de planes para la desaparición de las villas debía hacerse dentro de la República y en la medida que fuese necesario volcar la ayuda que se había obtenido del BID”<sup>7</sup>.

Pero la creación de esta reglamentación normativa no fue suficiente para la puesta en marcha de esta política puesto que, como se verá, la acción gubernamental en materia de nuevas viviendas quedó a cargo del gobierno municipal el cual, gozando de cierta autonomía, inscribió la misma en fundamentos legales y acciones muy diferentes.

En el nivel de gobierno nacional se consiguieron, sin embargo, efectivizar algunas mejoras que habían sido sistemáticamente reivindicadas por los villeros, tales como: creación de escuelas, campañas de salud y vacunación, mejoramiento de los principales servicios colectivos (agua, luz). Además el Ejecutivo Nacional tuvo la capacidad de responder a uno de los principales reclamos de la Federación de Villas: la regularización de la situación legal de los extranjeros que habitaban las mismas. Debe pensarse que un argumento permanentemente esgrimido por las fuerzas reaccionarias era que estos barrios populares constituyan un problema generado por la migración de trabajadores de países limítrofes, principalmente bolivianos, paraguayos y chilenos. El mismo partido gobernante en su fundamento de ley expresaba:

“...Habrá que buscar las causas por las que se ha producido este desarrollo de los barrios de emergencia (...) aquí tenemos habitantes de todas las nacionalidades (...) casi todos los habitantes de estos barrios son extranjeros. No los despreciamos y les brindamos todas las oportunidades de incorporarse a la familia argentina. El Poder Ejecutivo y este Parlamento sin distinción de sectores está dispuesto a apoyarlos”<sup>8</sup>.

Lo cierto es que aún cuando en las villas habitaba, por aquel entonces, un alto porcentaje de extranjeros que habían llegado al país tras la búsqueda de empleos y que se incorporaban al mercado de trabajo sin poder cumplir con los requisitos legales existentes, el crecimiento que la población villera experimentó en la década se debió principalmente a la migración proveniente de nativos del interior del país,

expulsados por las crisis de las economías agropecuarias<sup>9</sup>. De todas formas el Ejecutivo sancionó, en enero de 1964, un decreto de amnistía que beneficiaba a todos aquellos trabajadores de países limítrofes amenazados permanentemente de expulsión y sometidos a una situación discriminatoria en el mercado de trabajo, el cual fue recibido por la Federación de Villas con el máximo entusiasmo<sup>10</sup>.

El conjunto de medidas que efectivizó el Ejecutivo y que podrían ser calificadas de corte asistencialista no se correspondió con las emprendidas por las autoridades municipales. En este sentido debe pensarse que, en la época, dada la vigencia de los principios constitucionales, el gobierno de la Municipalidad de Buenos Aires estaba constituido por el Intendente Municipal y sus Secretarios y un órgano deliberativo: el Concejo Deliberante. La elección del Intendente era facultad del Presidente de la República mientras que el Concejo se hallaba constituido por representantes electos. En este último foro, la presencia de pequeños partidos políticos populares —fundamentalmente el Partido Socialista Argentino y el Demócrata Cristiano— posibilitó que las organizaciones vileras pudieran vehiculizar ante el mismo sus principales reivindicaciones. Esto dio origen a la proliferación de un conjunto de reglamentaciones referidas también al mejoramiento en la provisión de bienes y servicios colectivos y al suministro de materiales para reconstrucción de viviendas afectadas por incendios<sup>11</sup>.

Pero también este Concejo sancionó una ordenanza que se alejaba de las consideraciones incluidas en la Ley Nacional de Erradicación e ideaba y reglamentaba nuevas formas de actuación para los organismos municipales. En la misma se sostenía que: a) la Municipalidad ofrecería "en venta o alquiler" un porcentaje de viviendas disponibles; b) que los pobladores de las villas podrían obtener una habitación por autoconstrucción, mediante sistemas de esfuerzo propio o ayuda mutua para lo cual el organismo destinaría terrenos; c) los inmuebles no podrían ser vendidos ni transferidos y gozarían de una excisión de impuestos territorial durante 10 años; d) la Municipalidad realizaría obras de desarrollo urbano en las zonas en las cuales se asentaría la población, se encargaría de adoptar medidas de control que impidiesen la expansión o creación de nuevas villas e impulsaría el denominado "desarrollo de la comunidad" a fin de garantizar el objetivo de este plan<sup>12</sup>.

La institución comunal encargada de efectivizar estas acciones era la Comisión Municipal de la Vivienda, institución creada en 1961 con el objetivo primordial de proveer vivienda a familias de bajos ingresos<sup>13</sup>. Este organismo cuya acción era más amplia que ocuparse de la cuestión vileras elaboró y puso en marcha un denominado "Plan Piloto de Erradicación de las Villas Nº 5, 6 y 18 del Parque Alte. Brown"<sup>14</sup>.

Al iniciarse la década del sesenta, la Municipalidad de Buenos Aires había previsto un gran programa de desarrollo urbano en una zona de bañados en las que se hallaban situadas varias villas, denominada Parque Alte. Brown. La realización de dicha obra demandaba una importante inversión de recursos y en el marco de la Alianza para el Pro-

greso la comuna gestionó un crédito al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para ello el organismo internacional envió expertos para que realizaran una evaluación social de la población vileras y señalaran lineamientos específicos para proceder al traslado de los habitantes<sup>15</sup>. Como resultado de esta acción, el gobierno comunal intentó impulsar organizaciones vecinales subordinadas al mismo: la construcción de locales para el funcionamiento de centros de la comunidad, clubes de madres, juntas de vecinos; la formación de grupos voluntarios para la realización de obras de mejoras; campañas sanitarias, etc.<sup>16</sup>. Pero durante el período no fue trasladada ninguna villa y será con posterioridad a la imposición del régimen militar cuando las villas declaradas prioritarias se vean afectadas por estos planes de erradicación. En cierta medida debe pensarse que el principal obstáculo que enfrentó la política municipal fue que la clave del programa social —la organización de la comunidad— no podía ser fácilmente puesta en marcha en una realidad en la cual los pobladores eran ya conocedores del significado de las mismas. Para ese entonces las villas contaban con organizaciones propias de tipo recreativo (clubes de fútbol) y reivindicativo (juntas o comisiones vecinales o clubes de madres)<sup>17</sup>. Desde 1958 estas agrupaciones habían dado origen a la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal. La eficacia de estas organizaciones ya había sido puesta a prueba ante los intentos de desalojos, inclusive habiéndose imposibilitado su concreción. Para ello, las organizaciones vileras habían sabido gestar apoyos externos: los partidos políticos y el movimiento sindical organizado.

Un elemento fundamental en torno a la organización vileras que por aquel entonces comenzaba a consolidarse era la autonomía que los dirigentes imprimían a sus agrupaciones, tanto en relación a las instituciones del Estado, como a la sociedad civil. Esto no quiere decir que la Federación no siguiese lineamientos políticos globales, puesto que de hecho adhería a la estrategia del Partido Comunista. Pero lo fundamental es que su accionar estuvo signado por el intento de extender y profundizar la organización vileras y para ello fueron sus propias reivindicaciones la base de su actuación más que su identificación con una estrategia política global.

Hasta el año 1963 la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal desarrolló casi exclusivamente una acción tendiente a lograr su constitución definitiva. La movilización efectuada al asumir el Dr. Arturo Illia como presidente de la Nación, apoyando su posición de gobierno y alentándolo a cumplir su programa, indicaba que la Federación estaba dispuesta a reclamar un espacio en la escena política<sup>18</sup>. Su acercamiento inicial al nuevo gobierno debe interpretarse en el marco de la política global del Partido Comunista<sup>19</sup>.

En el primer memorial entregado al ya electo Presidente de la Nación, decían:

"Este seguramente es el sector social del que menos votos ha obtenido el radicalismo. Sin embargo, estamos aquí para mani-

festarles solemnemente que nos tendrán junto a ustedes en cualquier situación que les toque vivir por dar cumplimiento al plan prometido y por luchar para resolver los graves problemas que soporta nuestro pueblo”<sup>20</sup>.

Durante todo el período radical la Federación de Villas mantuvo una relación directa y fluida con el Poder Ejecutivo. Frente al carácter, en cierto modo paternalista, de las medidas de este ámbito gubernamental, la Federación presentó un proyecto autónomo, impulsando al mismo tiempo la satisfacción de sus necesidades inmediatas. Esta posición no provocó demasiados conflictos en la relación con el poder central sino que, por el contrario, permitió que esta organización sectorial mantuviera legitimidad institucional. Esto fue, al mismo tiempo, lo que permitió que se fueran satisfaciendo sus reclamos a través de los más altos niveles gubernamentales.

Así desde un principio los pobladores de las villas de emergencia solicitaron a los gobernantes electos:

“que nadie sea desalojado de las villas sin antes ofrecerles una vivienda decorosa; que se respete la inviolabilidad del domicilio; que la Municipalidad, Vialidad y el Gobierno faciliten elementos para mejoras, para lo cual todos los vecinos pondremos mano de obra completamente gratuita; que se derogue en forma inmediata el Decreto 4805/63 y se suspenda la expulsión de nuestros hermanos paraguayos, chilenos y bolivianos, declarando una amnistía general para todos los que habitan y trabajan en nuestro país o que les sea entregada documentación nacional; que para adjudicar las viviendas que la Municipalidad posee en Alte. Brown, en Bonorino, Zaraza y parte de los Perales, se constituya una comisión integrada por la Municipalidad de Buenos Aires, la CGT y la Federación de Villas a fin de evitar favoritismos personales o dar prioridad a las familias más necesitadas; que el gobierno nacional facilite a la Federación de Villas un inmueble donde pueda funcionar normalmente a fin de prestar una mayor ayuda en la organización y ejecución de los trabajos en todas las villas”<sup>21</sup>.

Ya se ha visto que el gobierno nacional decidió encarar la resolución de estos problemas. El compromiso oficial se expresó públicamente al participar un representante gubernamental, en una asamblea de 400 delegados que la Federación de Villas de emergencia realizó en la Confederación General del Trabajo en septiembre de 1963, donde se aseguró que no habría desalojos y que el nuevo gobierno encararía con la mejor buena voluntad la solución integral del problema de las villas de emergencia<sup>22</sup>.

Hacia el final del período esta relación se vio alterada. El partido gobernante, habiendo perdido el control de los resortes gubernamentales, no pudo impedir que se reanudaran algunos de los problemas en parte resueltos. A finales de 1965, la Federación envió una carta al Presidente de la Nación en la cual comunicaba la situación en que se hallaban, centrando sus reclamos alrededor de la reanudación de las

amenazas de desalojos, de los incendios (a los que calificaban de “no tan casuales” ya que eran en cadena), de las prácticas discriminatorias y las inspecciones periódicas, de la suspensión de obras de mejoramiento desoyéndose los compromisos asumidos y de la situación generada por la no reconstrucción estatal de las villas quemadas a pesar de que el Concejo Deliberante había asignado partidas para estas obras<sup>23</sup>.

En síntesis, los pobladores señalaban particularmente su desaprobación a la política desplegada por el gobierno comunal. En este sentido la relación con el gobierno comunal, en el nivel de la Intendencia y de la Comisión Municipal, había sido de abierta oposición. La intendencia municipal de erradicar los nucleamientos villeros del Parque Alte. Brown (PAB) y su reubicación en otro predio no contó con el aval de la Federación de Villas. El incumplimiento de lo reglamentado por el Concejo Deliberante y el pretendido desconocimiento por parte del gobierno municipal de las organizaciones reivindicativas y de la organización sectorial crearon fuertes enfrentamientos. El carácter asistencialista de su política y sobre todo el intento explícito de crear organizaciones atomizadas y controladas por la Municipalidad, a través de la “promoción social”, produjo fuertes resistencias entre los pobladores.

Ahora bien, estas organizaciones del sector villero, desde el punto de vista de sus propias fuerzas, tenían cierto poder o, quizás mejor, cierta capacidad de presión. Pero la misma estaba dada más que por su importancia numérica, por la concentración territorial urbana de sus adherentes y en algunos casos por la centralidad geográfica de la villa en el ámbito de la ciudad.

Al mismo tiempo, durante este período, la Federación de Villas incrementó ese poder desplegando una clara política de alianzas con el movimiento obrero organizado en la Confederación General del Trabajo (CGT). Un indicio de esta búsqueda de apoyos externos pueden encontrarse en el pedido de la constitución de una comisión con la representación de la CGT y del gobierno comunal para la adjudicación de viviendas a cargo de la Municipalidad de Buenos Aires. El efecto de esa política de acercamiento puede también encontrarse en la cesión, por parte de la CGT, de su local para las reuniones y asambleas de la Federación de Villas.

A pesar de que la Federación se identificaba con la estrategia del Partido Comunista, una de sus principales características fue la de mantener cierta autonomía de acción inmediata en relación a dicha estrategia política. Es decir, la Federación de Villas adhería a la táctica política global sintéticamente expresada al iniciarse el gobierno radical, en:

“apoyar todas las medidas positivas del gobierno, criticar constructivamente sus pasos negativos y enfrentar las presiones mediante la movilización de masas, a fin de que el gobierno cumpliera las promesas hechas a la Nación”<sup>24</sup>.

Frente a esta posición, las corrientes del peronismo —las 62 Organizaciones— asumieron una oposición sistemática pretendiendo desde

el inicio continuar con el Plan de Lucha, ya elaborado antes de asumir el nuevo gobierno.

A pesar de ello, la autonomía de la Federación en su accionar permitió que en un principio la organización villera pudiera hallar una importante apoyatura en la conducción cegetista. Más aún, hacia 1965, la ruptura de la unidad de las corrientes peronistas en el seno del movimiento sindical permitió que la relación entre la CGT y la Federación de Villas se hiciera más estrecha<sup>24</sup>. Indicios de esa profundización pueden hallarse en distintas actitudes solidarias que la CGT tomó hacia los pobladores de las villas de emergencia. Frente a los intentos de desalojos, por ejemplo, la CGT adhirió a la lucha villera; frente a la reanudación de los controles de los organismos estatales, lanzó comunicados y pidió explicaciones al Ministerio del Interior<sup>25</sup>.

Ahora bien, el campo de alianzas también lo compusieron pequeños partidos políticos populares. La Democracia Cristiana y el Partido Socialista Argentino fueron las principales fuerzas políticas que, como ya se dijo, desde el Parlamento y desde el Concejo Deliberante vehiculizaron las reivindicaciones villeras. Sin embargo, su acción fue más bien puntual, es decir, sólo participando y apoyando conflictos aislados y elevando proyectos que, en el primero de los órganos deliberativos, no lograron ser transformados en Ley. En el Concejo Deliberante, como ya se dijo, lograron sí una frondosa legislación respecto a medidas de ayuda inmediatas.

Esa política de alianza permitió a la Federación de Villas obtener una serie de conquistas y fundamentalmente obtener legitimidad como organización representativa de un sector de la población urbana. Pero la importancia que alcanzó en la coyuntura política no siempre fue acompañada por una activa participación de sus representados, aún en los momentos más álgidos de la lucha. Esa falta de participación fue objeto de una frecuente preocupación de sus líderes. El efecto de la misma, desde el punto de vista de la organización, fue una notoria separación entre dirigentes y bases. Frente a esa falta de participación, esos dirigentes tendieron a crear mecanismos autosuficientes en el funcionamiento de las juntas vecinales y la Federación de Villas y Barrios de Emergencia.

En síntesis, en este período, el movimiento reivindicativo de los pobladores de las villas de emergencia comenzó a reclamar cierto espacio en la escena política. Las características de la coyuntura política —la vigencia de los principios constitucionales y la posición del partido gobernante de ser fiel a los principios de la democracia representativa— permitió que la Federación de Villas obtuviera reconocimiento institucional. Ello sin duda redundó en favor de la obtención de sus reclamos. Pero si bien esta fue la característica principal de su relación con el gobierno nacional, frente al gobierno comunal, en cambio, mantuvo una relación de franco enfrentamiento. Sus alianzas con el movimiento obrero y con los partidos políticos de origen popular permitieron incrementar su potencialidad aglutinadora, pero la falta de participación activa del

conjunto de la población constituyó la limitación principal para su desarrollo organizativo.

### 3. Las favelas de Río de Janeiro (1961-1964)

El golpe militar de 1964 marca el fin de la vigencia de los principios democráticos y el inicio de una sucesión de gobiernos militares que se prolongará hasta nuestros días. La sociedad brasileña entraña así en un proceso de reestructuración que respondía al objetivo de lograr la expansión del patrón de acumulación, inaugurado bajo el gobierno de Kubitschek, y que encontraba en la alianza de clases sobre la que se sustentaba el populismo fuertes limitaciones para su concreción.

Ya en la etapa final del gobierno de Kubitschek comenzaba a tornarse evidente que esa sostenida expansión del departamento III de la economía estaba gestando una crisis de producción generada por la enorme gravitación de las empresas de capital extranjero<sup>26</sup>.

La aceleración del proceso de concentración del capital y del ingreso constituyan las manifestaciones más visibles del nuevo rumbo que estaba tomando la economía. Los mecanismos inflacionarios, en tanto recursos de que se valió la política económica para demorar el desencadenamiento de la crisis, trajeron apareados una caída sostenida del salario real de los trabajadores frente al constante incremento del costo de vida. Si la opción de contraer el consumo de los asalariados urbanos constituyía una alternativa posible, también era de esperar, y de hecho fue lo que ocurrió, que dicha política jaqueara la alianza que sustentaba el proyecto "populista-desarrollista", afectando una de sus principales fuerzas sociales. Prueba de ello fueron las movilizaciones populares que, particularmente impulsadas por las organizaciones sindicales, hacían de la defensa del salario real de los trabajadores su principal eje reivindicativo.

Durante 1961 y bajo la fugaz gestión de Janio Quadros se intentaron poner en marcha algunos mecanismos de saneamiento de la economía a fin de frenar el ritmo creciente de la espiral precios-salarios. Sin embargo, no contando con el aval del conjunto de las fuerzas políticas que participaban en el pacto de denominación, su realización no fue lograda. Tal es el caso de las propuestas de implantar una reforma cambiaria y una reforma fiscal, que la composición de fuerzas en el Parlamento no permitió sancionar. Frente a ello y debiendo hacer frente a una crítica situación presupuestaria, las emisiones monetarias constituyeron nuevamente el paliativo al que debió recurrirse para hacer frente a la difícil situación económica<sup>27</sup>.

Con la renuncia de Quadros y en medio de un clima de fuerte inestabilidad política asumía el gobierno João Goulart. La alianza política en la que se apoyó para llevar adelante las llamadas "reformas de base", orientado al logro del desarrollo de un capitalismo nacional y autónomo, no consiguió neutralizar la acción de las fuerzas opositoras —represen-

tadas partidariamente en el PSD y en la UDN en el Parlamento—. El tumultuoso escenario político se caracterizaba, entre otras cosas, por las crisis parlamentarias que se desarrollaron a partir del plebiscito de mayo de 1962; por la fragilidad que comenzaba a presentar la alianza PTB-PSD, apoyo político fundamental sobre el que se dio inicio a la gestión gubernamental y por los conflictos sociales que se manifestaban especialmente en las movilizaciones campesinas en torno a la "cuestión agraria" y también en los movimientos urbanos que protagonizaban los sectores populares. No obstante, ello no impidió que se llevaran a cabo, en octubre de 1962, las elecciones parlamentarias y de los estados, cuyos resultados vinieron a fortalecer el proyecto populista, y tampoco que, en los primeros días de 1963, se lograse establecer finalmente el régimen presidencialista y se pusiese en marcha el programa de reformas de base.

Si hasta este momento la política económica se proponía, mediante una recesión controlada, frenar la tendencia a la profundización de la presión inflacionaria existente, la elaboración y sanción del Plan Trienal de Desarrollo Económico (1963-1965) no sólo reafirmaba este objetivo sino que agregaba también el objetivo de mantener el crecimiento de la economía que se había logrado en los últimos años. Por otra parte, en dicho plan se anunciaaba el propósito de llevar adelante una política redistributiva en vistas a reducir el costo social sobre el que se había sustentado el desarrollo: las desigualdades regionales y del nivel de vida de la población.

Sin embargo, como ya varios autores han señalado, el Plan de Furtado encerraba una contradicción entre el objetivo económico (que tenía en última instancia a ofrecer condiciones de restablecimiento del cálculo económico que permitieran dar continuidad al proceso de acumulación del capital) y la alianza política en la que se apoyaba (en la cual era imposible, dado el peso fundamental que tenían los trabajadores, intentar hacer que recayera sobre estos los costos que generarian tales decisiones gubernamentales<sup>29</sup>). La política entonces adquiría una fuerte centralidad y la cuestión de la vivienda popular se transformaba en una preocupación que concitaba el interés tanto de las instituciones de la sociedad civil como del aparato gubernamental.

Los intentos del gobierno nacional de encarar el problema de la vivienda popular formaban parte de un proyecto que no podía omitir en su agenda la mejoría de las condiciones de vida de la población.

Hasta entonces, las acciones emprendidas por los organismos gubernamentales, fundamentalmente en el caso de las viviendas precarias instaladas en las favelas, habían intentado abordar la cuestión de manera parcial, estigmatizando las características que reunían los sectores populares que habitaban las mismas e intentando paliativos que en poco habían contribuido a mejorar la situación en que se hallaban. En este sentido debe recordarse que las favelas fueron objeto de atención no sólo gubernamental sino de instituciones de la sociedad civil, muy tempranamente. Pero en los proyectos que intentaron poner en marcha diferentes agencias, se evidenciaba más una preocupación por el com-

portamiento y la potencialidad política que podía tener este grupo, que un verdadero interés en colocar esfuerzos para que pudieran mejorar sus condiciones de vida.

No obstante la ausencia o puntual intervención estatal que había demandado la cuestión durante gobiernos anteriores, los limitados recursos disponibles y el cúmulo de prioridades sociales, el gobierno federal decidió encarar el problema y efectivizar un conjunto de medidas, muy limitadas, frente a la magnitud de las necesidades.

En este sentido, la política habitacional atravesó dos momentos significativos. Durante el fugaz gobierno de Janio Quadros se propuso impulsar la autoconstrucción de viviendas, la formación de cooperativas y la participación del Estado en el financiamiento y en la asistencia técnica. También, se creó un denominado Conselho Nacional de Planejamento de Habitação Popular, el que no alcanzó a desempeñar un papel significativo y cuya actuación, según se ha evaluado, se limitó a meras propuestas en el ámbito de la burocracia estatal<sup>30</sup>.

Con la renuncia de Janio Quadros asumió la presidencia João Goulart, en medio de un tumultuoso escenario político y con el condicionamiento que se le impuso de gobernar bajo un régimen parlamentarista, hasta 1963. Su gestión planteó la necesidad de institucionalizar la participación de las organizaciones sindicales en la resolución del problema habitacional. El Ministerio de Trabajo e da Providencial Social puso en marcha un plan habitacional bajo el slogan de "tornar cada operario en un propietario", el que contó con la reserva de algunos sindicatos que consideraron que, frente a la situación crítica de la vivienda, era imposible que, con los escasos fondos asignados por el gobierno, dicha situación pudiera revertirse y que, por otro lado, podía darse lugar a mecanismos arbitrarios en la adjudicación de créditos<sup>31</sup>.

En 1962, Goulart había creado un denominado Conselho de Política Urbana (COPURB) el cual estaba subordinado directamente a la Presidencia de la República y cuya función era coordinar el conjunto de entidades encargadas de la política habitacional. De hecho, con dicho consejo se pretendía controlar la acción desarrollada por algunos gobernadores, entre ellos Carlos Lacerda en la Guanabara, que negociaban autónomamente los recursos provenientes de la Alianza para el Progreso y los dedicaban a los más diversos fines políticos<sup>32</sup>.

Con posterioridad a 1963, cuando se logró re establecer el régimen presidencialista y se puso en marcha un programa de "reformas de base" tendientes a implementar una política de redistribución del ingreso, el gobierno federal, que había otorgado un número importante de financiamientos para la construcción o remodelación de casas en diferentes Estados del país, se opuso explicitamente a los métodos represivos mediante los cuales se pretendía erradicar las favelas. Pero el Gobierno de la Guanabara se apartó de cualquier lineamiento federal<sup>33</sup>.

Carlos Lacerda apoyado por la UDN y el PSD obtuvo la gobernación por un escaso margen de votos —otorgados principalmente por las capas

medias urbanas— frente al candidato de las fuerzas populares (PTB-PS) Sergio Magalhães <sup>34</sup>.

Ya durante la campaña, Lacerda había puesto de manifiesto un ambicioso proyecto: 1) transformar al Estado naciente —antes capital de la República— en una entidad principalmente industrial y 2) realizar profundas modificaciones en la estructura urbana de Río de Janeiro (obras de infraestructura tales como la provisión de agua, sanidad, túneles, etc.). En relación a esta segunda cuestión, manifestaba el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las capas medias y de la burguesía carioca. Los favelados, en cambio, sólo eran incorporados en el discurso del futuro gobernador como la reserva de mano de obra necesaria para el desarrollo del polo industrial <sup>35</sup>. Bajo la fundamentación de que las obras de infraestructura así lo requerían y/o porque eran la fuerza de trabajo disponible para la instalación de las industrias que se esperaba localizar en la periferia de Río, el destino de los favelados era su traslado hacia otras localizaciones. Para lo cual se construirían 2250 viviendas de bajo costo. Este programa general fue acompañado de la distribución limitada de algunos bienes indispensables en ciertas favelas y de un proyecto de urbanización de dos favelas ubicadas en la zona norte (Villa Penha y Madureira). Para emprender estas acciones se firmó un acuerdo entre el gobierno de la Guanabara y la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (USAID), llamado "Fundo do Trigo", mediante el cual 2.857.000 dólares obtenidos por EE.UU. por la venta de productos agrícolas al Brasil serían utilizados para el cumplimiento de los objetivos mencionados <sup>36</sup>.

Las fuerzas populares, aunque en minoría en el Parlamento, pugnaron desde el inicio porque se definiera una política de favelas que contemplara las demandas de este sector popular urbano. Así lograron introducir en la nueva Constitución Estatal de 1961: 1) el reconocimiento oficial de la existencia de las favelas; 2) que se asigne el 3% de la recaudación tributaria a la creación y mantenimiento de un organismo que implemente una solución; 3) que se mejoren provisoriamente estos asentamientos a menos que fuera demostrado su carácter de "irrecuperable", caso en el cual podía proceder a la erradicación de las mismas. En los hechos, el escaso control que podían ejercer los representantes de las fuerzas populares sobre el Ejecutivo llevó a que los recursos económicos asignados no pudieran ser fiscalizados por aquellos; que bajo el fundamento de "irrecuperabilidad", se iniciara un masivo proceso de erradicación y que la asistencia a las favelas se redujese a montos insignificantes.

El gobierno realizó para ello una reorganización institucional, que en síntesis consistió en: extinguir aquellas agencias que ya tenían una cierta trayectoria en la propuesta de urbanización de favelas —como era el Servicio de Recuperación das Favelas (SERFHA)—, limitar las funciones de otras, como fue el caso de la Cruzada São Sebastião creada por Hélder Câmara; fortalecer la Fundação León XIII, hasta entonces institución privada que luego incorporó al aparato del Estado y crear

en 1962, un nuevo organismo: la Companhia de Habitação Popular (COHAB). Estas dos últimas instituciones quedaron encargadas del programa de favelas.

La tarea que tenían por delante la Fundação León XIII y la COHAB era ardua. Por ese entonces, según datos censales, la población de las favelas alcanzaba a 335.063 habitantes, localizados en 147 favelas y con una tasa de crecimiento de 7,4 % entre 1950 y 1960, mientras la ciudad de Río de Janeiro en su conjunto lo hacía al 3,3 % en el mismo período <sup>37</sup>. A fin de trasladar los favelados, el gobierno construyó 7.720 unidades habitacionales que conformaban tres conjuntos: Vila Kennedy (5.069 unidades), Vila Alianza (2.187) y Vila Esperanza (464) <sup>38</sup>. Los mismos estaban compuestos de 5 tipos diferentes de habitaciones que oscilaban entre los 30 y 47 metros cuadrados. Además, se puso en marcha durante este período la construcción de otro conjunto llamado Cidade de Deus compuesto de 3.865 casas, 1.860 departamentos y 1.193 unidades "provisorias". Aún cuando los conjuntos presentaban diferentes condiciones de habitabilidad y equipamiento —ya no todos estaban destinados a la población favelada— al darse comienzo al realojo de ésta, las deficiencias e inconvenientes que debían soportar sus habitantes fueron gravísimos: estaban distantes de sus lugares de trabajo y sin transporte adecuado para movilizarse, carecían de los servicios más elementales como agua y luz, y de equipamiento (como por ejemplo: escuelas para los niños) y debían afrontar el pago de una cuota que afectaba notablemente el presupuesto familiar. En esas condiciones, el proceso de erradicación no fue algo que aceptaron los favelados pasivamente. Muy por el contrario, hasta donde sus fuerzas lo permitieron desataron una fuerte oposición.

Los primeros intentos de desalojo comenzaron a fines de 1963 en la favela del Pasmado, ubicada en la zona sur, en terrenos de alto valor comercial. Piénsese que por aquel entonces el régimen de Goulart estaba ya seriamente amenazado por el golpe militar que finalmente se produjo en marzo del 64, y en el cual Lacerda será, entre los civiles que participaron, uno de los principales protagonistas. Esta favela había sido declarada potencialmente urbanizable durante la existencia del SERFHA. Sin embargo, bajo el fundamento de "peligrosa e inurbanizable" se emprendió su erradicación. Años más tarde, Lacerda en sus testimonios declaraba que su objetivo principal era construir en dichos terrenos el Hotel Hilton <sup>39</sup>. Los pobladores se organizaron pero tan sólo consiguieron postergar por unos meses el traslado que, finalmente, se efectuó después del derrocamiento de Goulart. Los métodos a los cuales apeló el gobierno fueron claramente expuestos por el ex gobernador:

“...Fue una cosa indescriptible. Surgió el rumor de que la gente no se quería mudar. Y algunos no querían realmente, porque eran obreros de la construcción civil en los rascacielos de Copacabana y preferían vivir allá pésimamente, pero cerca del trabajo. Ahora, la mujer y los hijos que se quedaban en casa, en el barro, en la miseria, querían salir. Los hombres querían la

comodidad de vivir cerca del trabajo. Una forma de machismo. Entonces Sandra<sup>40</sup> tomó aquel mujeriego, lo metió en el ómnibus del Estado y las llevó para ver las casitas que se estaban haciendo en Vila Alianza. Cuando volvieron a la casa, entonces le pusimos fuego a los barracos. Y ahí, me llamaron Nerón..." Lacerda, Carlos, *Testimonios*<sup>41</sup>.

Se iniciaba así un proceso de erradicación masiva que perduró más de 10 años. La población afectada, si bien consiguió frenar algunas veces la erradicación (aunque sea de manera parcial como ocurrió en la favela Bras de Pina), no pudo evitar que sus posibilidades de manifestar oposición fuesen crecientemente ahogadas a medida que el régimen militar se consolidaba. En cierta medida puede decirse que los favelados carecían de una organización social capaz de gestar un proceso de oposición ante el agresivo plan gubernamental. Su capacidad organizativa respondía principalmente a la presencia de agentes externos, particularmente instituciones estatales y religiosas y sólo en menor medida a fuerzas políticas populares.

Las favelas supieron desarrollar en su interior un tipo de organización inédita en América Latina: la escola de samba. También proliferaron las asociaciones religiosas como producto del sincretismo que prevalece allí. Muchas de las comisiones vecinales fueron impulsadas hacia fines del cincuenta, por las mismas instituciones del Estado<sup>42</sup>. Pero todo esto tan sólo puede considerarse como formas de agrupaciones voluntarias que si bien contribuyen a definir y reforzar una identidad colectiva, a partir de compartir un conjunto de condiciones de vida deficitarias, ellas no eran lo suficientemente fuertes como para generar un proceso movilizador frente a un acabado proyecto estatal de refuncionamiento del espacio urbano.

Varios trabajos han enfatizado que, por aquel entonces, el tipo de vínculos que entablaban los favelados con representantes de partidos políticos eran de carácter personalista y clientelístico. Se supone que el peso cuantitativo de los favelados en el interior del conjunto de la población carioca los transformaba en una masa importante de votantes. La contrapartida de este supuesto apoyo electoral era el obtener algunas mejoras en los barrios que habitaban<sup>43</sup>. Sin embargo, hacia los años sesenta, nuevas formas de organización y lucha de las clases populares se iban desarrollando y los proyectos globales de las fuerzas políticas que las representaban iban incluyendo las reivindicaciones específicas de la parcela de los trabajadores urbanos que habitaban las favelas. Concretamente, tanto el PTB como el PC poseían ya cierta inserción entre los favelados, aún cuando en el caso de este segundo partido su impuesta ilegalidad le restaba posibilidades de ganar adeptos entre una población amenazada permanentemente por la arbitrariedad de los organismos represivos.

Los diputados electos de ambas fuerzas políticas, una vez que consiguieron garantizar sus mandatos amenazados por una maniobra polí-

tica del lacerdismo<sup>44</sup>, propiciaron debates en el interior de las favelas a fin de elaborar propuestas para ser presentadas en la Asamblea Constituyente y para ser introducidas en la nueva Constitución de la Guanabara. Su proyecto en relación a las favelas era que el Estado expropiara aquellos terrenos sujetos a desalojo inminente; otorgara facilidades a los favelados para que construyesen y mejorasen sus barracos y garantizara un mínimo de tres por ciento del presupuesto estatal para destinarlo a obras de mejoramiento (agua, luz, drenaje, escuelas)<sup>45</sup>. Como ya se ha visto, aunque se consiguió introducir el punto relativo a destinar un porcentaje del presupuesto para el problema de las favelas, el poder real del Ejecutivo le permitió que utilizara los recursos de acuerdo a su propio programa. Se actualizaba así la propuesta que alternativa e históricamente sostendrían el gobierno y los favelados: erradicación vs. urbanización. Los representantes de las fuerzas políticas populares, reivindicando las mejoras en los núcleos originales y solicitando que el Estado impidiera el desalojo, estaban presentando una propuesta de carácter inmediato. Pero al mismo tiempo, introducían en su estrategia global alternativa la reforma urbana y la agraria como el camino a seguir para solucionar efectivamente los problemas habitacionales del pueblo.

"El diputado Hércules Correia, presentando su trabajo a la Asamblea, relató las actividades que fueron desarrolladas en la subcomisión competente por los miembros de la minoría que forman parte de la misma. Señaló como una de las victorias obtenidas la inclusión en el proyecto de la Constitución el artículo que determina la dotación del tres por ciento de la recaudación del Estado para la urbanización de las favelas, de autoría de los representantes del PTB y del PSB (...) llamó al pueblo a luchar decididamente para hacer aprobar una Constitución democrática y progresista, señaló el ejemplo del pueblo cubano: 'Cuba, dijo, dio el ejemplo a todos los pueblos de América Latina. La Revolución hace la reforma urbana que da vivienda a todo el pueblo (...) La defensa de la Revolución Cubana es parte de la lucha de cada pueblo de América Latina'<sup>46</sup>.

Otras fuerzas políticas que comenzaban a desarrollarse en el campo popular, particularmente aquellas que poseían una base estudiantil y católica —como el caso de Acción Popular—, confluyeron también a las favelas en busca de adeptos.

Pero en realidad, cuando el gobierno comenzó a efectivizar su programa de erradicación no existía aún una propuesta alternativa capaz de crear cierto espacio de negociación. Las movilizaciones que organizaron los favelados a la Cámara Legislativa, a fin de solicitar apoyo frente a los primeros desalojos, no alcanzaban para exigir al gobierno un cambio de actitud. La carencia de una estructura organizativa anterior, en la cual tuviesen cabida el conjunto de las reivindicaciones de los pobladores de las favelas y en la cual se expresaran los proyectos políticos populares existentes, impidió que la cuestión de las favelas adquiriesen cierto grado de centralidad, en medio de una escena política en la cual la inestabilidad y la amenaza de golpe estaban ya presentes.

La agrupación sectorial que se activó en esos momentos, la Federación de Asociaciones de Favelas del Estado de la Guanabara, intentaba ganar representatividad en este sector urbano en un momento en que la correlación de fuerzas comenzaba a alterarse en contra del campo popular. La desarticulación de la misma, una vez producido el golpe militar del 64, a través de una eficaz represión policial a sus dirigentes fue el camino que la Federación debió compartir con el conjunto de las organizaciones populares.

#### Consideraciones finales

El recorte en el tiempo por el que hemos optado en este trabajo a fin de analizar la relación existente entre las instituciones de Estado y las organizaciones sociales de villeros y favelados ha respondido al interés de contribuir al conocimiento de uno de los períodos menos abordados por la investigación social. Los pueblos de América Latina luchan por formas políticas democráticas. La reconstrucción de la historia de un segmento de las clases populares, en el momento en que existían expectativas de profundizar las democracias restrictivas de entonces, puede constituir una contribución en el necesario proceso de acumulación de experiencias protagonizadas por las mismas.

Las dos realidades que hemos analizado presentan un conjunto de especificidad y puntos en común que merecen ser anotados en el final de este trabajo. Lo primero que debe mencionarse es que tanto las favelas como las villas miseria son barrios populares constituidos a partir de la invasión familiar o individual de tierras de propiedad pública. Aún cuando posteriormente se desarrolle en su interior un submercado de barracos, estos barrios se diferencian de los denominados fraccionamientos clandestinos, que proliferan décadas después en dichos contextos, porque el acceso a la tierra se produjo a través de una serie de mecanismos sociales más que comerciales.

Este rasgo, que algunos autores tienden a descalificar al preocuparse por las posibilidades de organización social que pueden desarrollar estos trabajadores urbanos, es de fundamental importancia en los dos casos estudiados. Para esta parcela de trabajadores urbanos, el territorio común que habitan significa la posibilidad de incrementar su participación en organizaciones sociales que les permitan mejorar sus condiciones de vida o que los representen cuando su propia existencia en el medio urbano se ve amenazada por el desalojo. En los dos países que hemos considerado no existen formas generalizadas de tenencia confusa de la tierra, sino que la propiedad privada es el elemento organizador del uso y ocupación del suelo. El habitar tierras de manera ilegal coloca a esta población desde el inicio en una situación diferencial lo que, ciertamente, ha servido de fundamento para la elaboración de preconceptos socialmente aceptados sobre la misma y, mediante los cuales se han justificado los más variados tipos de procesos de desalojo.

Pero ello no implica el desconocer que la identidad de villeros y favelados se construye principalmente a partir de los elementos comunes al territorio que habitan y entre los cuales la ilegalidad es el de mayor fuerza.

Por otra parte, la coyuntura que hemos analizado se caracteriza por la presencia de los organismos internacionales debutando en el ofrecimiento de orientaciones y recursos para la elaboración de las políticas urbanas. En las situaciones de escasez de recursos que vivían ambas economías nacionales para hacer frente a la magnitud de las necesidades sociales que existían, y en medio de la disputa que el capital podía entabiar en relación a los mismos, a fin de que el Estado asegure las condiciones generales de su realización, las agencias internacionales encontraban un campo propicio para su actuación. Así, la cuestión de la vivienda popular fue introducida definitivamente en las agendas gubernamentales de los más diferentes niveles de gobierno, con condicionamiento externos. En los dos casos que analizamos, aún cuando no se ha profundizado la cuestión de los objetivos últimos que persigue la acción de los organismos internacionales, pudimos advertir de qué manera los mismos se relacionaron con los gobiernos locales (comunal en uno y estatal en el otro) elaborando y poniendo en marcha una política de vivienda popular que no se correspondía con la posición y las acciones emprendidas por los gobiernos nacionales. Los programas de vivienda popular —que consistían fundamentalmente en la erradicación y la constitución de nuevos barrios en la periferia lejana y que se efectivizan posteriormente durante los regímenes militares que se imponen en ambos países— fueron ideados por técnicos nacionales y extranjeros sin que existiese ningún grado, ni tipo de consulta a los propios afectados, o a comunidades de profesionales, o a fuerzas políticas que ya habían intentado elaborar proposiciones en torno a la cuestión.

En cierta medida, puede decirse que la "erradicación masiva" poseía, inclusive, un alto grado de improvisación y las posibilidades de efectivizarla no sólo encontraron obstáculos entre los pobladores sino en la propia capacidad de las instituciones encargadas de implementar estos programas. Desde la perspectiva de los pobladores, el alto costo de la erradicación ya había sido comprobado por los villeros a través de los programas que anteriormente se habían intentado desarrollar; esto permitió profundizar la naciente organización de los mismos puestos que habían sabido idear formas definidas de acción. En el caso de las favelas, en cambio, el impulso de la organización llegaba tarde, puesto que el cambio de la coyuntura política tornaba imposible lograr ese objetivo ante condiciones generales tan adversas. No se trataba ya de oponerse a medidas puntuales, sino a un estructurado plan que el régimen militar permitiera efectivizar.

## NOTAS

<sup>1</sup> Sobre los proyectos financiados y el monto de los préstamos. Véase Hardoy, Jorge y otros, *Financiamiento para los asentamientos humanos en América Latina. Las actividades de las Agencias Multilaterales*, CEUR, Buenos Aires, 1979.

<sup>2</sup> Aunque estos programas comenzaron a elaborarse en los primeros años de la década, sólo se ejecutaron a mediados de la misma, cuando en ambos países se impusieron regímenes militares.

<sup>3</sup> Durante el gobierno provisional del Dr. Guido, se producen enfrentamientos militares entre dos corrientes internas del ejército: los azules, definidos como legalistas, que sostenían el carácter profesionalista del ejército, reservando la escena política a los partidos, y los colorados, a los que se denominaba golpistas, que sostenían la necesidad de profundizar la participación de las FF.AA. en el gobierno. Ver O'Donnell, Guillermo A., *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

<sup>4</sup> En febrero de 1963 el Poder Ejecutivo da fuerza de ley al Decreto 7165/62, mediante el cual se establecía la plena vigencia del Decreto 4161/56 por el que se prohibían las actividades peronistas en el país, con lo cual se reiteraba la inhabilitación del régimen derrocado en 1955.

<sup>5</sup> En 1956, la Comisión Nacional de la Vivienda, informaba que existían 21 villas miseria con 33.920 personas. El censo de la Municipalidad de Buenos Aires de 1963 estimaba la existencia de 33 localizaciones con 42.462 habitantes.

<sup>6</sup> En 1956 se creó la Comisión Nacional de Vivienda, organismo cuyo objetivo principal fue la elaboración de un Plan de Emergencia y un Plan Integral a fin de resolver el problema de la crisis de vivienda que afectaba particularmente a los sectores de menores recursos. El primero de los planes mencionados constituye un acabado proyecto mediante el cual se pretendía erradicar el conjunto de las villas de emergencia mediante una decidida acción gubernamental de construcción de viviendas de interés social. Los principales destinatarios serían los pobladores de las villas, los cuales, mediante una subvención estatal, podrían adquirir nuevas unidades habitacionales. El gobierno constitucional del Dr. Arturo Frondizi que sucede al de la Revolución Libertadora, implantó también un proyecto de erradicación esta vez menos ambicioso que el anterior. Por el mismo, se ofrecía a los pobladores de las villas de emergencia una vivienda precaria comúnmente denominada "medios caños", que venían a significar pocas mejoras en las condiciones de habitabilidad respecto de las originales. Véase Schteingart, Martha y Broide, Beatriz, "Procesos sociales, políticas de vivienda y desarrollo metropolitano" en Castells, Manuel (comp.), *Estructura de clases y política urbana en América Latina*, Ed. SIAP, Buenos Aires, 1974, págs. 235-286. Yujnovsky, Oscar, *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*, CEUR, Buenos Aires, 1982.

<sup>7</sup> Fundamentación del proyecto de la Ley N° 16.601.

<sup>8</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1964, tomo IV, pág. 2488. Véase también Diario de Sesiones de la Cámara de

Diputados de la Nación, Sesiones Extraordinarias del 12 de agosto al 12 de diciembre de 1963, tomo I, pág. 596.

<sup>9</sup> Posiciones opuestas y proyectos alternativos fueron expuestos en el Parlamento por el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista Argentino. Véase Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1964, tomo IV, págs. 346, 2825, 2826 y 2856. Y en 1965, págs. 2487, 2746, 2824 y 2943.

<sup>10</sup> Decreto N° 49 del 3 de enero de 1964 que modificaba al régimen de admisión, permanencia y expulsión de extranjeros en el país.

<sup>11</sup> Véase Ziccardi, Alicia, *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)*, CEUR-Di Tella, Buenos Aires, 1977, anexo 2, págs. 248 a 252.

<sup>12</sup> Ordenanza Municipal N° 20.220 de abril de 1965.

<sup>13</sup> La Comisión Municipal de la Vivienda fue creada orgánicamente en 1961 y venía a continuar los trabajos realizados por la Dirección Municipal de la Vivienda, organismo constituido en 1946. Véase Ziccardi, Alicia, ob. cit., págs. 71/72.

<sup>14</sup> *Idem*, págs. 73 a 80.

<sup>15</sup> En 1964, el BID encabezó a la Foundation Cooperative Housing que realizará un informe para evaluar la viabilidad del proyecto y dictaminara sobre la posibilidad de conceder el préstamo solicitado por la Municipalidad de Buenos Aires. Albert Wilson fue el encargado de realizar este estudio titulado: *Análisis socio-económico de los residentes de las villas de emergencia en el Parque Alte. Brown*, Comisión Municipal de la Vivienda, Buenos Aires, 1965.

<sup>16</sup> Véase *Plan Piloto para Erradicación de Villas de Emergencia* Nros. 5, 6 y 18. Comisión Municipal de la Vivienda Buenos Aires, 1966. También: *Acción en las Villas de Emergencia. Planificación para el Desarrollo de esas Comunidades 1963-1966*, Comisión Municipal de la Vivienda, Buenos Aires, 1966.

<sup>17</sup> Sobre el comportamiento de estas organizaciones naturales durante el período. Véase Ziccardi, Alicia, ob. cit., págs. 80/91.

<sup>18</sup> "En la Asamblea de la Federación de Villas y Barrios de Emergencia del 12-9-63, se resolvió que 20.000 habitantes de las villas, encabezados por dirigentes de la Federación, organizaran una marcha por las calles de Buenos Aires, frente al Congreso y a la Casa de Gobierno, el día 12 de octubre, para manifestar su apoyo al nuevo Gobierno con el fin de que pueda dar solución al grave problema de la vivienda", *La Razón*, 13-9-63, Buenos Aires.

<sup>19</sup> Este Partido convocó a sus frentes a una movilización el día que asumió el gobierno radical. Ver Iscaro, Rubens, *Historia del movimiento sindical*, Ed. Fundamentos, tomo II, Buenos Aires, 1973.

<sup>20</sup> Memorial entregado al Presidente electo en la entrevista del 12-8-63, publicado en el diario *La Razón* del 13-9-63.

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> Véase Ziccardi, Alicia, ob. cit., págs. 91 a 97.

<sup>24</sup> Iscaro, Rubén, ob. cit., tomo II, pág. 37.

<sup>25</sup> Las dos principales tendencias peronistas en el movimiento sindical fueron las liberadas por Augusto Timoteo Vandor y José Alonso. El primero, a fin de fortalecer su posición, decidió propiciar una apertura para sumar en su favor el sector de los independientes y el Movimiento

miento de Unidad y Coordinación Sindical (MUCS) ligado al Partido Comunista. Sobre esto ver: Rotondaro, *Realidad y cambio en el sindicalismo argentino*, Ed. Pleamar, Buenos Aires, 1971 e Iscaro, Rubens, ob. cit.

<sup>26</sup> Comunicado de Prensa de la CGT nº 349 del 24-1-66, referido al Barrio Lacarra.

<sup>27</sup> Cfr. De Oliveira, Francisco, *A economia da dependencia imperfeita*, Graal, Río de Janeiro, 1978, pág. 92.

<sup>28</sup> Véase Singer, Paul, "O milagre brasileiro, causa e consequências" en Cuaderno CEPRAP, núm. 6, San Pablo, 1972.

<sup>29</sup> De Oliveira, Francisco, ob. cit.

<sup>30</sup> Cfr. Bronstein, Olga, *Estrutura urbana, distribuição da população e sector público*, Tese de Maestría COPPE, Río de Janeiro, 1979, pág. 77.

<sup>31</sup> Véase Semanario Novos Rumos, 17 al 23 de agosto de 1962, Río de Janeiro.

<sup>32</sup> Véase Bandeira Moniz, *O governo João Goulart. As lutas sociais no Brasil 1961-1964*, Civilização Brasileira SA, Río de Janeiro, 1978, 5<sup>a</sup> edición, pág. 107.

<sup>33</sup> Véase Goulart, João, *Mensagem ao Congresso Nacional*, na abertura da Sesión Legislativa, Brasilia, 1964.

<sup>34</sup> Mientras que a UDN adherían las capas medias urbanas, el PSD era representativo de los sectores más conservadores del medio rural. Cfr. Soares, Glaucio, "As bases ideológicas do lacerdismo" en *Civilização Brasileira*, año I, nº 4, Río de Janeiro, 1965. "La Política de un desarrollo desigual" en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año IX, nº 23, UNAM, México, abril-junio, 1963.

<sup>35</sup> Cfr. Lacerda, Carlos, *Discurso Programa da convenção de UDN: Retrato de una cidade desvastada e sua reconstrução*, Río de Janeiro, 1960. Es probable que el voto favelado se haya volcado principalmente hacia Tenorio Calvacanti representante de un pequeño partido, el PTN; véase Lacerda, Carlos, *Depoimento*, Ed. Nova Fronteira, 2<sup>a</sup> ed., Río de Janeiro, 1978, pág. 214.

<sup>36</sup> Cfr. Leeds, Anthony y Elizabeth, *A sociología do Brasil urbano*, Zahar Editores, Río de Janeiro, 1978, págs. 216-217.

<sup>37</sup> Cfr. Parisse, Lucien, "Las favelas en la expansión urbana de Río de Janeiro: estudio geográfico", en *América Latina*, vol. 12, nº 3, Río de Janeiro, julio-septiembre, 1969.

<sup>38</sup> Las informaciones sobre la población erradicada y la capacidad de los conjuntos habitacionales fueron extraídas de Valladares, Licia, *Passa-se uma casa*, Zahar, Río de Janeiro, 1978. Con el dinero proveniente del USAID fueron construidos los primeros tres conjuntos habitacionales citados. Cfr. Bronstein, Olga, ob. cit., pág. 178.

<sup>39</sup> Cfr. Lacerda, Carlos, ob. cit., 1978, pág. 233.

<sup>40</sup> Se refiere a Sandra Calcavanti, Secretaria de Servicios Sociales durante su gestión y que luego fue la primera presidenta del Banco Nacional de Habitación.

<sup>41</sup> Lacerda, Carlos, ob. cit., 1978, pág. 233.

<sup>42</sup> Entre otros, véase Valladares, Licia, "Associações voluntárias na favela", en *Ciencias e Cultura*, 29 (12), San Pablo, diciembre, 1977.

<sup>43</sup> Véase entre otros: Machado da Silva, Luis A., "A política na favela" en *Cadernos Brasileiros*, año XIV, nº 41, Río de Janeiro, mayo-

junio, 1967; Medina, Carlos A., *A favela e o demagogo*, Livraria Martins Editora, San Pablo, 1964; Leeds, Anthony y Elizabeth, ob. cit. Por otra parte estas afirmaciones debieran ser relativizadas por el hecho de que el sistema político brasileño excluía como votante a la población analfabeta.

<sup>44</sup> La Ley Federal que creó el Estado de la Guanabara, al trasladarse la capital de la República a Brasilia, decía que los "veeradores" (concejales) del Antiguo Distrito Federal se transformaran en diputados de la Asamblea Legislativa luego de promulgarse la nueva Constitución estatal. Sin embargo, para efectivizar esto fue necesario generar una movilización popular, puesto que la mayoría de la Constituyente y el Poder Ejecutivo estatal intentaron desconocer la vigencia de los mandatos.

<sup>45</sup> Véase *Novos Rumos*, Río de Janeiro, 27 de enero al 2 de febrero de 1961.

<sup>46</sup> *Novos Rumos*, Río de Janeiro, 10 al 16 de febrero de 1961.

## **Sectores populares y política estatal de vivienda (Argentina 1976-1981)**

Oscar Yujnovsky

### **Introducción. Aspectos teóricos**

En este trabajo nos proponemos analizar algunos aspectos de la relación entre los sectores populares y el Estado a través del vínculo que establece la política estatal de vivienda. Para ello, consideraremos algunas políticas habitacionales puestas en práctica en la Argentina en el período 1976-81, haciendo referencia a distintas fuentes de material empírico, entre las que se cuenta abundante información recogida por nosotros en investigaciones específicas de campo.

El concepto de vivienda que utilizamos es el de servicios habitacionales. Vale decir que no se restringe a la unidad física de vivienda, sino que se extiende a los servicios que ésta provee en el tiempo, por sus características de espacio y equipamiento interno, por la infraestructura externa, su localización y el ambiente general en el cual se inserta la unidad "techo" o "refugio".

Las características de la estructura económico-social en la Argentina hacen que la provisión de diversos servicios sociales para la mayoría de la población no pueda ser resuelta a través de la empresa privada en el mecanismo de mercado. A este juicio no escapa la provisión de servicios habitacionales. Sólo una proporción muy pequeña de los hogares —los de muy altos ingresos— disponen de recursos suficientes que les permiten enfrentar la compra o alquiler de su vivienda, según los precios de compra-venta o locación que exige la oferta de la "vivienda-mercancía", dentro de los patrones de habitabilidad histórica y socialmente determinados como aceptables.

Dadas estas restricciones que surgen de las características estructurales que inciden en las necesidades de vivienda, las condiciones de acceso a la tierra, las formas de producción de vivienda, los costos y precios de los servicios, los sectores populares se ven constreñidos a vivir en condiciones de habitabilidad deficitarias con relación a los patrones mencionados. Las carencias pueden ser varias: *hacinamiento familiar* o del grupo conviviente del hogar, *hacinamiento y/o promiscuidad*

con relación al espacio disponible y su distribución, precariedad en cuanto al acondicionamiento del ambiente y dotación de servicios internos, carencias de equipamiento barrial, falta de accesibilidad física y transporte, inestabilidad e inseguridad en la tenencia de la vivienda, etc.

Ciertamente, los sectores populares buscan y adoptan distintas alternativas tendientes a mejorar su situación, ya sea tanto en forma individual como colectiva. Recurren a formas productivas no capitalistas de provisión de los servicios habitacionales mediante la auto-construcción u otras formas técnicas, a través de la acción individual o de cooperativas, mutuales, sindicatos, asociaciones vecinales u otras organizaciones propias, que les permiten acceder a la tierra, sustituir insumos por otros más accesibles (como la propia mano de obra), reducir costos (eliminando la intermediación y la ganancia empresaria, obteniendo economías de escala en la compra de materiales y en la producción). Sin embargo, bien pronto estas alternativas encuentran sus límites en la propia inserción de estos sectores en la estructura social: los escasos recursos de que disponen, las dificultades de acceso al crédito, su reducido poder de negociación comercial, etcétera.

Los sectores populares también pueden recurrir a medios extra-jurídicos para resolver su problema habitacional. El más difundido y estudiado es la ocupación de hecho de tierras y también, a veces, de viviendas construidas por el Estado. La "villa" es una de las formas deterioradas de vivienda que tiene origen específico en la ocupación de hecho de tierras fiscales o privadas, ya sea realizada en forma individual y paulatina como mediante "tomas" organizadas colectivamente.

Desde ya esta situación extra-jurídica en la tenencia de la tierra sitúa el problema en una órbita política, más allá del mecanismo de mercado y del funcionamiento institucional "normal". Es el Estado el que convalida el mantenimiento de la villa en una situación irregular al régimen jurídico de propiedad de la tierra, por diversas razones que hacen a la necesidad de incorporar a este sector poblacional a la ciudad, principalmente como fuente de trabajo.

La villa constituiría en realidad un caso extremo en donde la situación extra-jurídica en la posesión de la tierra implica desde el inicio una relación directa con el Estado. Pero, por supuesto, no es la única. La imposibilidad de los sectores populares, en general, de mejorar por sí mismos su situación habitacional hace que vuelquen sus demandas al Estado en procura de soluciones. El Estado aparece entonces como uno de los polos de una relación política de la cual los sectores populares constituyen el otro extremo. Esta relación varía con la coyuntura política y la ubicación en ella del propio Estado, de los sectores populares, de sus alianzas, etcétera. En determinados momentos, el Estado se muestra como un interlocutor explícito —por intermedio de sus organismos específicos—, generando y poniendo en marcha políticas que satisfacen en parte ciertos reclamos populares, a través de sus intervenciones en el tiempo económico que tienen un sentido redistributivo y de reforma y que, políticamente, tienden a lograr consenso: convalidación de situa-

ciones de hecho, cesión de tierras, ampliación del crédito subsidiado, programas de ayuda social, control de alquileres, ejecución de viviendas, instalación de servicios. En otros momentos, el Estado se cierra en políticas que no dan cabida al diálogo e incluso su acción se vuelve frontalmente represiva y desintegradora de las organizaciones populares.

Entre estos dos polos extremos existe una amplia gama de situaciones reales concretas, complejas y contradictorias, que incluso pueden hacer coexistir a las políticas extremas citadas en distintos o en un mismo organismo agente de la política estatal. Por otro lado, también la relación "sectores populares-Estado" cambia con el desenvolvimiento de la coyuntura.

Más allá de ésta y de la satisfacción de ciertos reclamos populares, la política estatal de vivienda tiene un contenido general que hace al orden estructural del sistema social: la reproducción de la fuerza de trabajo. En ese sentido, el Estado cumple su función económica vinculada con el proceso de acumulación en la medida en que el salario no cubre las necesidades que permiten mantener y ampliar la fuerza de trabajo. El alcance de la intervención estatal no se determina en forma mecánica, sino que es producto mismo del nivel alcanzado por la lucha social. Tampoco debe olvidarse que, por las características de la rama de la construcción, la contribución del capital estatal desvalorizado cumple un papel importante en el proceso general capitalista, a partir de las interrelaciones económicas del sector habitacional y su incidencia en la creación de las condiciones necesarias a la producción.

En este trabajo nos ocuparemos de algunas de las políticas habitacionales del Estado. En particular nos interesa aquélla que se basa en el crédito público otorgado a ciertos sectores populares para la compra de su vivienda en conjuntos habitacionales. Esta política presenta algunas características específicas: desde el lado de la producción, el Estado media entre las empresas constructoras y los consumidores, no sólo a través del capital de crédito, sino también al fijar patrones de habitabilidad y normas técnicas, al regular los procesos constructivos de obra, etcétera. Sin embargo, nos interesa particularmente destacar las funciones que encara el Estado con respecto a los usuarios. En determinados programas que implementa, el Estado establece normas del crédito a largo plazo, selecciona los postulantes, adjudica las unidades de vivienda —también de acuerdo con normas de su política— y se limita posteriormente a cumplir funciones de agente financiero. Sin embargo, en otros programas y posteriormente a la adjudicación, el Estado encara otras funciones: se encarga de velar por la organización de la vida cotidiana y gestión de los conjuntos habitacionales, la realización de inversiones y complementación de equipamientos e infraestructura, la organización y provisión de servicios, etcétera. En este sentido, la intervención del Estado para resolver la cuestión de la vivienda, en cuyo origen se encontraba una forma determinada de la relación sectores populares-Estado, da lugar a una **nueva forma transformada** de esa relación: el Estado aparece vinculado ahora en forma directa con los sectores populares, no sólo mediante

la cuota mensual que deben pagar los adjudicatarios en concepto de devolución del préstamo, sino también a través de las distintas funciones que se espera debe realizar para resolver la situación habitacional: la construcción de las unidades, su mantenimiento y reparación, la gestión general del conjunto, la provisión de servicios específicos de asistencia social, de salud, de educación, etcétera.

Por su parte, los usuarios generalmente se organizan en asociaciones o juntas vecinales que son la expresión concreta de la vivienda como medio de consumo colectivo. En la forma de crédito público individual, cada beneficiario del préstamo se liga al Estado en forma individual a través de la cuota y aparece como consumidor aislado en el barrio en que reside. En este caso, si bien la presencia del Estado lo diferencia del comprador individual en el mercado de la vivienda privada, queda más oscurecido el concepto de vivienda como servicio colectivo. En cambio, la ejecución de conjuntos habitacionales homogeneiza y confiere identidad a sus residentes, a través de su convivencia en un mismo medio físico y de los problemas comunes que experimentan desde su mismo origen como adjudicatarios. Es por eso que la organización vecinal se torna más viable y, desde el mismo momento de la adjudicación, el control de la organización vecinal o su autonomía respecto del Estado aparece como un problema importante.

Las distintas vinculaciones entre el Estado y los adjudicatarios, que hemos citado, no deben disminuir la enorme importancia que reviste la cuota mensual —o el alquiler, en determinados programas— como eje de las contradicciones de la relación entre ellos. El contrato de préstamo liga a los adjudicatarios en forma indisoluble al Estado. Cualquier desviación de las normas, entre las cuales la falta de pago es una de las más importantes, plantea la necesidad de alguna forma compulsiva de intervención, quedando como salida final posible el desalojo. Si bien es cierto que el préstamo contempla en sus condiciones los requerimientos de los beneficiarios de acuerdo con su situación social, es decir, reducido o nulo monto al contado, bajos intereses y largo plazo de amortización, que hacen que la cuota subsidiada guarde cierta proporción con respecto a los ingresos reales de los adjudicatarios, lo que crea inmediatamente la posibilidad de que incurran en mora. Como cualquier propietario inmobiliario, el Estado puede ceder en sus exigencias originales ante determinadas circunstancias o reclamos de los adjudicatarios no aplicando las cláusulas contractuales en forma rigurosa. Pero, a diferencia del mercado privado, se trata aquí de una relación que llega a involucrar a un conjunto masivo de sectores populares que pueden, en determinado momento, elevar su protesta hasta constituir verdaderos movimientos sociales de reivindicación frente al que aparece como eje de las contradicciones sociales: el Estado. Las opciones que éste puede desplegar, dependen de las características que presenta en la coyuntura, en relación con las fuerzas sociales que pugnan por determinar su política.

Distinto es el contenido de la política dirigida a las villas. La situación irregular en la tenencia de la tierra, más los agudos problemas ha-

bitacionales que sufren, constituyen un nexo fuerte de vinculación entre los pobladores y el generador de acciones colectivas, más aún cuando visualizan que el Estado es el único que puede admitir esa situación irregular e incluso darle algún tipo de solución. Pero la ocupación de hecho cuestiona concretamente en términos ideológicos y prácticos la acción del Estado, que en realidad debe asegurar la vigencia del orden jurídico y el derecho de propiedad. Suman al problema, además, los efectos concretos de ocupación de tierras céntricas de alto valor potencial o bien de terrenos fiscales que el Estado podría destinar a otros usos, tales como la extensión de redes de transporte y otras infraestructuras, actividades de esparcimiento o incluso vivienda. No son de desdenar tampoco las contradicciones que se originan, en el plano de las relaciones sociales, con vecinos de los barrios circundantes, teniendo en cuenta sus actitudes de prejuicio y segregación a las que el Estado puede apelar, al insistir en sus expresiones de defensa del valor de la propiedad inmueble y la seguridad.

En la Argentina, distintas investigaciones han mostrado que, en este caso, la acción del Estado se mueve entre dos polos extremos: la erradicación-control de los vильeros y la radicación-asistencia en el lugar con todas sus variantes intermedias. Estas opciones también dependen de las características políticas del momento, según que el Estado imponga unilateralmente su política represiva o bien aparezca como interlocutor y mediador con objetivos de control-desorganización de los pobladores, de integración social de los mismos, de logro de clientelas políticas, o que prevalezca su posición como ente responsable ante la sociedad de dar solución a problemas sociales.

A continuación se presentará información estadística sobre la situación habitacional argentina, para más adelante concentrarnos en el análisis de las políticas estatales.

#### La naturaleza estructural de la cuestión habitacional

El cuadro 1 consigna información sumamente ilustrativa acerca de las características estructurales que asume el problema habitacional. Los datos se refieren a distintas aglomeraciones urbanas argentinas, de variado tamaño y ubicadas en diferentes regiones del país. La segunda columna del cuadro consigna el porcentaje de hogares de cada aglomeración cuya situación habitacional se definió como deficitaria desde el punto de vista oficial. La definición responde a una metodología que por primera vez aplicó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, sobre la base de criterios uniformes a fines de 1978 y principios de 1979 utilizando datos recogidos mediante sendas encuestas específicas, realizadas por muestreo.

Los criterios de definición de la situación deficitaria incluyen las características de precariedad de la vivienda<sup>1</sup>, el tipo de vivienda<sup>2</sup>, el hacinamiento familiar<sup>3</sup> y por cuarto<sup>4</sup>.

**Cuadro 1. PORCENTAJE DE HOGARES DEFICITARIOS DE VIVIENDA Y PROPORCIÓN DE ESTOS CON BAJOS INGRESOS FAMILIARES, POR AGLOMERADO**

Aglomerado	Hogares deficitarios		
	Con ingresos bajos a/total de hogares % deficitarios <sup>a</sup>	S/total de hogares %	Total de hogares <sup>**</sup> N°
Gran Buenos Aires .....	46,1	24,8	2.797.526
Gran Rosario .....	55,7	23,0	248.662
Gran La Plata .....	53,3	20,8	154.304
Santa Fe - Sto. Tomé .....	66,4	27,2	82.973
Gran Córdoba .....	72,4	21,8	229.578
Gran Mendoza .....	65,4	29,2	131.721
San Luis .....	71,0	32,0	18.348
Paraná .....	70,0	28,6	38.714
Concordia .....	67,7	47,6	19.447
Gualeguaychú .....	74,7	46,6	12.624
Corrientes .....	68,2	62,5	39.353
Gran Resistencia .....	76,9	69,3	44.048
Posadas .....	66,4	63,7	25.247
Formosa .....	78,3	57,9	16.536
Goya .....	82,3	65,0	11.259
Curuzú-Cuatiá .....	65,2	65,1	5.576
Gran S. M. de Tucumán ....	63,1	51,6	108.786
Stgo. del Estero - La Banda ..	65,5	35,8	33.474
San Salvador de Jujuy .....	68,4	53,3	26.979
Catamarca .....	86,6	46,4	18.913
Neuquén .....	52,5	42,3	19.226
Promedio total .....	53,5	27,3	4.083.294

<sup>a</sup> Hasta 4 salarios mínimos. Para Catamarca, San Luis y Curuzú-Cuatiá \$ 120.000 (abril de 1979); para el resto: \$ 60.000 (septiembre de 1978). El porcentaje se refiere a un total que incluye los hogares con ingreso sin especificar.

<sup>\*\*</sup> Incluye los hogares necesarios para eliminar el hacinamiento familiar.

**Fuente:** MBS-SEDUV. Dirección Nacional de Investigación y Desarrollo Socioeconómico Habitacional y Urbano. Encuesta de Situación Habitacional en 24 áreas urbanas, octubre de 1981.

En términos relativos, las aglomeraciones de la región pampeana muestran entre un quinto y un cuarto del total de sus hogares en situación deficitaria. Esa proporción sube en otros casos hasta llegar a casos más graves (de más del 50 % del total de hogares) que corresponden a aglomeraciones ubicadas en la región Noroeste del país y aún de 60 % y más en las aglomeraciones localizadas en la región Noreste. Estas situaciones coinciden con el atraso relativo de estas regiones argentinas en cuanto a otros indicadores de las condiciones de vida de la población (de salud, de educación, etcétera) según lo demuestran distintas investigaciones realizadas. De todos modos, las conclusiones que tienen en cuenta la situación relativa no deben oscurecer el hecho de que, en términos absolutos y debido a su tamaño poblacional, las aglomeraciones mayores congregan un elevado porcentaje del déficit total de vivienda urbana del país <sup>5</sup>.

Las situaciones deficitarias corresponden fundamentalmente a la población de bajos ingresos. La columna 1 del cuadro consigna el porcentaje correspondiente, considerando el umbral de ingresos de 4 salarios mínimos, al momento de realización de las encuestas respectivas. Este umbral coincide aproximadamente con el ingreso mínimo que una familia requeriría para devolver un préstamo que acordara el Estado para la compra de una vivienda "económica" a través del programa del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) <sup>6</sup>. Ello quiere decir que una elevada proporción de los hogares necesitados de vivienda no tendrían recursos suficientes para participar en el programa estatal más favorable: desde 46 % en el Gran Buenos Aires hasta dos tercios o incluso ¾ del total de hogares en otras aglomeraciones, llegando a casos extremos tales como Goya o Catamarca donde se supera el 80 %.

Hemos realizado investigaciones en otras aglomeraciones de menor tamaño ubicadas en la región Noreste, la menos favorecida del país en materia habitacional, que nos permiten obtener conclusiones estrictamente comparables a las del estudio citado, en la medida en que se aplicó una metodología idéntica (ver cuadro 2). Alrededor de las tres cuartas partes de los hogares en las aglomeraciones estudiadas —salvo el caso de Presidencia Roque Sáenz Peña— fueron clasificados como deficitarios de vivienda y más de las tres cuartas partes de éstos no superaban el umbral de 4 salarios mínimos 1980, en la provincia de Misiones. La situación era similar en el Chaco un año después; la diferencia porcentual se explica teniendo en cuenta que el ingreso familiar total fijado como límite de los "recursos bajos" era menor (hasta 3 salarios mínimos).

Los datos estadísticos comprueban que una gran parte de la población no tiene acceso al crédito público para solucionar sus necesidades habitacionales y mucho menos a los préstamos más onerosos del sector financiero privado. Los propietarios de vivienda y terreno se ven constreñidos a residir en peores condiciones habitacionales. Otras alternativas de tenencia son el alquiler o situaciones inestables tales como las de ocupante gratuito, ocupante con relación de dependencia o bien pro-

**Cuadro 2. PORCENTAJE DE HOGARES DEFICITARIOS DE VIVIENDA Y PROPORCIÓN DE ESTOS CON BAJOS INGRESOS FAMILIARES, EN AGLOMERACIONES EN LAS PROVINCIAS DE MISIONES (1980) Y CHACO (1981)**

Aglomeración	Hogares deficitarios		
	Con ingresos bajos e/total de hogares % deficitarios *	S/total de hogares %	Total de hogares N°
<b>Misiones</b>			
Oberá .....	76,4	77,7	8.130
Eldorado .....	78,3	71,8	5.867
Puerto Iguazú .....	78,0	78,8	2.283
<b>Chaco</b>			
Pres. Roque Sáenz Peña .	56,8	68,9	13.162
Villa Angela .....	60,8	77,2	5.916
Lib. Gral. San Martín ....	79,7	76,4	3.834

\* Con ingresos hasta 4 salarios mínimos en Misiones. Salario mínimo: \$ 300.000 (abril 1980). Hasta 3 salarios mínimos en Chaco. Salario mínimo: \$ 425.000 (abril 1981).

**Fuente:** Yujnovsky, Oscar, et al, *Situación habitacional en cuatro aglomeraciones de la Provincia de Misiones*, Informe de Investigación mecanografiado. Convenio IPRODHA-SEDUV, noviembre de 1980.

Yujnovsky, Oscar, et al, *Déficit habitacional en cuatro aglomeraciones de la Provincia de Chaco*, Informe de Investigación. Convenio IDUV-SEDUV, enero de 1981.

pietario de la vivienda pero no del terreno, que es cedido u ocupado de hecho. Hemos comprobado que estas tres últimas categorías de tenencia se correlacionan estrechamente con situaciones deficitarias. El cuadro 3 confirma la escasa incidencia del crédito en el caso de los propietarios de la vivienda y el terreno.

A pesar de los diversos programas de crédito que implementó el Estado durante muchos años —fundamentalmente a través del Banco Hipotecario Nacional y últimamente (desde 1972) el FONAVI, que financió la tarea directa de la Subsecretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda—, entre el 70 y 88 % de los hogares en las seis aglomeraciones analizadas debió encarar la compra, construcción o ampliación de su vivienda, sin financiación alguna a mediano o largo plazo. Se observa

**Cuadro 3. PROPIETARIOS DE LA VIVIENDA Y EL TERRENO SEGUN LA FUENTE DE FINANCIACION PARA LA COMPRA, CONSTRUCCION O AMPLIACION DE SU VIVIENDA EN OBERA, ELDORADO Y PUERTO IGUAZU (MISIONES, 1980) Y PRESIDENTE ROQUE SAENZ PEÑA, VILLA ANGELA Y LIB. GRAL. SAN MARTIN (CHACO, 1981)**

Aglomeración	No recibió financiación %	Préstamo sector público %	Préstamo sector privado %	TOTAL	s/total de hogares
	%	%	%		
<b>Misiones</b>					
Oberá .....	87,4	6,8	5,8	—	100
Eldorado ...	78,5	9,7	11,2	0,6	100
Pto. Iguazú ..	85,3	6,5	2,9	5,3	100
<b>Chaco</b>					
Pres. Roque Sáenz Peña .	70,2	25,4	1,4	3,0	100
Villa Angela .	83,6	11,5	4,9	—	100
Lib. Gral. San Martín ..	73,4	22,4	4,2	—	100

**Fuente:** Idem cuadro 2.

una mayor incidencia del crédito público en la provincia de Chaco, destinado a familias de recursos medios y medios-bajos.

Los escasos ingresos de la mayoría de la población hacen que sólo muy pocos hogares puedan mudarse a una vivienda terminada mediante compra o construcción. En la práctica, distintos estudios han mostrado que la forma adoptada es la vivienda "progresiva", que crece y se mejora a lo largo de un extenso proceso de la vida de los residentes. El cuadro 4 es altamente ilustrativo al respecto, en tres de las aglomeraciones estudiadas.

La mayor parte de estos hogares construyen su vivienda y esa proporción aumenta en el caso de los propietarios de vivienda solamente, debido a que sus menores recursos limitan las posibilidades de compra, aún a pesar de los bajos precios del tipo de unidades a las cuales podrían acceder.

La forma más difundida en que los propietarios de vivienda y terreno encaran las obras es a través de contratos de mano de obra, por "administración" o bien mediante la participación de subcontratistas

**Cuadro 4. PROPIETARIOS DE VIVIENDA Y TERRENO O DE VIVIENDA SOLAMENTE, SEGUN LA FORMA DE ADQUISICION DE LA VIVIENDA EN PRESIDENTE ROQUE SAENZ PEÑA, VILLA ANGELA Y LIB. GRAL. SAN MARTIN (CHACO, 1981)**

Forma de adquisición	Propietarios de vivienda y terreno			Propietarios de vivienda solamente		
	Pres. R. S. Peña %	Villa Angela %	Lib. Gral. S. Martín %	Pres. R. S. Peña %	Villa Angela %	Lib. Gral. S. Martín %
Compra terminada **	29,3	25,9	33,8	14,8	43,0	30,2
Compra no terminada y construcción ....	17,6	21,5	10,8	13,4	—	7,8
Construcción .....	48,6	48,5	49,5	68,0	50,0	60,4
Herencia u otra, terminada .....	2,5	1,9	3,6	2,5	7,0	—
Herencia u otra, no terminada .....	2,0	1,4	2,3	—	—	—
Otra .....	—	0,8	—	1,3	—	1,6
Total .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\* Escaso número de frecuencias en la muestra.

\*\* Incluye viviendas financiadas por el Estado.

Fuente: Idem cuadro 2.

que no responden a la denominación de "empresa" según los entrevistados, pero que pueden incluir a empresas de muy reducida dimensión. Sin embargo, se observa que un tercio o más de estos hogares procedieron en cambio a la auto-construcción. La investigación realizada corrobora la hipótesis de que esta forma constructora se correlaciona negativamente con el ingreso familiar. Por otra parte, los datos del cuadro 5 vuelven a confirmar esta conclusión, al mostrar que la auto-construcción es absolutamente predominante en los casos de hogares en que los habitantes son sólo propietarios de la vivienda y no del terreno, siendo que pertenecen a los sectores de muy bajos ingresos.

#### Políticas de vivienda (1976-1981)

Habiendo analizado la situación habitacional de la población y destacado sus características de raíz estructural, examinaremos a continua-

**Cuadro 5. FORMA DE REALIZACION DE LAS OBRAS DE VIVIENDA POR PARTE DE LOS PROPIETARIOS QUE CONSTRUYERON O AMPLIARON EN PRESIDENTE ROQUE SAENZ PEÑA, VILLA ANGELA Y LIB. GRAL. SAN MARTIN (CHACO, 1981)**

Forma de realización de las obras	Propietarios de vivienda y terreno			Propietarios de vivienda solamente		
	Pres. R. S. Peña %	Villa Angela %	Lib. Gral. S. Martín %	S. Peña Pres. R. %	Villa Angela %	Lib. Gral. S. Martín %
Principalmente con el trabajo personal y el de la familia ..	34,1	38,8	32,8	76,4	100,0	83,5
Contrato directo de personal .....	61,5	58,2	66,5	23,6	—	14,0
Mediante empresa ..	4,4	3,0	0,7	—	—	0,8
Otra forma .....	—	—	—	—	—	1,7
Total .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Idem cuadro 2.

ción algunos ejemplos de la política estatal de vivienda dirigida a los sectores populares.

Consideraremos el período que se inicia el 24 de marzo de 1976 y que culmina a fines de 1981, un período en que el Estado asumió en la Argentina características de tipo autoritario, con el gobierno de las fuerzas armadas. En otro trabajo hemos analizado las características de la política de vivienda implementadas <sup>7</sup>, cuyos resultados dependieron fundamentalmente de la aplicación de un plan económico que provocó una profunda redistribución regresiva del ingreso. Este proceso, unido a la eliminación de controles de precios y locaciones, la aplicación estricta de reajustes por inflación, y el auge de un sistema financiero que exigió elevados intereses, determinó una pérdida general de acceso de la mayoría de la población al mercado habitacional.

La situación económica desembocó en una crisis generalizada en el año 1981, que afectó principalmente el desenvolvimiento del sector industrial. Las nuevas autoridades que ejercieron el gobierno en ese momento mostraron cierta flexibilidad en cuanto a la aplicación de las medidas económicas monetaristas y también signos en el orden político que abrieron ciertas posibilidades de diálogo con sectores políticos y gremiales. Este factor es importante para tener en cuenta en el análisis de la política habitacional durante esa coyuntura.

El cuadro general de la política implementada desde 1976 no impidió que se ejecutaran, al mismo tiempo, programas habitacionales encarados por el Estado, que cumplieron sin duda distintos objetivos, entre éstos, facilitar la continuidad de la acumulación de la construcción privada y mantener el empleo, contrarrestando así en parte las tendencias recessivas que ocasionaba la ejecución del plan económico. Esto coincidió además con la intención de imponer la política monetarista con un sentido gradual en lugar de "shock". Además, frente a la eliminación de subsidios y elevación de tarifas en lo que respecta a los servicios públicos, los programas de vivienda mostraban la preocupación del Estado en términos sociales.

Haremos referencia a tres tipos de política habitacional implementadas durante este período:

- a) El programa ejecutado a través del Banco Hipotecario Nacional (BHN), cuya actividad debía dirigirse a la población de recursos medios, es decir, desde el punto de vista oficial, aquella que estaría en condiciones de reembolsar un crédito concedido hasta 30 años de plazo y 3 % de interés anual para adquirir una vivienda "económica".
- b) El programa ejecutado por la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través de la operatoria FONAVI, dirigida a la población de "recursos insuficientes" con relación a la categoría anterior.
- c) El programa de erradicación de villas puesto en marcha por la Municipalidad de Buenos Aires, que se dirigió al sector específico compuesto por la población habitante de "villas de emergencia".

#### El BHN y un movimiento de protesta

El BHN no fue dotado de fondos tales, como para que su actividad pudiese adquirir alguna importancia. Sólo cabe señalar la puesta en marcha de algunas limitadas líneas de crédito para atender parte de las necesidades de inquilinos desalojados con motivo del descongelamiento de las locaciones que determinó la Ley respectiva en junio de 1976 y otros préstamos destinados a familias con hijos menores de 15 años.

La reducida actuación del BHN en el período contrasta, en realidad, con la desagradable notoriedad que cobró el organismo ante los problemas que acarreó a los adjudicatarios de sus créditos, el reajuste de sus cuotas. Quedaron involucrados también aquéllos a quienes el Banco había favorecido durante el período 1973-1975 a través de la operatoria "17 de Octubre", que el nuevo gobierno denominó "25 de Mayo". En este sentido las autoridades enfrentaron una situación difícil, ya que eliminaron el mecanismo de redescuento que el gobierno anterior había utilizado para financiar sus programas de vivienda, limitando así los re-

cuertos necesarios para proseguir las obras ya iniciadas o empezar otras que habían completado el proceso de gestión. Ello llevó a la necesidad de efectuar duras negociaciones con las empresas constructoras involucradas, a fin de que aceptasen planes de pago por compromisos pendientes en el caso de las obras paralizadas.

La operatoria "25 de Mayo" consistía en la concesión de créditos a entidades "intermedias" —fundamentalmente empresas constructoras— para la construcción de edificios colectivos o en conjuntos habitacionales a través de licitaciones y de acuerdo a normas técnicas que especificaban el carácter de "vivienda económica" de las obras. Al mismo tiempo, el Estado concedía un crédito a largo plazo a los adquirentes de las unidades de vivienda a construir. El Estado controlaba el avance de las obras y una vez concluida éstas y adjudicadas, continuaba con su función de agente financiero, cobrando las cuotas de servicios de amortización.

La adopción de mecanismos más estrictos de reajuste de las cuotas hizo que el Banco modificara en agosto de 1979 lo dispuesto anteriormente por la Ley 21.508 de enero de 1977<sup>8</sup>. El Banco había adoptado el mecanismo de reajuste similar al dispuesto por la Circular 1050 del Banco Central, es decir, actualización del saldo de deuda, además de los intereses. Los incrementos determinados por este procedimiento matemático, alejaron rápidamente los montos de las cuotas de devolución de los préstamos de las posibilidades de pago de las familias adjudicatarias, según los menores incrementos que habían experimentado sus ingresos reales. Esto, que sucedió en el caso del mercado con financiación privada, también se repitió para los adjudicatarios del BHN.

Algunos ejemplos aclararán el problema que afligía a las familias que habían sido "beneficiarias" de un crédito, pero que ahora se consideraban verdaderamente "perjudicadas". Para una familia residente del Barrio Ujemuvi 1, de la Ciudad de Mendoza, habitado principalmente por empleados públicos provinciales, la cuota mensual del crédito constituido en abril de 1977 representaba en ese momento un 20 % del ingreso familiar. Esta cuota se incrementó de tal modo<sup>9</sup> que en octubre de 1980 representaba el 55 % de un ingreso de \$ 1.200.000 por mes. La variación de los últimos 9 meses fue de 314 % mientras que el Índice de precios al consumidor, indicador de inflación superior al incremento de las remuneraciones, había crecido sólo 61 %.

Se trata de un ejemplo promedio, ya que en algunos casos, la incidencia llegaba al 100 % de los ingresos, faltando agregar todavía los montos necesarios para pagar las tarifas de luz eléctrica, tasas de agua corriente y tasas e impuestos municipales.

Otro ejemplo se deduce de un estudio de cuotas e ingresos familiares realizado en conjuntos habitacionales de la ciudad de La Rioja. Familias cuyo ingreso ascendía a \$ 1.200.000 mensuales, debían enfrentar en el mes de octubre de 1980 gastos de servicios hipotecarios por \$ 830.000 mensuales<sup>10</sup>.

La situación hizo eclosión a fines de septiembre de 1980, cuando el BHN exigió incrementos por 53,03 % en el monto a pagar por la cuota al 19 de octubre. Se inició así un movimiento de protesta que llegó a conformar un verdadero movimiento social, cuya importancia no debe desdoblarse, considerando el control político estricto que había ejercido el régimen hasta esa época.

La protesta comenzó con una marcha de adjudicatarios de 16 barrios cordobeses, quienes recorrieron las calles de la ciudad. Paralelamente, se integró una entidad denominada UNIDEVI (Unión Interprovincial de Entidades de Vivienda)<sup>11</sup> que, representando a 10.000 familias residentes en "barrios BHN" de las provincias de Mendoza, San Juan, San Luis, La Rioja y Catamarca, propició la presentación de demandas judiciales contra el Banco. El movimiento se amplió rápidamente a otras provincias como Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán, La Pampa, Neuquén, Chubut, Entre Ríos, Salta, Buenos Aires y, finalmente, a la propia Capital Federal. Una comisión interbarrios de Córdoba propuso no abonar la cuota al Banco hasta tanto se tomase resolución sobre los petitorios elevados por los vecinos. El movimiento recibió apoyo de dignatarios de la Iglesia (por ejemplo, del cardenal Presidente de la Comisión Episcopal con sede en Córdoba); de algunos gobernadores provinciales como los de Córdoba, Tucumán y La Rioja<sup>12</sup>; de organizaciones gremiales<sup>13</sup> y también de la Justicia. En efecto, los recursos de amparo fueron admitidos por varios jueces federales y finalmente fueron ratificados por la Suprema Corte de Justicia en septiembre de 1981, al rechazar ésta un recurso interpuesto por el BHN y prohibirle efectuar intimaciones para realizar contratos y escrituras, de llevar a cabo amenazas de desalojo y de cobrar el reajuste del 53 %.

Hacia julio de 1981 UNIDEVI informaba que había en todo el país alrededor de 70.000 créditos impagos, pero que se había producido "un profundo cambio en la actitud de las autoridades nacionales en lo que al problema de vivienda se refiere"<sup>14</sup>. La entidad se declaraba optimista con respecto a las medidas propuestas por el Ministerio de Bienestar Social al presidente Viola. Estas expectativas no fueron frustradas: el 9 de octubre, el ministro de Bienestar Social anunció un conjunto de 7 medidas para dar solución al problema planteado<sup>15</sup>. Los diarios informaron que la "conquista" fue "ruidosamente festejada en las calles mendocinas, con el desfile de una caravana de automóviles engalanados"<sup>16</sup>. La situación no terminó allí, ya que en noviembre de 1981 el Presidente Interino de la Nación, Gral. Liendo, anunciaría la intención de desafectar a los créditos del BHN de las regulaciones de la Circular 1050, instaurando reajustes según las retribuciones reales de los deudores, y en diciembre, la Comisión de Asesoramiento Legislativo (C.A.L.) daba su visto bueno a un proyecto de ley en tal sentido. Lamentablemente, todavía a fines de 1982 no se habían tomado decisiones realmente favorables a los deudores, quienes debieron soportar durante mucho tiempo la amenaza pendiente del posible remate, con el consiguiente desalojo y pérdida de sus ahorros.

El análisis de este proceso es altamente indicativo de las relaciones entre los sectores populares y el Estado, a que hemos hecho referencia. La aplicación rígida de medidas económicas de corte monetarista tuvo que ceder finalmente algo a una realidad política que se conformó a través de las acciones desplegadas por un movimiento social, al mismo tiempo que cambiaba también la política estatal, en una coyuntura en que se buscaba reestablecer en el país cierto consenso. La convivencia física en conjuntos habitacionales facilitó posiblemente los primeros encuentros de las familias afectadas; sin embargo, bien pronto, el movimiento trascendió el marco puramente local, adquirió carácter interprovincial, generó una organización activa y recibió apoyos gremiales y políticos. Los gobernadores provinciales y jueces se hicieron eco del problema político local que planteaba en cada provincia el movimiento, especialmente teniendo en cuenta la situación extremadamente difícil de las economías regionales y los antecedentes de estallidos sociales de la década anterior.

#### Los conjuntos habitacionales FONAVI

A mediados de 1977, la Ley 21.581 incrementó las contribuciones al Fondo Nacional de la Vivienda, quedando éste conformado por el 5 % del monto de sueldos y salarios a pagar por los empleadores y el 20 % de los importes que los trabajadores autónomos debían ingresar al fisco en concepto de obligación previsional, además de los recuperos de la cartera, donaciones, etc. La Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda quedó encargada de los aspectos generales de planificación, determinación de prioridades y normas de las operatorias respectivas, quedando a cargo de organismos provinciales específicos —los Institutos de Vivienda— la ejecución de los programas: contratación y control de las obras, registro de solicitantes y adjudicación.

La asignación de los cupos a las provincias se efectuó teniendo en cuenta diagnósticos de déficit habitacional y de características socio-económicas efectuados centralmente, así como los potenciales beneficiarios quedaban definidos mediante procedimientos técnicos —también centralizados— en base al ingreso total familiar, el número de personas y composición de la familia. Asimismo, el sistema de adjudicación se basaba en puntajes que consideraban las características de los solicitantes —recibían más puntaje las familias numerosas— y su situación habitacional deficitaria.

Las unidades construidas podían ser asignadas en venta mediante un crédito con plazo cierto (hasta 30 años), con plazo incierto o también en comodato y préstamo de uso.

El FONAVI constituyó indudablemente un fondo apreciable que permitió finalizar el siguiente número de viviendas en conjuntos habitacionales distribuidos en todo el país:

	Nº de unidades
Periodo 24 de marzo de 1976	
hasta fin de 1979 .....	36.393
Año 1980 .....	25.033
Año 1981 .....	26.399
<b>Total .....</b>	<b>87.825</b>
<b>Promedio anual .....</b>	<b>14.638</b>

Suponiendo una tasa de crecimiento del parque habitacional nacional, según datos censales, similar a la de la década intercensal 1970-1980, el programa habría alcanzado a financiar anualmente un 7 % de las nuevas construcciones de vivienda, aproximadamente, en todo el país<sup>17</sup>. Sin embargo, en algunas de las provincias del interior, su impacto fue más significativo. La operatoria dio efectivamente acceso a sectores de bajos recursos, sin llegar al más bajo, en la medida en que se requería, además de mínimos recursos, cierta estabilidad de ingresos para la futura amortización del préstamo. Es así que distintos estudios de conjuntos habitacionales concluyeron que, en general, albergan a familias nucleares de un número de miembros superior al promedio urbano, encabezadas por jefes de hogar jóvenes y con hijos principalmente de hasta 12 años. Los jefes son empleados calificados y no calificados u obreros calificados, que anteriormente residían como inquilinos u ocupantes gratuitos. Confirmando la ausencia de los sectores más pobres, son pocos los jefes obreros no calificados y los que habían sido propietarios de sus viviendas pero no del terreno. Se exceptúan de esta conclusión algunos casos especiales que accedieron a la vivienda mediante formas distintas de la de compra.

Las encuestas realizadas en las aglomeraciones urbanas de las provincias de Chaco y Misiones también permitieron recoger las opiniones de la población en general sobre los conjuntos habitacionales, realizados a través del FONAVI, así como su disposición para participar en programas similares. Podemos resumir los resultados de la manera siguiente: los sectores de ingresos medio y altos, cuyos recursos les hubiera permitido acceder al crédito FONAVI, registraron una proporción mayor de opiniones negativas en cuanto al tipo de vivienda ofrecida, así como menores aspiraciones a participar en dicho programa, dado que, o bien ya habían solucionado sus necesidades de vivienda o bien sentían que podían acceder a otro tipo de mercados de mejor nivel habitacional. En contraste, los hogares de ingresos bajos o medios-bajos —justamente aquéllos más afectados por el déficit habitacional y cuyos recursos les impedían participar en el programa— manifestaron en general mayores opiniones positivas. Hacían referencia al hecho de tratarse de viviendas "de material" (en lugar de materiales precarios), con servicios instalados tales como luz eléctrica, agua corriente, baño y cocina, en suma, una vivienda "con todas las comodidades". Estas ventajas, así como la po-

sibilidad de acceder "a una vivienda propia", inclinaban el fiel de la balanza de su juicio hacia el lado positivo, a pesar de las limitaciones que encontraban al vivir en conjuntos, en forma "amontonada", con escaso terreno propio. Una cierta proporción de estos hogares de bajos ingresos manifestó directamente que no podía participar debido a la imposibilidad de pagar las cuotas del préstamo. Muchos de éstos habían emitido un juicio positivo acerca de los barrios de vivienda.

Es importante señalar que el mecanismo de contribución de recursos al FONAVI fue alterado en 1980 por presión del Ministerio de Economía, perdiendo aquél su categoría de fondo específico. De allí en adelante, los recursos dependieron de la contribución del presupuesto nacional a través del Impuesto al Valor Agregado: los fondos disminuyeron apreciablemente en 1981.

Los conjuntos habitacionales plantean problemas interesantes para analizar la política de vivienda de este periodo. Representaron una indudable mejora de la situación habitacional de los sectores populares beneficiados, quienes pudieron obtener así una mayor dotación de espacio cubierto, servicios internos de baño y cocina, electricidad, agua corriente, además de otros equipamientos, en algunos casos, como escuelas, salas de primeros auxilios, etc. Sin embargo, desde el punto de vista del concepto amplio de vivienda, los conjuntos generaron, a su vez, nuevos problemas. Se encararon como inversiones aisladas, no integradas a una política de tierras y de desarrollo urbano que resolviese su incorporación adecuada a la aglomeración en la que se insertaban. Las licitaciones eran abiertas a empresas privadas que proponían tanto el terreno como el diseño y formas constructivas del conjunto. Deben respetar las normas estatales y en última instancia la decisión correspondía a los organismos públicos, pero la falta de tierras adecuadas y la necesidad de baratar costos, determinó que fuese general su ubicación periférica y alejada, con los consiguientes problemas de integración física y falta de accesibilidad. No es de extrañar entonces que los adjudicatarios, si bien reconocieron las ventajas obtenidas en cuanto a los servicios, también señalaron inconvenientes derivados de la distancia respecto de los lugares de empleo, la insuficiencia de accesos pavimentados y de servicios de transporte y aún la lejanía de determinados equipamientos básicos.

Surgieron también problemas de falta de coordinación entre los distintos entes públicos responsables. Los institutos de vivienda eran los organismos ejecutores prácticos, por excelencia, dados los fondos de que disponían y su vinculación directa con la Secretaría de Estado. Sin embargo, muchos asuntos debían ser encarados por otras jurisdicciones. Así por ejemplo, correspondía a otros organismos nacionales o provinciales asegurar la complementación de los equipamientos públicos y, en muchos casos, estas inversiones no llegaron a efectuarse. Teóricamente, en la decisión de localizar los conjuntos debería haber participado cada Municipio, pero una vez adoptada tal medida, surgían los problemas de extensión de redes de infraestructura o de localización de equipamiento, u otros más directamente de responsabilidad municipal como la provisión

de servicios corrientes, tales como alumbrado, recolección de residuos o limpieza y barrido de espacios públicos. Los espacios colectivos que teóricamente debían ser de responsabilidad de los residentes plantearon inmediatos problemas en la medida en que quedaba sin resolver la organización adecuada para la gestión de los conjuntos, dada la falta de experiencia de los usuarios en cuanto a residencia en vivienda colectiva.

Los institutos fomentaron el nacimiento de asociaciones de vecinos y mantuvieron relaciones de tipo paternalista con estas organizaciones, a las que alentaron para asumir distintas responsabilidades. Sin embargo, inmediatamente se convirtieron en el blanco directo de sus reclamos, quedando siempre como amenaza el fantasma permanente del problema mayor que significaba tanto para los adjudicatarios como para el Estado, el incumplimiento en el pago de las cuotas. Estas no se reajustaban de acuerdo con la Circular 1050, sino teóricamente con los aumentos del Índice de salario del peón industrial, pero en la práctica se concedieron reducciones. Efectivamente, los vecinos se atrasaron mucho en el pago de las cuotas, situación que debió ser convalidada por los Institutos y en sólo casos extremos ello culminó con el desalojo. En todo caso, la existencia de una amplia red —que todo el país había llegado a casi 100.000 familias en 6 años de vigencia del programa FONAVI— representaba un problema permanente al que debía atenderse con el cuidado debido, so pena de que se transformase en fuente de importantes movimientos sociales. Ello no ocurrió en este caso por distintas razones: la situación general de desmovilización de la población en este período, el control del Estado ejercido a través de los organismos provinciales y, a diferencia de lo ocurrido con el BHN, la índole específicamente asistencialista del programa y la flexibilidad del Estado para con este sector social.

#### Las villas de Buenos Aires

La Intendencia municipal de la ciudad de Buenos Aires asumió plenamente el método de erradicación como política con respecto a las villas, proponiéndose conseguir totalmente el objetivo que otros gobiernos habían proclamado: la eliminación definitiva de las villas de la Capital Federal. Es cierto que algunas pocas acciones similares fueron emprendidas por otros gobiernos municipales circundantes del área metropolitana pero, en general, la política de convalidación de situaciones que prevaleció para las áreas populosamente pobladas por villas en la periferia contrastó notablemente con las ejecutadas en la ciudad central. Esta diferencia permite inferir que la importancia de las villas como problemas no era directamente proporcional al número de asentamientos o de sus habitantes, sino que derivaba directamente de su ubicación. En este caso, las villas de la Capital siempre habían representado un problema importante para el Estado por el significado que revestía la visualización de estas áreas de vivienda deteriorada, frente a la imagen ideal

de "ciudad-hermosa", sede del poder central que se pretendía para la Capital, además del valor de los terrenos ocupados por su accesibilidad. Por otro lado y dado los intentos de erradicación que el Estado había efectuado, también era en estas villas donde sus habitantes habían llegado a un más elevado nivel de organización y despliegue de acciones reivindicativas. El desalojo forzoso de la población villera en este período fue coherente con la política de imposición del orden que se pretendía, pero también una política general urbana que quedó integrada con la inversión en autopistas en directa conexión con el aeropuerto, la habilitación de playas subterráneas de estacionamiento, la ampliación de avenidas, la instalación de centros recreativos pagos e inversiones de ornato urbano así como la adopción de un nuevo código de planeamiento que podía tener grandes implicancias sociales:

"El Código de Planeamiento urbano prevé una ciudad de 4,5 millones de habitantes, pero hoy la población estable no supera los 3 millones. Se ha producido un estancamiento de la población de la ciudad junto con un crecimiento, en las últimas décadas, de las villas y los hoteles-pensiones. Se trata de un problema grave que justifica una acción creciente del poder público. Lo que se verifica es que la ciudad está expulsando su crecimiento vegetativo y su población de **mejor calidad**, que se ha ido al Gran Buenos Aires y a las zonas Norte y Oeste. Aún estamos a tiempo de corregirlo. (...) Buenos Aires aún está a tiempo de constituirse en la Gran Ciudad de América Latina, en una ciudad residencial, con una población de altos ingresos según los diversos estratos y con recursos humanos calificados. Se trata de **mejorar la calidad de la población**."<sup>18</sup>

En 1975 se había estimado la población villera de la ciudad de Buenos Aires en 179.322 habitantes<sup>19</sup>. En abril de 1976, la cifra había ascendido a 218.005 y el total se había incrementado a 280.000 un año después, pero para ese entonces ya los desalojos habían cobrado ritmo y la población villera había comenzado a disminuir<sup>20</sup>. En marzo de 1981, el responsable de los operativos resumía los resultados finales: el total de familias censadas en 1978 había sido de 33.562, de las cuales se había erradicado hasta ese momento 30.062 (aproximadamente 120.000 personas, suponiendo un promedio de 4 personas por familia). Restaban sólo 3.500 familias residentes en 4 villas. Habría que agregar además a las familias erradicadas en 1977 antes del censo.<sup>21</sup>

Contrastando con los programas de erradicación y con los realojamientos que puso en práctica el gobierno denominado de la "Revolución Argentina", a partir de 1967, esta vez los desalojos se realizaron mediante drásticas acciones compulsivas, sin asegurar nuevos alojamientos. En la mayoría de los casos el proceso dio lugar a nuevas villas ubicadas en otras jurisdicciones del Gran Buenos Aires. También se produjeron nuevos desalojos cuando el respectivo municipio encaró medidas similares.<sup>22</sup>

A mediados de 1980, un grupo de sacerdotes católicos resumía así los resultados del programa de desalojo:

“...la inmensa mayoría de estos 123.000 desalojados, han ido a parar a los municipios del Gran Buenos Aires llevándose consigo su ilegalidad y su miseria: unos, porque han sido trasladados a otras villas de emergencia del conurbano; otros, porque se han ido a refugiar en los fondos del terreno de algún pariente; otros, porque se han ido a encimar en la casa de algún familiar; otros, los más afortunados, que pudieron pagar un lote, no han podido construir con materiales y planos aprobados y lo que han hecho han sido trasladar el rancho de la villa al terreno.”

Sin embargo, al cambiar la coyuntura política, en 1981, ciertos sectores de la nueva administración en la provincia de Buenos Aires llegaron a cuestionar las medidas tomadas por las autoridades del Municipio de la Capital, encarando además la realización de censos en villas del Gran Buenos Aires y prometiendo la construcción de viviendas de relojamiento:

“Nosotros no podemos enviar esos villeros a nadie. Tenemos que asumir la responsabilidad del problema aunque sea a consecuencia de medidas tomadas por la intendencia municipal de la Ciudad de Buenos Aires (...) esto ha significado para el gobierno bonaerense un agravamiento del problema (...) pues no podemos ni deseamos tomar ninguna actitud que atente contra la dignidad de esa gente que no tiene otro lugar donde vivir.”<sup>23</sup>

Paralelamente, y en consecuencia con la coyuntura, también la Municipalidad de Buenos Aires encaró las operaciones de erradicación efectivizando el otorgamiento de créditos para que el grupo familiar erradicado pudiese optar entre varias alternativas: comprar terreno y trasladar su casilla; adquirir algo construido; optar por una vivienda “prefabricada nueva”. Los villeros apreciaron la medida. En una nota firmada por representantes de 6 villas existentes en la Capital Federal expresaban:

“Queremos manifestar nuestra grata sorpresa ante los anuncios realizados por la Municipalidad en orden de mejorar los operativos de desalojos (...) lamentamos, sin embargo, que no hayan podido participar de esta ayuda las 30.000 familias que durante los años 1977, 1978, 1979 y parte de 1980, fueron desalojadas sin recibir ningún tipo de apoyo económico y que no estaban menos necesitadas que nosotros.”<sup>24</sup>

### Conclusiones

Los datos que hemos presentado informan sobre la naturaleza estructural del problema habitacional que afecta a los sectores populares en la Argentina. Ponen en evidencia las raíces de la cuestión de la vivienda,

que surge cuando estos sectores, conscientes de su situación deficitaria, la identifican y la plantean como problema en la arena política, a través de los partidos políticos populares, los sindicatos obreros, las asociaciones vecinales u otras organizaciones.

El Estado implementa sus políticas, tanto para cumplir con sus funciones respecto al proceso de acumulación, como para responder a esas demandas populares. Hemos analizado tres políticas distintas puestas en marcha en un mismo período. La primera política a la que nos hemos referido es la implementada por el Banco Hipotecario Nacional, cumpliendo su misión de agente financiero del Gobierno. Los reajustes de las cuotas de los conjuntos habitacionales “25 de Mayo” elevaron tan exageradamente los montos de pago que esta política se hizo fácilmente atacable desde el punto de vista estrictamente jurídico en que se situó la protesta de los adjudicatarios, sosteniendo que la acción del Banco era arbitraria, injusta y confiscatoria de sus derechos de propiedad. Sin embargo no por ello debe perderse de vista la importancia del movimiento generado, que ganó adeptos en distintos niveles de la sociedad civil e, incluso, del propio Estado. El triunfo de los adjudicatarios aunque parcial y transitorio, con la adopción de ciertas medidas favorables por parte del Gobierno, sin embargo, no llegó sino después de un año de protesta y movilización, justamente en el momento en que el carácter autoritario del régimen había perdido consistencia. Se había debilitado la aplicación de un programa económico que había desembocado en una profunda recesión con la consiguiente movilización de muchos sectores sociales afectados. En todo caso, la protesta específica en el caso de la vivienda, que se sumó a otras de pequeños y medianos industriales, productores agropecuarios del interior del país, etcétera, puso en evidencia el vínculo directo que había establecido el Estado con los adjudicatarios, convirtiéndose la cuota en el eje de la contradicción entre los objetivos sociales proclamados por el Estado y las necesidades insatisfechas de aquéllos.

El examen de la segunda política —los conjuntos habitacionales FONAVI— nos puso en contacto con un programa más comprehensivo y ambicioso, por el cual el Estado se comprometió a establecer vínculos más extensos a través de variadas funciones que desempeñó en torno a la implementación de los conjuntos. Aquí el Estado quiso aparecer como aparato técnico eficiente para la toma de decisiones y también como un ente de resolución de problemas sociales con sentido paternalista. Sin volver a analizar las nuevas contradicciones urbanas y de vivienda que generó este programa, que hemos comentado más arriba, queremos destacar la nueva relación establecida con los sectores populares a través del cobro de cuotas y responsabilidades de los institutos de vivienda, por un lado, y los adjudicatarios y sus organizaciones vecinales, por el otro. Esto dio lugar a que el Estado flexibilizara sus exigencias reduciendo cuotas o permitiendo situaciones fuera de norma (como la realización de ampliaciones o de actividades comerciales en las unidades). Incluso las distintas políticas aplicadas por diferentes provincias dio lugar a contradicciones entre éstas y con la Nación, dado que las provincias más re-

nuentes a exigir el cobro de los servicios de amortización se encontraron con dificultades para devolver el préstamo concedido por el Gobierno Nacional. La función política asistencialista inmediata primó, en esos casos, frente a la necesidad de recupero y mantenimiento de la cartera de préstamos, a largo plazo.

El FONAVI dio acceso a ciertos sectores populares pero no a los de más bajos ingresos, a pesar de las manifestaciones gubernamentales en tal sentido. A medida que el proceso inflacionario y de redistribución regresiva del ingreso se ahondaba y disminuían los fondos asignados al programa, se alejaban más las posibilidades reales de los objetivos manifiestos.

Finalmente, hemos hecho referencia a la política de erradicación de las villas de la Capital. Contrastando con el programa FONAVI donde la política social era predominante, no se ocultó en ningún momento que en este caso se trataba de objetivos de tipo ideológico y político del Estado y no de un problema habitacional. El Gobierno militar debía demostrar que "resolvía" el problema de estas áreas de miseria en la ciudad, que debía constituir el símbolo de una sociedad eficiente de progreso, higiénica y sin mácula. Al mismo tiempo, también, debía disciplinar en forma ejemplar a un sector que, por largo tiempo, había representado un problema, no sólo por su mera presencia en la ciudad, sino por su grado de organización y sus reclamos. El Gobierno militar consiguió sus objetivos manifiestos en cuanto a la eliminación de esta forma de vivienda de la Capital, aunque trasladando el problema al cinturón periférico metropolitano y generando nuevas contradicciones. Ello fue así porque el Estado autoritario no tuvo oposición alguna para su política, dada la desarticulación de la sociedad civil en ese período. Los sectores vileros se hallaban tan debilitados y aislados como los sindicatos obreros, los partidos políticos u otras organizaciones, que ni siquiera aparecieron en la escena política durante largo tiempo.

En cuanto la coyuntura política cambió, se hicieron evidentes los conflictos en el aparato estatal y comenzaron a expresarse voces disidentes, también cambiaron las expresiones de la política con respecto a las villas, las que volvieron a adquirir el contenido, nuevamente, de orden habitacional.

Las distintas políticas de vivienda que hemos analizado corroboran la complejidad de los contenidos que puede representar la política estatal de vivienda, la que varía según los sectores involucrados y los objetivos específicos del Estado para con estos y para con la sociedad en general, pero sobre todo según la situación conyuntural en la cual se ubican los dos componentes de la relación "sectores populares-Estado".

## NOTAS

<sup>1</sup> Se basa en un índice de precariedad compuesto por 23 indicadores que ponderan la calidad y estado de conservación de los materiales de construcción, la presencia o ausencia de instalaciones de baño, cocina y servicios de agua y electricidad y la presencia o ausencia de distintos servicios de infraestructura externa a cada unidad. El índice varía desde 0 (máxima precariedad) hasta 100 (estado óptimo). Las unidades que reciben hasta 50 puntos son definidas como precarias susceptibles de reparación o mejora.

<sup>2</sup> Se consideran precarias todas las viviendas en "conventillo".

<sup>3</sup> Cuando hay más de un núcleo familiar en el hogar.

<sup>4</sup> Se define a un hogar como hacinado cuando el número de cuartos necesarios (según patrones fijados por el número de personas y composición del hogar) supera el número de cuartos disponibles.

<sup>5</sup> En efecto, las cuatro aglomeraciones de la región pampeana del cuadro —sin incluir Gran Córdoba— reúnen el 72,3 % del total del déficit estimado de las 21 aglomeraciones incluidas en el cuadro, fundamentalmente debido a la incidencia del Gran Buenos Aires, que comprende el 62,2 % del total.

<sup>6</sup> Suponiendo que la cuota no debería superar el 20 % del ingreso total familiar, un porcentaje quizás excesivo en el caso de los sectores de bajos recursos. Si bien los costos de los distintos conjuntos varían según sus características y entre las diferentes provincias, aproximadamente el umbral se aproxima al ingreso que sería requerido para comprar una vivienda de 3 dormitorios, el tipo más usual de vivienda, dado el elevado tamaño de los hogares participantes en este programa (alrededor de 5 miembros). El análisis se refiere al caso subsidiado con 1,5 % de interés y 30 años de plazo. En 1978-79 existían alternativas más favorables (de plazo incierto y préstamo de uso, por ejemplo) pero abarcaban cupos más reducidos del total de unidades adjudicadas en esa época.

<sup>7</sup> Yujnovsky, Oscar, "Estructura social y políticas de vivienda en Argentina (1973-1980)". Trabajo presentado en el 2º Seminario sobre Urbanización en América Latina, auspiciado por el Social Science Research Council, desde el 30 de marzo al 2 de abril de 1980.

<sup>8</sup> La operatoria 600 redujo de 30 a 25 los años de plazo; aumentó del 3 al 5 % el interés sobre saldos y determinó que la actualización se hiciera en forma mensual en lugar de semestral.

<sup>9</sup> La cuota era de \$ 5.750 en abril de 1977; \$ 66.730 en abril de 1978; \$ 112.900 en junio de 1979; \$ 160.600 en enero de 1980; \$ 226.100 en junio de ese año y \$ 665.000 en octubre de 1980.

<sup>10</sup> Clarín, 28 de septiembre y 30 de octubre de 1980.

<sup>11</sup> Clarín, 27 y 29 de septiembre de 1980.

<sup>12</sup> El mandatario de esa provincia viajó a Buenos Aires y solicitó al BHN que el incremento para octubre fuese de 25 %, de acuerdo con el índice de aumento de haberes de la administración pública provincial. En Clarín, 20 de octubre de 1980.

<sup>13</sup> La Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones, la Confederación de Empleados de Comercio de Córdoba y La Fraternidad (Tucumán) y la CGT.

<sup>14</sup> Clarín, 19 de septiembre de 1981.

<sup>15</sup> Se dispuso la rebaja de la tasa de interés al 3 %, se amplió el plazo de amortización nuevamente a 30 años, se decidió efectuar la indexación en períodos semestrales, se unificó la deuda y desapareció por ende la mora, se redujeron de 12 a 3 % los intereses punitarios y se eximió la obligación de contratar seguros de vida a titulares de 46 años o más. Pero todavía se agregó una cláusula excepcional, extendiendo el plazo hasta 50 años para aquellos adjudicatarios que demostraran carecer de capacidad de pago para enfrentar la nueva cuota (Clarín, 9 de octubre de 1981).

<sup>16</sup> Clarín, 11 de octubre de 1981.

<sup>17</sup> El porcentaje crece hasta el 9 % considerando las viviendas urbanas, suponiendo que representan el 80 % del total (los datos de 1980 no se han publicado todavía).

<sup>18</sup> Declaración del director de la Comisión Municipal de la Vivienda. En Clarín, 16 de septiembre de 1979. (Subrayado del autor).

<sup>19</sup> Etcheverry, César y otros, "Déficit habitacional de la ciudad de Buenos Aires", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. IX, N° 35, Bogotá, septiembre de 1975.

<sup>20</sup> "Infórmense sobre la erradicación de las villas de emergencia urbana", La Prensa, 26 de mayo de 1977.

<sup>21</sup> Clarín y La Nación, 19 de marzo de 1981.

<sup>22</sup> El caso de 120 familias trasladadas de la Capital al partido de Esteban Echeverría y conminados nuevamente a desalojar los predios que ocupaban. Clarín, 13 de septiembre de 1979, pág. 33.

<sup>23</sup> Declaraciones del Ministro de la Provincia de Buenos Aires, Clarín, 27 de agosto de 1981.

<sup>24</sup> Clarín, 24 de julio de 1981.

## Estudio de los distritos centrales de las ciudades de América Latina. Una primera aproximación

Jorge E. Hardoy

### Introducción

El estudio de los distritos centrales de las ciudades de América Latina no ha interesado a los investigadores. Desde los estudios de Hansen, Hayner, los Hawthorn, Leonard, Caplow y los Dotson sobre la ecología de la ciudad latinoamericana, realizados entre las décadas de 1930 y 1950, y que por el tamaño de la mayoría de las ciudades analizadas en ese momento —Mérida (Yucatán), Oaxaca, Sucre, Ciudad de México, La Paz, Ciudad de Guatemala y Guadalajara, por ejemplo— corresponderían en buena medida a los actuales distritos centrales, han sido muy pocos los nuevos aportes<sup>1</sup>. Incluso la mayoría de esos estudios poseían escasas referencias sobre la economía y la sociedad de los distritos centrales y casi ninguna sobre los aspectos ambientales. La vasta literatura aparecida durante las últimas dos décadas sobre la urbanización en América Latina ha dejado casi totalmente de lado los distritos centrales como área de estudio. Así parece confirmarlo un análisis bibliográfico realizado en 1980 y 1981 sobre algunos distritos centrales.

Desde hace décadas el estudio de los distritos centrales ha interesado, en cambio, a los historiadores de la arquitectura y del arte y, en general, a algunos profesionales preocupados por la preservación del patrimonio cultural. En un comienzo su interés se concentró "en los valores estéticos y simbólicos de las obras" pero gradualmente fue reconocido el valor testimonial-cultural de las mismas<sup>2</sup>. A partir de 1964 comenzó a ampliarse este enfoque hasta incorporar "la valorización cultural a los conjuntos y a los entornos de los monumentos", incluyendo no sólo las obras más representativas de la colonia sino también otras, más modestas, pero con una clara importancia cultural y abarcando, incluso, manifestaciones de la cultura de los siglos XIX y XX.

Durante los últimos años han sido completados diversos estudios parciales orientados a la conservación edilicia y, a veces, urbanística de los distritos centrales<sup>3</sup>. La mayoría entra en la categoría de inventarios de obras y conjuntos arquitectónicos cuyo detalle se acentúa si se planea iniciar su restauración a corto plazo. Lamentablemente no han sido

Incorporados estudios socioeconómicos y ambientales de la situación en los distritos centrales. No solamente se desconoce el número de habitante que viven en ellos, sino también quiénes son, en qué trabajan, cómo están alojados y qué calificaciones tienen. Tampoco se ha intentado relacionar la economía y la sociedad del distrito central con las de otros barrios en la misma ciudad y en la región inmediata, omisión seria si se consideran las vinculaciones históricas y contemporáneas de todo tipo que existen entre ellos.

El propósito de este trabajo es presentar una primera aproximación —necesariamente descriptiva— al análisis de los problemas socioeconómicos y ambientales de los distritos centrales de las ciudades de América Latina. En él analizo seis distritos centrales: el Barrio Sur de Buenos Aires, la Ciudad Vieja de Montevideo, el casco antiguo de Panamá, los centros históricos de Cusco y Quito y el Pelourinho o centro histórico de Salvador (Bahía). Son los que conozco mejor. Además, al haberlos visitado, algunos con cierto detenimiento, en 1980, 1981 y 1982, pude recoger la mayor parte de la información que utilicé.

Dicha información es de tres tipos: a) estudios específicos sobre los centros históricos (distritos centrales); b) artículos y monografías de investigadores, y c) informantes<sup>4</sup>.

Artículos y monografías de investigadores: sobre el barrio del Pelourinho y del distrito Maciel —que forma parte de él— hay una serie de estudios sociológicos y antropológicos realizados por Jorge da Silva Mauricio, Jeferson Bacelar, Carlos d'Andrea Espinheira, Waldemar Mattos y otros. La mayoría fue promovida por el Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (Fundación del Pelourinho). Sobre Quito están los estudios de conformación social del centro histórico de Wilson y Magdalena Herdoiza, Carlos Londoño y Alfonso Mera; la tesis de Handel Guayasamín y Oswaldo Granda, los estudios de Diego Carrión y el Grupo Ciudad. Sobre Cusco están los trabajos de Flores Ochoa y Jaramillo, la tesis de Guevara Guerra, los documentos preparados por Paulo de Azevedo, Ramón Gutiérrez y otros sobre medidas de revitalización del centro histórico y monografías promovidas por COPESCO.

Informantes: conversaciones sostenidas con funcionarios, técnicos, políticos y habitantes en Bahía (junio 1980 y mayo 1981), Quito (julio 1980), Cusco (julio 1980 y septiembre 1981), Panamá (marzo 1982), Buenos Aires (segundo semestre de 1981) y Montevideo. A estas fuentes debo agregar una manera adicional de aproximarme al tema de estudio. Fue la observación directa de la vida en las calles y plazas, en el interior de las viviendas y de los negocios y, sobre todo, las conversaciones con los habitantes. Fueron en total pocas semanas, a veces días, en cada lugar.

## I. El concepto de distrito central

Existe un consenso popular sobre cuáles son los distritos centrales de una gran ciudad o de un área metropolitana, pero difícilmente existiría

acuerdo sobre la mejor manera de definir sus límites precisos. Como tampoco existen criterios uniformes sobre las características y funciones más importantes de los distritos centrales, es prácticamente imposible acercarse a su estudio desde un enfoque aún parcialmente cuantitativo. Podría ensayarse una aproximación realizando un análisis detallado de los distritos centrales que, en principio y partiendo de criterios funcionales y culturales, forman el centro. En este trabajo, el distrito central de una ciudad no es equiparable a la ciudad central del área metropolitana donde está inserto; es solamente un área de ésta, muy inferior en extensión y población. Tampoco puede equipararse en extensión y población con los barrios o delegaciones centrales o internas de una ciudad de un área metropolitana.<sup>5</sup>

El área que denomino distrito central y que intento cubrir en este trabajo tampoco coincide en todos los casos con la aceptada popularmente como "el centro" o microzona central, como se la denomina en Buenos Aires. En algunos casos, como en Quito, "el centro" y el área de estudio son, con cierta aproximación, coincidentes. Pero en Montevideo "el centro" incluye una superficie mayor que "la ciudad vieja"; en Buenos Aires, un área que solamente abarca parte del Barrio Sur; en Salvador incluye parte del distrito Pelourinho; en Cusco "el centro" tiene una superficie más reducida que la del municipio de Cusco, y el casco antiguo de Panamá coincide solamente con el área intramuros de la ciudad colonial.

La zona territorial de este estudio será en todos los casos, y con la mayor aproximación posible, coincidente con aquellos distritos centrales de diversas áreas metropolitanas, de diferente tamaño, calificados como centros históricos, muchas veces definidos legalmente como tales y que han sido objeto de normas edilicias particulares.

## II. Factores condicionantes de la decadencia de los distritos centrales

Durante las últimas décadas las funciones económicas y la estructura social de los distritos centrales han experimentado transformaciones radicales que se reflejan en sus aspectos arquitectónicos y urbanísticos y en la calidad ambiental. Varios factores parecen haber incidido en mayor o menor grado —y con lógicos desfases en el tiempo según los casos— en esas transformaciones económicas, sociales y físicas.

a) El momento histórico en que al expandirse la población y la superficie urbana de la ciudad, introdujo cambios radicales en la composición social de los distritos centrales. Entre las ciudades analizadas, Montevideo y Buenos Aires fueron las primeras en alcanzar elevadas tasas de crecimiento demográfico: Montevideo entre 1852 y 1860 y con menor intensidad entre 1860 y 1890; Buenos Aires, con un ritmo parejo entre 1869 y 1914. Quito comenzó a expandirse a partir de la década de 1920 y alcanzó tasas rápidas de crecimiento a partir de la década de 1950. Pana-

**Cuadro N° 1. POBLACION DE LAS SEIS AGLOMERACIONES DONDE SE ENCUENTRAN LOS DISTRITOS CENTRALES ANALIZADAS (en miles de habitantes).**

Año	Buenos Aires	Cusco	Montevideo	Panamá	Quito	Salvador
1850.	92 (55)	26 (50)	20 (52)		75 (50)	150 (52)
1860	178 (69)	24 (62)	50 (60)		75 (60)	180 (60)
1870	216 (75)	20 (76)	110 (77)		76 (73)	129 (72)
1880	433 (87)		164 (84)		78 (83)	152 (82)
1890	663 (95)		234 (90)		80 (97)	174 (90)
1900	806 (00)		270 (08)		86 (07)	205 (00)
1910	1.576 (14)		355 (12)	30 (12)	104 (17)	240 (10)
1920	1.926 (20)	33 (20)	429 (25)	50 (20)	127 (27)	
1930	2.178 (32)		572 (33)	74 (30)		
1940		40 (40)				290 (40)
1950	4.500		800 (50)		206 (50)	
1960	6.700 (60)	79 (61)	1.159 (60)		319 (60)	661 (60)
1970	8.310 (70)	120 (72)	1.415 (70)		513 (70)	1.087 (70)
1980	10.375 (80)		1.702 (80)		808 (80)	1.702 (80)

**Fuentes:** a) Hasta la década de 1930 inclusive, Hardoy, Jorge E. y Langdon, María Elena, "Análisis estadístico preliminar de la urbanización de América Latina entre 1850 y 1930", en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 15, n° 42/43, mayo-diciembre, 1978, págs. 115-173.

b) A partir de 1950, estimaciones en *United Nations, Global Review of Human Settlements, Statistical Annex*, cuadro 6, Nueva York, 1976.

má y Salvador alcanzaron tasas altas de crecimiento demográfico a partir de la Segunda Guerra Mundial y, especialmente, a partir de la década de 1950. El crecimiento de Cusco se produjo en los últimos 15 ó 20 años (cuadro N° 1). El área construida de Quito, por ejemplo, pasó de 300 hectáreas en 1922 a 2.525 en 1941, a 5.500 en 1962, a 6.902 en 1974 y a 11.000 hectáreas en 1980.

b) La expansión física de las ciudades provocó el relativo aislamiento de los distritos centrales que quedaron marginados por las nuevas inversiones productivas y por los sectores terciarios más dinámicos, aunque algunos mantienen ciertas funciones de gravitación nacional. Los distritos centrales de Montevideo y Panamá, ubicados en penínsulas de reducida superficie, han quedado completamente alejados de las áreas de expansión urbana. En el distrito central de Montevideo las actividades financieras y portuarias son de importancia nacional. El emplazamiento

del de Quito, en cambio, le permite aún mantener servicios y funciones que atraen a la población ubicada en la zona sur de la ciudad —un área esencialmente proletaria, donde están radicadas las principales industrias— y a los sectores de ingresos medios y altos que viven en los nuevos barrios construidos al norte. El distrito central de Buenos Aires forma parte físicamente del "centro" con sus actividades administrativas, financieras, comerciales, recreativas y culturales de gravitación metropolitana y nacional; el Barrio Sur se ha especializado en actividades de tamaño intermedio y pequeño. Un sitio naturalmente reducido, comparativamente aislado por la topografía, los malos transportes y, principalmente, por las direcciones que ha tomado la rápida expansión física de Salvador, determinaron el aislamiento actual del Pelourinho. El reducido tamaño de Cusco posibilita que el distrito central y los nuevos barrios construidos al sur de la ciudad estén aún bastante bien integrados, aunque de continuar extendiéndose la ciudad, será inevitable la marginación del "centro" ante las dificultades topográficas que existen para promover su crecimiento físico en otras direcciones y el costo que tendría la construcción de accesos adecuados.

c) Los distritos centrales han perdido muchas de sus funciones tradicionales y casi todas las actividades más dinámicas, no incorporando otras nuevas. Todas las ciudades fueron y son capitales nacionales o estatales. Las oficinas de la administración nacional o estatal estuvieron originariamente ubicadas en los actuales distritos centrales, pero en las últimas décadas han sido reubicadas total o parcialmente en localizaciones alejadas del "centro". En algunos casos se mantienen las Casas de Gobierno (Quito y Panamá), la residencia del presidente (Panamá) y algunos ministerios. En Buenos Aires y Montevideo, las sedes del Gobierno nacional están adyacentes a los distritos centrales. En el distrito central de Salvador prácticamente no quedan oficinas del Estado de Bahía; en Cusco, la administración estatal no ha sido desplazada. En cambio, las sedes y oficinas de la administración municipal han permanecido casi siempre en el distrito central o en distritos vecinos. Sólo en Montevideo y en Panamá las sedes municipales han sido reubicadas en otros barrios. En Quito un nuevo edificio municipal frente a la plaza mayor parece reafirmar la tradición municipal del centro histórico.

Los distritos centrales dejaron de ser sede de las actividades universitarias. Sólo en Cusco el Rectorado y algunas facultades están en su centro histórico. En Panamá, Salvador y Quito fueron construidas ciudades universitarias a considerable distancia del distrito central. En Buenos Aires y Montevideo no existen núcleos universitarios sino barrios con una mayor concentración de esas actividades.

Todos los distritos mantienen su carácter residencial pero, al desplazarse los sectores de ingresos altos y medios hacia otros barrios e incorporarse como residentes permanentes y transitorios sectores con ingresos comparativamente bajos o sin ingresos fijos, fue significativa la repercusión negativa que tuvieron en la actividad comercial mayorista, minorista

y especializada. Sólo en Cusco, por su dinámica reducida, los desplazamientos de los sectores de ingresos altos y, especialmente, de los medios, han sido menores y recientes. En cambio, el turismo se ha incorporado como una actividad predominante en el centro histórico de Cusco, como lo evidencian la construcción de nuevos hoteles y hostales —muchos de ellos en antiguas casonas remodeladas— y el rápido desarrollo de servicios turísticos tales como agencias de turismo, restaurantes, confiterías, tiendas de venta de productos artesanales y otros. Ningún nuevo hotel para turistas ha sido abierto en los otros distritos centrales analizados salvo en Salvador. En Buenos Aires se han establecido algunos restaurantes, lugares de espectáculos musicales y de venta de antigüedades y artesanías en casas remodeladas. Los distritos centrales de Montevideo, Quito, Salvador y Panamá, prácticamente no tienen actividad nocturna: son lugares de atracción para los turistas nacionales y extranjeros durante el día, los que concurren desde los hoteles ubicados en barrios cercanos a las playas o de mayor prestigio actual, a visitar los monumentos arquitectónicos y los museos o a recorrer sus plazas y calles. La Ciudad Vieja de Montevideo sigue siendo el centro financiero del país. En su modesta escala, todas las oficinas de bancos e instituciones financieras públicas y privadas de Cusco están ubicados en el centro histórico o en sus cercanías. En los distritos centrales de Buenos Aires, Panamá, Quito y Salvador sólo existen sucursales bancarias.

En todos los distritos centrales se mantiene una gran variedad de pequeñas industrias, talleres y artesanías, muchas de ellas establecidas desde hace muchas décadas. En Buenos Aires, Montevideo, Salvador y Panamá, la tendencia es hacia su gradual erradicación. En todos los distritos centrales se encuentra una gran variedad de artesanos.

Aún subsisten, en los distritos centrales, las sedes de instituciones fundadas en el siglo XIX o en las primeras décadas de este siglo, como bibliotecas, clubes sociales, hospitales, hospicios y colegios, algunos de estos últimos vinculados a órdenes religiosas. Se han instalado otras, especialmente museos, algunas en edificios antiguos refuncionalizados, otras en los antiguos conventos abiertos ahora al público.

La gradual declinación de las actividades administrativas y comerciales y, por consiguiente, de la población fue acompañada por una paralela declinación de los servicios de transporte, aumentando así el aislamiento de los distritos centrales. La mayor parte del intenso tráfico de automóviles y autobuses que se observa en algunas calles del Barrio Sur de Buenos Aires —en las calles Perú y Defensa, por ejemplo— en el centro histórico de Quito —especialmente el transporte colectivo— no tiene como origen ni como destino el distrito central.

**d) El impacto de sucesivas fases económicas nacionales y regionales en la economía de la ciudad.** Una forma de enfocar la historia de una ciudad sería en función de la ubicación, dentro de ella, de la población con muy bajos ingresos. En este sentido, el comienzo de la declinación

física de los distritos centrales (la primera que salta a la vista) puede asociarse en el tiempo con cambios, a veces bruscos, en la orientación de las respectivas economías nacionales y/o regionales, con la consiguiente emergencia de diferentes élites de poder, reorientación de la inversión pública y privada, migraciones extranjeras y nacionales y nuevas pautas de vida entre las clases altas y medias locales. Estos cambios pueden asociarse con la pérdida de las funciones tradicionales y el abandono de los distritos centrales por parte de los propietarios originales, procesos que en Panamá se accentúan desde hace unos veinte años, cuando la ciudad comenzó a consolidar su rol como centro financiero internacional y centro comercial. Se ponen en evidencia en Cusco durante las décadas de 1960 y 1970, cuando se impulsa el rol de la ciudad como centro turístico internacional y aparecen los primeros resultados de sucesivas e incompletas reformas agrarias, y en Quito hace unos treinta años, aunque especialmente a partir de 1965, cuando la economía de la costa deja de atraer al campesinado de la sierra, deteriorando aún más las relaciones de producción al no ser modificado el sistema de latifundios serranos. Paralelamente, el comienzo del auge petrolero en el Ecuador permitió al Estado central expandir las obras públicas, respaldar las privadas y promover una política industrial orientada a sustituir importaciones que favorecieron a la ciudad capital.

**e) La legislación y otras disposiciones vigentes.** Otros factores, además de los socioeconómicos, han incidido e incidén en el deterioro edilicio y urbano y, por consiguiente, en la declinación de los distritos centrales. Los alquileres congelados como consecuencia de leyes antiguas, rígidas, desactualizadas e incompletas; el elevado porcentaje de inquilinos con bajos ingresos y la inadecuación del diseño original de los edificios a las funciones que prestan actualmente fueron destacados por muchos informantes como factores importantes y como explicación de la falta de inversiones privadas en la conservación de edificios, sobre cuya utilización y renta los propietarios han perdido el control. Una ley de alquileres rígida —como lo son la mayoría— si no es simultáneamente acompañada por un severo control de la especulación con la tierra urbana, por la entrega de tierras y créditos a los sectores de bajos ingresos, por impuestos progresivos a las unidades de vivienda que permanecen sin alquilar por encima de ciertos plazos, y por un programa de construcción de viviendas, es una medida parcial, de un efecto devastador entre los pequeños y medianos propietarios, cuyo impacto se diluye rápidamente dejando una secuela de desconfianza general.

En los países donde están ubicados los seis estudios de casos elegidos, sucesivos gobiernos se han inclinado por prolongar esta situación ya que las alternativas entre las que pueden optar son básicamente tres y todas tienen un costo político elevado: 1) levantar la ley de alquileres y reforzar los procedimientos de lanzamiento de los inquilinos amparados por ella, lo que significaría la expulsión no sólo de un porcentaje impor-

tante de la población que vive en los distritos centrales sino también en todos o en casi todos los centros urbanos de cada país; 2) regularizar la tenencia de los actuales inquilinos compensando a los propietarios, medida que si no va simultáneamente acompañada por un programa de rehabilitación de los distritos centrales y los créditos correspondientes, no serviría para controlar su deterioro; 3) expropiar sin compensación los edificios de inquilinatos y conventillos y regularizar la situación de las pensiones como medida previa a un programa de rehabilitación como el mencionado.

f) **Declinación del rol del municipio.** El municipio es en América Latina el nivel de gobierno responsable de preparar los planes urbanos, lo que significa determinar, entre otros aspectos, los usos de suelo, los reglamentos de edificación, las normas de control ambiental, la localización de los programas públicos de equipamiento social e infraestructura y los sistemas de tránsito. Pero los municipios, salvo unas pocas excepciones que generalmente coinciden con los distritos federales, carecen de poder político y de recursos de inversión. La falta de inversiones en mejoramiento urbano, la incapacidad para evitar cambios de uso incompatibles con el habitacional, el incremento del ruido y de la contaminación atmosférica y las contradicciones entre las normas edilicias oficiales y los recursos de los sectores de bajos ingresos y la cultura popular señalan, por un lado, una creciente incapacidad, por parte de los gobiernos locales, para negociar con el gobierno central y los gobiernos estatales y para resistir las presiones del sector privado y, por otro, una actitud benevolente con respecto a su impacto negativo en la población. Además, durante períodos prolongados de su historia reciente, ninguno de los municipios cuyos distritos centrales son analizados tuvo un gobierno democráticamente electo y representativo de los barrios. Esta carencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana en la conducción de los asuntos municipales sin duda se refleja en la situación de muchos barrios y, entre ellos, de los distritos centrales, generalmente postergados en las inversiones y programas públicos.

### III. Cambios en las características físicas de los distritos centrales<sup>8</sup>

Los distritos centrales mantienen algunas de sus características físicas. Otras han sido modificadas a tal punto que son difícilmente reconocibles. Se mantienen, sin grandes modificaciones, el trazado de las calles y las dimensiones de las plazas, no así su perfil, su textura y amoblamiento así como la estética general. Con respecto a la ciudad colonial que en Quito, Cusco y Salvador se mantuvo sin modificaciones notables hasta hace pocas décadas y en Buenos Aires y Montevideo hasta las primeras décadas de este siglo, los cambios mayores fueron: la construcción de algunos edificios con varios pisos, determinando la acentuación

de la verticalidad en el perfil de ciertas calles y plazas; la incorporación de la vegetación en plazas tradicionalmente secas; la aparición de la iluminación y de las redes de cables para ese fin y para teléfonos; la modificación de los materiales de los pisos de las calles; y la incorporación general de veredas y de formas de propaganda agresivas en su diversidad, tamaño, color e iluminación. La red original de calles fue en algunos casos interrumpida con la incorporación de autopistas —como recientemente ocurrió en Buenos Aires—, con el ensanche de calles —como la avenida del Sol en Cusco y la diagonal sur y la calle Venezuela en Buenos Aires— y con la construcción de avenidas periféricas, como la costanera que rodea a la Ciudad Vieja de Montevideo por el este y la autopista que bordea el centro de Quito por el oeste.

Se mantienen, en líneas generales, el uso del suelo público e institucional. La gran mayoría de las iglesias y conventos, cabildos y casas de gobierno ocupan los mismos sitios que les fueron adjudicados al ser fundadas las ciudades o poco después, aunque sus construcciones han sido muchas veces parcialmente modificadas. En algunos casos, como en Quito, Panamá, Cusco y Salvador los usos religiosos representan un porcentaje elevado de la utilización del suelo total del distrito central. Los usos privados, en cambio, han experimentado cambios, especialmente en las últimas décadas. Un elevado porcentaje de las plantas bajas de las viviendas de los distritos centrales están actualmente dedicadas al comercio minorista, general o especializado, tales como la calle Perú en el Barrio Sur de Buenos Aires, o la calle Colón en la Ciudad Vieja de Montevideo.

Los fondos de las casas de una planta y los pisos altos de las que tienen dos o tres plantas están dedicadas a usos residenciales. En los distritos centrales de Buenos Aires, Montevideo y Quito existe un número apreciable de edificios de departamentos en altura. Entre los distritos centrales no analizados en este estudio, el número de edificios en altura es significativo en Lima, Caracas y Santiago de Chile. En los distritos centrales de Montevideo y Salvador existen numerosos baldíos como resultado de la demolición intencional o de la destrucción por falta de mantenimiento de muchas viviendas y secciones de conventos. El deterioro del nivel residencial está generalizado. En Salvador, donde se ha actuado desde hace algunos años para mejorar esta situación, existen algunas experiencias interesantes de rehabilitación.

En general, la edificación de los distritos centrales es de baja altura y una característica es el alto porcentaje de ocupación del uso del suelo. El volumen edificado es bastante estacionario. La refuncionalización oficial de antiguos edificios, entre ellos viviendas; la construcción, muchas veces clandestina, de nuevas habitaciones en los patios interiores y en el fondo de las casas; y la subdivisión ilegal de las viviendas constituyen prácticamente los únicos cambios edilicios. Indudablemente los distritos centrales son los barrios de cada urbe con menores cambios edilicios en sus respectivas ciudades.

## Usos del suelo

He tenido acceso a información parcial sobre los usos y propiedad del suelo en los distritos analizados y en ningún caso a un catastro actualizado. Los datos que a continuación presento servirán para una aproximación inicial.

**Salvador.** El distrito Maciel ocupa una parte menor del distrito central. De los 296.774 m<sup>2</sup> construidos en el distrito Maciel en 1980, 60,28 % (178.912 m<sup>2</sup>) son de propiedad privada, 34,56 % (102.556 m<sup>2</sup>) pertenecen a 38 instituciones y 5,16 % (15.298 m<sup>2</sup>) a la Fundación del Pelourinho. De la superficie en propiedad privada, el 69,02 % está dedicada a uso residencial y el resto preferentemente a uso comercial. Existen algunos propietarios institucionales importantes como el Patrimonio Gorges con 30.645 m<sup>2</sup>, la Orden Carmelitas con 13.144 m<sup>2</sup>, la Santa Casa de la Misericordia, la Cooperativa Fundación Banco del Brasil y la Orden Tercera de Santo Domingo Guzmán. Los edificios que rodean la plaza Ancheta y algunas calles principales son en gran parte propiedad institucional.

**Buenos Aires.** El Barrio Sur de Buenos Aires ocupa una superficie de 548 hectáreas de las cuales el 73,6 % (403 hectáreas) están parceladas, 23,8 % (103 hectáreas) son calles y avenidas y 2,6 % (14 hectáreas) son parques y espacios públicos. El 96 % de la superficie parcelada es de propiedad privada; el 84 % de ella en propiedad individual y el resto en propiedad horizontal. El 85 % de la superficie parcelada está dedicada a vivienda y a equipamiento diario (comercio minorista), dándose con frecuencia, y especialmente en algunas calles, la combinación de comercios en la planta baja y al frente y vivienda al fondo y en los pisos altos; el 5,4 % de la superficie parcelada está dedicada a usos industriales, el 1,08 % a educación, el 1,04 % a sanidad, el 1,02 % a la administración pública, el 1,00 % a recreación y el resto al culto y a seguridad. La mayoría de los lotes tienen menos de 400 m<sup>2</sup>, sólo el 10 % de los lotes tienen entre 600 y 1.000 m<sup>2</sup> y el 6 % más de 1.000 m<sup>2</sup>.

## IV. La población de los distritos centrales

La población de la mayoría de los distritos centrales, tal como han sido aquí definidos, tiende a disminuir. En algunos casos esa disminución pudo comprobarse estadísticamente comparando el número de habitantes para las mismas jurisdicciones a lo largo de dos o más períodos intercensales. La población del Barrio Sur de la ciudad de Buenos Aires (sector V, jurisdicciones 12 y 13) creció lentamente entre 1914 (163.052 habitantes) y 1936 (171.883 habitantes) y nuevamente entre ese año y 1947 (196.131 habitantes). Esos años coinciden con los períodos inmediatos a la Primera y Segunda Guerra Mundial que dejaron elevados saldos de inmigración en la Argentina y con desplazamientos regionales hacia

la Capital Federal, especialmente después de 1914. Entre 1947 y 1970 (140.640 habitantes) la población disminuye un 28 %. El 18,9 % de los residentes en 1970 habían nacido en el extranjero<sup>8</sup>. No tengo datos sobre el número de residentes nacidos en otras partes del país.

La población de la Ciudad Vieja de Montevideo disminuyó de 22.233 habitantes en 1963 a 18.918 en 1975. Aunque no tengo datos más recientes, la demolición de numerosos edificios dedicados a inquilinatos parecería indicar que la declinación en el número de habitantes de la Ciudad Vieja continúa. La población del casco viejo o centro histórico de Panamá era, en 1972, de 14.145 habitantes. En marzo de 1982 me informaron que había disminuido con respecto a la cifra anterior. De acuerdo a dos encuestas realizadas a principios de la década de 1970 en dos áreas del casco viejo de Panamá, el 6,5 % en una y el 6,3 % en la otra, eran de procedencia extranjera<sup>9</sup>. En cambio, como no he conseguido igual información para otros distritos centrales, me he basado en informantes. De los 800.000 habitantes estimados para Quito en 1980, unos 220.000 residían en el centro histórico o distrito central. El porcentaje de nacidos en el extranjero es muy bajo, como en todos los centros urbanos de la sierra del Ecuador; en cambio, es muy elevado el número de residentes temporarios y transeúntes proveniente de otras partes del país.

En 1933 Cusco tenía 33.000 habitantes, población bastante semejante a la de un siglo antes. Recién a partir de 1940 experimentó un crecimiento importante. Con todo, entre 1961 y 1972 la tasa anual de crecimiento de la población de Cusco (3,9 %) fue, junto con la de Ica (3,8 %), la más baja entre las de las once ciudades principales de Perú. En 1940 el municipio de Cusco —que incluye a la mayor parte del distrito central— tenía 40.657 habitantes.

En 1961 el área metropolitana alcanzó a 79.857 habitantes de los cuales 59.971 (75,09 %) estaban en el municipio de Cusco. En 1972 el municipio llegó a 67.658 habitantes o sea el 55,97 % de los 120.881 que vivían en el área metropolitana. Según informantes, ésta habría alcanzado a los 170.000 habitantes en 1980, notándose una clara urbanización y una disminución en el crecimiento de la población del municipio. Este, a su vez, cubre una superficie más amplia que la del distrito central, el que posiblemente haya perdido población permanente pero, en cambio, está recibiendo un mayor número de transitorios, especialmente turistas. No tengo información alguna sobre la población del distrito central de Salvador.

Algunos distritos centrales han sido utilizados por los migrantes del interior de cada país como lugar de residencia permanente o temporaria. Aunque no tengo estadísticas, esto pude comprobarlo en Cusco y en Quito a través de conversaciones con la población<sup>10</sup>. El 23,4 % de los habitantes en el área de la Catedral, en el casco viejo de Panamá, procedían del interior.

#### V. ¿Quiénes son los habitantes de los distritos centrales?

Las funciones económicas, administrativas y culturales de los distritos centrales se han reducido en cuanto a su variedad y especialmente a su capacidad de crear empleos estables. El alejamiento del sector público —especialmente de las oficinas nacionales y/o estatales— y de actividad universitaria hacia otros barrios sin duda privó a varios distritos centrales de un número importante de empleos estables y también de actividades terciarias derivadas de ellos. Igualmente grave ha sido el desplazamiento de comercios y oficinas.

No conozco ningún estudio sobre la situación del empleo en los distritos centrales, sólo algunas monografías parciales. Tampoco se ha intentado cuantificar por distritos los Censos de Población recientes. Algunos estudios realizados, mis impresiones directas y las apreciaciones de informantes ponen en evidencia a una población con bajos ingresos —muchos por debajo de los respectivos salarios mínimos—, en buena parte subempleada y con niveles de capacitación comparativamente bajos en relación a los de otros barrios consolidados y al promedio general de la ciudad.

Mi primera inclinación, después de observar la vida en los distritos centrales, es la de dividir a la población entre residentes permanentes y transitorios. No conozco datos porcentuales sobre la importancia de uno u otro grupo. Mi impresión es que existe un mayor porcentaje de población permanente en los distritos centrales de Buenos Aires y Montevideo, que fueron las primeras ciudades en alcanzar rápidas tasas de urbanización entre las analizadas y que están insertas en países ya muy urbanizados, con tasas comparativamente bajas de crecimiento demográfico y migraciones internas reducidas, y una estructura del empleo más moderna. En Cusco y Quito el porcentaje de población transitoria es elevado, siendo Cusco el único caso entre los analizados que incorpora a varios miles de turistas viviendo en hoteles, hostales y pensiones ubicados en el distrito central. En ninguno de los seis casos he podido averiguar la relación entre tipo de residencia y lugar de trabajo.

##### Residentes permanentes

**Empleados públicos.** Entre los que trabajan en oficinas municipales, la atracción es la cercanía al lugar de trabajo y los bajos alquileres. Otros mantienen sus viviendas ante la escasa oferta y el costo de nuevos alojamientos mejor vinculados con las nuevas localizaciones de las oficinas públicas.

**Profesionales.** Su número parece haber disminuido notablemente en todos los distritos centrales analizados. Hay excepciones: la mayoría de los abogados parecen continuar afincados en la Ciudad Vieja de Montevideo porque allí están ubicados los principales juzgados. Por la escala

de la ciudad, Cusco es, sin duda, la que mantiene los porcentajes más altos de profesionales, aunque en los últimos años hayan comenzado a desplazarse hacia los barrios nuevos, al sur de la ciudad. El 6,8 y el 15,8 % de la muestra de los dos barrios del casco viejo de Panamá declararon ser profesionales o técnicos.

**Jubilados.** La pirámide de edades del Barrio Sur de Buenos Aires en 1960 reflejaba que unas 25.000 personas, o sea el 14,7 % del total de habitantes del barrio tenían 60 años de edad o más. Más de la mitad eran nacidos en el extranjero. La proporción en la Ciudad Vieja de Montevideo debe ser igualmente alta. El porcentaje de habitantes con más de 60 años es, en ambas ciudades, más alto que en las otras cuatro ciudades cuyos distritos centrales son analizados. En Cusco, el porcentaje de jubilados debe ser muy bajo. En los seis distritos centrales, debe existir un número variable pero importante que realizan algunas actividades para suplementar sus jubilaciones. El número de jubilados entre los dos barrios de la muestra en el casco viejo de Panamá representaba el 1,5 %.

**Propietarios de pequeños establecimientos comerciales y de servicios.** Este grupo parece estar en expansión en Cusco y Quito. Vive en los fondos o en los altos de las casas donde tienen instalados sus negocios o cerca del lugar de trabajo. En Buenos Aires, Montevideo y Panamá esta actividad está en declinación. En Salvador, el programa de renovación del distrito del Pelourinho ha incorporado algunas nuevas actividades. En todos los casos los responsables de estas actividades, sean estas individuales, familiares o de muy pequeña escala, suelen vivir en el barrio. Los propietarios de establecimientos mayores, por lo general, no viven en el mismo edificio.

**Empleados y obreros en actividades privadas.** Se trata, por lo general, de dependientes en las oficinas de intermediarios, comercios y servicios en general, así como en las fábricas y talleres de escala intermedia que existen en los distritos centrales.

Estos cinco grupos constituyen, en conjunto, la gran mayoría de los residentes permanentes. Muchos son antiguos residentes, a veces, ocupan viviendas familiares que les pertenecen, pero en la mayoría de los casos son locatarios que se benefician de la persistencia de leyes de alquileres que mantienen congeladas las locaciones desde hace décadas. Aún en casos donde tal legislación ha sido reemplazada, subsisten mecanismos personales y semi-oficiales que les permiten permanecer en las viviendas que ocupan: es el caso de Buenos Aires.

**Artesanos.** Su número es difícil de estimar ya que se confunden los artesanos que residen permanentemente con aquellos que viven durante períodos prolongados. Este grupo es importante en Cusco y Quito y en menor grado en Salvador, a cuyo centro histórico concurren diariamente artesanos que residen en otros barrios. No parecen constituir un grupo numéricamente significativo en los otros tres distritos centrales.

Muy pocos artesanos —como por ejemplo algunos imagineros de Cusco— tienen un mercado internacional e ingresos elevados, pero la inmensa mayoría vende sus productos a los turistas en las calles y plazas, y aunque sus ingresos parecen ser más elevados que los de muchos residentes permanentes y, sobre todo, de los "changarines" y jornaleros occasionales, distan de ser estables.

**Estudiantes.** El comparativamente bajo costo de alquiler de un cuarto en una casa transformada en pensión o en una casa familiar atrae a muchos estudiantes secundarios y universitarios al casco viejo de Panamá y al centro histórico de Cusco. Los fáciles traslados a los lugares de estudio son una atracción adicional. El número de estudiantes en los otros cuatro distritos centrales parecería estar relacionado con la estructura familiar.

#### Residentes transitorios

Hay dos grupos claramente diferenciados que he llamado transitorios ocasionales y transitorios frecuentes en función de la periodicidad de sus residencias en los distritos centrales.

#### Transitorios ocasionales

**Turistas.** Este grupo es muy importante en Cusco, tiene alguna importancia en Salvador y prácticamente ninguna en los otros cuatro distritos centrales. En 1979 visitaron Cusco 141.000 turistas, siguiendo una tendencia ascendente que se inició hacia 1973. La proporción de turistas extranjeros en 1979 era de 2,5 veces a 1, con respecto a los nacionales. La estadía promedio del turista es sólo de 2,7 días pero, por su número, constituye una presencia muy dominante ya que, la gran mayoría de los hoteles y hostales donde se alojan, así como los monumentos y museos que visitan y los restaurantes, confiterías, bares y comercios a los que asisten, están en el distrito central. El distrito central de Cusco mantiene la presencia de turistas en las calles y locales hasta las 11 ó 12 de la noche, mientras que la presencia de los residentes permanentes prácticamente ha desaparecido.

En el Pelourinho existen sólo dos hoteles turísticos y muy pocos lugares de atracción nocturna. El turista desaparece del distrito central al anochecer. Los distritos centrales de Buenos Aires, Montevideo y Panamá no tienen hoteles turísticos. El turista los visita durante el día y la noche pero su presencia está muy localizada. A pesar de que en el centro de Quito existe un hotel de cierta calidad con un modesto casino, el turista visita el distrito central solamente durante el día. Las calles y plazas de los distritos centrales analizados, con la excepción de Cusco, quedan desiertas de turistas al anochecer. Sólo Cusco es una ciudad de atracción turística internacional. Proporcionalmente también lo sería Buenos Aires, pero lo que le atrae al turista extranjero de Buenos Aires son

sus comercios y su vida cultural, o bien como lugar de paso hacia otros lugares del país. El Barrio Sur juega un rol menor.

Existe otro grupo de transitorios ocasionales que parecen favorecer algunos hoteles y pensiones de bajo precio en Panamá y Buenos Aires y posiblemente en Montevideo. Son los viajantes, hombres de negocios de provincia con escaso volumen de operaciones. El Hotel Central, frente a la catedral de Panamá, es un hotel construido a principios del siglo XX que atrae, casi con exclusividad, a visitantes del interior del país.

#### Transitorios frecuentes

**Agricultores y cargadores.** En Cusco y Quito, constituyen un grupo numeroso que reside parte del mes o de la semana en un pueblo rural no muy alejado, en el que el jefe de la familia —hombre o mujer— y su familia son activos productores agrícolas en pequeña escala, con frecuencia pequeños propietarios minifundistas<sup>21</sup>. Viajan semanalmente o periódicamente a Quito a vender el excedente que producen, a través de un intermediario que reside en la ciudad o, en forma directa, o en puestos callejeros oficialmente reconocidos o ilegales. Estos últimos son frecuentemente detenidos y luego de pagar una multa reanudan sus actividades. El resultado visible es la intensa tugurización de algunas calles y plazas en los distritos centrales, especialmente en las proximidades de los mercados públicos y cerca de las estaciones de ómnibus y del ferrocarril. Se especializan en el comercio de frutas y verduras, paralelo al oficial, en el que se abastece la población de bajos ingresos. No pueden calificarse a todos como vendedores ambulantes porque por lo general mantienen lugares fijos.

El ciclo semanal o periódico de los cargadores es parecido al anterior. También residen en áreas agrícolas vecinas pero su producción es demasiado escasa para alcanzar excedentes o no son productores agrícolas directos. Los cargadores son pagados por trabajo.

Aunque no conozco ningún estudio que se ocupe de las migraciones hacia los distritos centrales y de su impacto en las sociedades allí establecidas, parece evidente que los distritos centrales constituyen una alternativa a problemas laborales de base estructural en las áreas rurales vecinas. El distrito central, entonces, se convierte en el lugar de destino de muchos migrantes, especialmente ocasionales, que lo prefieren a la acción representada por los barrios periféricos.

**Obreros de la construcción.** Parecen constituir un grupo importante de residentes permanentes y transitorios en Buenos Aires y Montevideo, a pesar de que las obras en construcción están concentradas en otros barrios. En Quito es, posiblemente, un grupo importante entre los residentes transeúntes, ya que los peones de la construcción que residen permanentemente en la ciudad viven en las nuevas barriadas más cercanas a los distritos de mayor actividad constructora. En Panamá y Salvador la actividad constructora se concentra lejos de los distritos centrales.

**Artesanos.** En Cusco y Quito se ajustan a un ciclo de viajes periódicos desde sus pueblos y áreas de residencia. La mayoría parece ser intermediaria en pequeña escala entre los productores —a veces un grupo familiar— y otros intermediarios o el público. Los artesanos que operan en los otros cuatro distritos centrales son, en su mayoría, residentes permanentes en otros barrios de la ciudad o en el mismo barrio.

## VI. Empleo

Los distritos centrales son lugares de empleo estable y de ingresos para sus residentes permanentes u ocasionales así como para residentes de otros barrios de la ciudad. La información es muy escasa. En los dos barrios encuestados del casco antiguo de Panamá, el 23,3 % y el 36,1 % de la población económicamente activa trabaja en él y los demás lo hacen fuera de allí. El porcentaje, según informantes, sería más elevado entre los residentes permanentes y ocasionales de los distritos centrales de Quito, Cusco y Salvador, especialmente si incluimos algunos distritos inmediatos y accesibles a pie.

Los distritos centrales son esencialmente lugares de trabajo para la población residente o migrante ocasional no especializada. Su característica visible es la predominancia de actividades que no son intensivas de capital. Es, tal vez, una forma simple para explicar la existencia en ellos de una población temporaria tan importante.

### Comercio minorista y mayorista

El comercio es, posiblemente, la principal fuente de trabajo estable en cinco de los seis distritos analizados, siendo la Ciudad Vieja de Montevideo la excepción. En todos, excepto en Cusco, el comercio de mayor calidad se trasladó casi totalmente a otros barrios de sus respectivas ciudades. En la Ciudad Vieja de Montevideo predomina el comercio cotidiano y otro de tipo especializado; el comercio de tipo exclusivo está disminuyendo rápidamente con respecto a diez o quince años atrás. El comercio para ingresos altos se desplazó siguiendo a su clientela y, en cambio, quedó consolidado un comercio que satisface las necesidades de una población con ingresos considerablemente más bajos y con pautas de consumo menos diversificadas. El comercio que se mantiene en los distritos centrales es preferentemente de consumo diario para la población residente. En Quito y Cusco, en menor grado en Buenos Aires y aún menos en los otros distritos centrales, existe un comercio mayorista y especializado que sirve a áreas más amplias de las respectivas ciudades. Por su carácter, el comercio minorista está relacionado con la vivienda y ubicado de manera dispersa en toda el área de los distritos centrales, y forma, en cada uno de ellos, calles o núcleos comerciales

que se han desarrollado espontáneamente. En estos casos el comercio de apoyo a la vivienda se mezcla con otros. En otras palabras, el comercio está distribuido en todos los distritos centrales aunque tiene clara tendencia a localizarse alrededor y cerca de las plazas, a lo largo de ciertas calles y en relación a otros usos especializados que requiere de él.<sup>12</sup>

El 20,6 % de la población residente en el Barrio Sur de Buenos Aires en 1970 estaba empleada en actividades comerciales. El 6,8 y el 7,5 % de los dos barrios objetos de la muestra analizada, a principios de la década de 1970, en el casco antiguo de Panamá, declararon ser comerciantes y sin duda buena parte de los que declararon ser empleados de oficina estaban empleados en actividades comerciales.

### Industria tradicional

La industria tradicional ubicada en los distritos centrales provee principalmente de bienes de consumo a la población de la ciudad en general y, en menor grado, a los mercados externos a la misma. Muchas de estas industrias están localizadas en los distritos centrales desde hace tiempo.

En 1970 fueron censados en el Barrio Sur de Buenos Aires 462 establecimientos industriales. Los grupos principales eran: las imprentas, con 109 empresas (23,6 %) y 3.300 obreros y empleados; el sector alimenticio con 50 empresas (10,8 %) y 2.280 obreros; la industria de la confección con 46 empresas (10,0 %) y 475 obreros y los talleres mecánicos con 66 empresas (14,3 %) y 350 obreros. El resto de las empresas (41,3 %) incluía, entre otras, a mueblerías, carpinterías, etcétera. El 24 % de la población residente o transitoria del Barrio Sur estaba, en 1970, ocupada en industrias manufactureras pero desconozco el porcentaje que trabajaba en establecimientos ubicados en el barrio y el que trabajaba fuera de él, como tampoco el porcentaje de residentes de otros barrios que encontraban ocupación industrial allí.

En la Ciudad Vieja de Montevideo y en el casco viejo de Panamá observé varias imprentas. Sólo el 8 % de la población económicamente activa del distrito central de Quito está empleada en la producción de bienes; en orden decreciente trabajan en actividades textiles, del cuero, maderas y metalúrgicas.

### Actividad bancaria y financiera

El principal centro bancario del Uruguay está ubicado en la Ciudad Vieja, en un rectángulo de unas doce manzanas, entre las plazas Zabala y la de la Catedral, extendiéndose hacia la plaza Independencia. Su ubicación es antigua y respondía, como aún responde en la actualidad, a la población de la Aduana y de la administración del puerto. En el centro bancario están ubicadas las sedes centrales del Banco de la República,

del Banco Central y de la mayoría de los principales bancos del país y sucursales de otros bancos nacionales y extranjeros. En los distritos centrales de Buenos Aires, Cusco, Panamá, Quito y Salvador sólo existen sucursales bancarias.

La proximidad del puerto mantiene en los distritos centrales de Montevideo y Buenos Aires una serie de actividades relacionadas con la importación y exportación —como la de los despachantes de aduana— y también depósitos de almacenamiento, suministro de barcos y actividades complementarias, que dan gran actividad a una sección de esos barrios durante las horas de oficinas. Esas áreas de los distritos centrales carecen de toda actividad durante los fines de semana y durante la noche. Estas actividades están ubicadas, en Salvador, en la ciudad baja, y en Panamá fuera de los límites del casco antiguo. Los administrativos y empleados calificados que emplean por lo general viven en otros barrios. Como fuente de empleo de los residentes, se limita a algunos empleados y, esencialmente, a personal no calificado, por lo general jornaleros.

#### Oficinas profesionales

Salvo en Cusco, es una actividad declinante en los otros cinco distritos centrales. Aún en Cusco parece existir una tendencia a desplazarla hacia la periferia del centro histórico, especialmente a lo largo de la Avenida del Sol, principal acceso al centro histórico.

#### Turismo

El crecimiento en Cusco es significativo: 4 agencias en 1970, 52 en febrero de 1979 y 86 a principios de 1980; 20 de las 52 agencias que existían en 1979, entre ellas las más importantes, pertenecían a empresas con sus casas centrales en Lima o en el extranjero. Paralelamente se desarrollaron en Cusco las empresas de transporte, integradas a las empresas de turismo.

El número de camas en hoteles, hostales y pensiones pasó de 1.140 en 1970 a 4.182 en 1979; varios dueños de los establecimientos intermedios son ex-propietarios de tierras en la región, afectados por la reforma agraria. A pesar de esta expansión, el número de empleos creados ha sido comparativamente bajo: unos 2.000 en diez años. En ninguno de los otros cinco distritos centrales se ha producido una situación comparable.

#### Comercio informal

El comercio informal existe en las calles de los distritos centrales de Salvador, Quito y Cusco desde hace muchas décadas, posiblemente

en Quito y Cusco sin discontinuidad alguna desde la colonia<sup>13</sup>. Es una actividad diaria. No tiene la misma importancia en los distritos centrales de Buenos Aires y Montevideo. En los cuatro primeros distritos ocupa a un número considerable de hombres, mujeres y niños, que se desplazan, a veces, por calles y plazas pero que, con más frecuencia, se mantienen en puntos fijos o semifijos establecidos por las municipalidades.

El 15,2 % de las mujeres en el distrito Maciel del Pelourinho eran vendedoras ambulantes<sup>14</sup>. Es la actividad que más crece entre las mujeres.

En la Ciudad Vieja de Montevideo, el puerto ofrece trabajo a estibadores y changadores; el comercio y los pequeños talleres, a limpiadores, cuidadores de coches y junta-papeles y atrae a vendedores ambulantes; y el mercado viejo, a personas que se encargan de tareas de carga y descarga y "changas" en general. Todos tienen ingresos irregulares que perciben, por lo general, en forma diaria o jornal o como medio jornal, pero a veces por tareas. Los mejor pagados son los estibadores del puerto, los que a principios de 1982 llegaban a ganar 5.000 N\$ (400 U\$S) por mes, pero sus actividades no son estables. No tengo datos semejantes sobre el Barrio Sur de Buenos Aires. Sin duda existen residentes temporarios o permanentes que trabajan en el puerto y otros, como limpiadores en los comercios y oficinas del distrito o, como cuidadores de coches o en los mercados barriales. En ambos distritos viven peones de obras, siendo la Ciudad Vieja de Montevideo un área de construcciones más o menos continuas, no así el Barrio Sur bonaerense. El 44,3 y 11,6 % de los dos barrios de la muestra, en el casco viejo de Panamá, declararon ser obreros jornaleros; el 3,6 y el 5,3 % vendedores y el 9,2 y 1,9 % dijeron estar ocupados en oficios domésticos, pero no sé si desarrollaban sus actividades en el casco antiguo o fuera de él.

En Cusco y Quito el número de "cargadores" es importante. Buena parte de los productos de consumo diario, tales como frutas, verduras, carnes, leña y otros, es acarreada desde las terminales a los lugares de expendio por cargadores, sobre sus hombros o mediante pequeños carros que empujan o arrastran. Los "cargadores" trasladan maderas desde los depósitos a las carpinterías, muebles a sus lugares de venta o a los depósitos, se ocupan de mudanzas y realizan un sinnúmero de tareas que son imprescindibles para el comercio y la pequeña industria local, por su bajo costo, la flexibilidad de la contratación y su disponibilidad prácticamente a cualquier hora.

#### Servicios domésticos y a domicilio

Una encuesta realizada a 353 mujeres en el distrito Maciel, en el Pelourinho, no aclara si las lavanderas (8,1 %), sirvientas (4,0 %) y empleadas domésticas (2,3 %) desempeñaban sus tareas para terceros dentro o fuera del distrito central<sup>15</sup>. Es posible que en algunos casos, como

las cocineras (0,7 %), trabajasen en el centro histórico. En Quito y Cusco estas actividades están bien representadas tanto entre las residentes permanentes como temporarias. El 2,1 y el 5,2 % de las dos muestras realizadas en dos distritos del casco viejo de Panamá declararon ser empleadas domésticas.

#### Prostitución

Señalada como actividad constante (debido a la cercanía del puerto) por los autores del estudio de la Ciudad Vieja de Montevideo y, en cierto modo visible, en los distritos centrales de Panamá y Cusco, tuvo y aún tiene importancia —aunque declinante— en el distrito Maciel, en el Pelourinho. La proximidad del puerto, las posibilidades de subdivisión de las viviendas y el control ejercido sobre la prostitución en otros barrios de la ciudad, determinaron un fuerte crecimiento de la prostitución en Maciel a partir de la década de 1930. Esta actividad impulsó la apertura de numerosos bares. En 1969 trabajaban en el distrito 449 prostitutas, algunas residentes en el barrio. La declinación fue acelerada; 171 en 1976 y 75 en 1980<sup>16</sup>.

### VII. La vivienda

Cuatro de los seis distritos centrales analizados pertenecen a ciudades que son capitales nacionales. Salvador ha sido, durante los últimos años de la década de 1960 y durante la década de 1970, un centro comparativamente privilegiado en el Brasil por las inversiones públicas en infraestructura y las privadas en industria<sup>17</sup>. Las distintas situaciones favorecieron a esas cinco ciudades. A pesar de ello, los programas de vivienda, infraestructura urbana y equipamiento comunitario han sido insuficientes y la calidad general del habitat de los sectores de bajos ingresos se ha deteriorado. La situación de Cusco es aún más grave: durante la década de 1970, el sector público no construyó ninguna vivienda y la acción privada, cuya producción estuvo siempre fuera del alcance de los sectores populares, declinó rápidamente a partir de 1977.

Casi no han sido construidos, durante los últimos años, nuevos edificios de vivienda, comerciales o para oficinas en los seis distritos centrales analizados<sup>18</sup>. En realidad, salvo la transformación de algunos antiguos conventos en hoteles de lujo —como el Hotel do Carmo en Salvador y el San Antonio Abad en Cusco— y de viejas casonas o de partes de edificios religiosos en hoteles y hostales, galerías de artes y de exhibición artesanal, restaurantes, oficinas y centros comerciales para turistas, no se observa en las calles de los distritos centrales mayor actividad constructora oficial. En cambio, en el interior de las viviendas, en los patios, corredores y huertos internos, hay una continua subdivi-

sión de los espacios abiertos y cerrados, utilizando materiales precarios para adaptarlos a las necesidades de alojamiento o comerciales y productivas de los grupos de bajos ingresos. Esta actividad es casi siempre clandestina. Sólo en Salvador existe un programa de transformación de antiguas viviendas en pequeños departamentos para sectores de ingresos medios y medios-bajos iniciada hace tres o cuatro años por la Fundación del Pelourinho.

El número total de unidades de vivienda en los distritos centrales parece aumentar, teniendo en cuenta las transformaciones explicadas, pero se realiza a costa de un incremento del índice de hacinamiento. Este aumento parecería compensar la disminución provocada por demoliciones periódicas, visibles en Salvador mediante la comparación de fotografías aéreas. Las demoliciones en la Ciudad Vieja de Montevideo han sido frecuentes durante los últimos años.

No he encontrado información sobre el número de unidades de vivienda que no están ocupadas pero parece estar generalizada entre los propietarios, en los casos donde rigen leyes de inquilinato o de alquileres, la decisión de dejarlas vacías cuando se desocupa una de ellas.

#### Diseños de la vivienda

En Quito y Cusco predominan las viviendas de una o dos plantas con uno, dos o tres patios, techos de tejas y muros de adobe. En las manzanas vecinas a las plazas de Armas, rodeando otras plazas y a lo largo de las calles comerciales tradicionales, existen muchas viviendas con un piso alto. El diseño de la planta es prácticamente el mismo. El diseño de las casonas construidas durante el período republicano repite muchos de los elementos coloniales. En la periferia de los distritos centrales predominan casas en lotes de menor tamaño y peor construcción pero con una planta parecida. Esta zona constitúa el borde de la ciudad colonial hasta fines del siglo XIX. Las características arquitectónicas de estas viviendas facilita su subdivisión. Su estado de conservación es, por lo general, malo. Mis propias observaciones confirmán el estudio realizado en una manzana de Cusco<sup>19</sup>: techos con goteras y manchas visibles de humedad en techos y paredes; paredes blanqueadas descascaradas y falta de pintura interior y exterior; ventanas y puertas en mal estado; ventanas, sin vidrios en muchos casos, que se mantienen cerradas por razones de seguridad y como protección contra el frío; pisos de tablones o de ladrillos en mal estado y con frecuencia de tierra apisonada; servicios sanitarios comunes muy mal mantenidos y deficitarios, con frecuencia limitados a una canilla y un agujero por letrina.

En Montevideo y sobre todo en Buenos Aires, existen aún varios edificios construidos como conventillos a fines del siglo XIX y principios del XX<sup>20</sup>. Su diseño fue bastante generalizado: una o dos hileras de cuartos a lo largo de un corredor lateral o central, con sanitarios y lavaderos comunes al fondo. Algunos de estos edificios tienen un piso

alto. Con frecuencia sólo el frente y las paredes laterales eran construidos con materiales permanentes, especialmente en los distritos más alejados del "centro". Como fueron construidos con ladrillos, pisos de tablones o de baldosas y techos de tejuela, su solidez es mayor que el de las antiguas casonas, pero su estado de conservación es igualmente malo y la deficiencia de los servicios está agudizada por su mal estado. En Buenos Aires y Montevideo no han perdurado casas coloniales transformadas en conventillos. En cambio, muchas casas de uno o dos pisos altos —algunas de considerable tamaño— construidas a principios de siglo han sido convertidas en conventillos. Este tipo de vivienda colectiva es el que predomina en el casco viejo de Panamá, en el que abunda la arquitectura civil de la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, debido a los frecuentes incendios anteriores.

La típica vivienda tugurizada del Pelourinho tiene uno o dos pisos altos y está construida sobre un terreno angosto y, con frecuencia, con poco fondo. Las paredes sólidas de material y sus techos de teja están en mal estado de conservación. No tiene patios pero, si el terreno lo permite, existe un fondo que muchas veces ha sido ocupado con construcciones aún más precarias que también sirven como viviendas. El origen de estas construcciones en el distrito Maciel se remonta a fines del siglo XVIII o principios del XIX; en la zona próxima a Carmo, a fines del XIX o principios del XX. En Cusco y Quito, en cambio, predominan las viviendas con planta colonial.

La gran mayoría de los habitantes en los seis distritos centrales analizados son inquilinos<sup>21</sup> con ingresos bajos y con frecuencia irregulares. En Cusco el número de arrendatarios en anticresis parece ser elevado.

Desconozco el número de familias y de individuos solos que viven en los diferentes tipos de alojamiento popular que analizo a continuación. En cambio, de las entrevistas realizadas y a través de informantes surge con claridad el deseo, de la mayoría de los residentes permanentes y de muchos ocasionales, de continuar viviendo en los distritos centrales. Las razones dadas con más frecuencia son tres: proximidad a los lugares de ingresos potenciales; alquileres bajos debido al conglomeramiento de los mismos, y contacto con familiares y amigos. En cinco de las seis ciudades analizadas (no tengo en claro la situación en Panamá), existen leyes de alquileres que incorporan de manera total o parcial a la superficie de los distritos centrales.

### Conventillos

La práctica generalizada es el alquiler de una pieza por familia, aunque a veces dos familias comparten la misma pieza con una división endeble. Los servicios sanitarios y la o las canillas de agua son comunes. Los patios son utilizados para cocinar, tender la ropa y para que jueguen los niños bajo el control de las madres cuando el tiempo

lo permite. El hacinamiento es muy alto. En algunos conventillos, como en la Casa de los Siete Patios en Quito, viven unas 150 personas de toda edad<sup>22</sup>. Por lo general, el número de habitantes es inferior. En las zonas donde rigen las leyes de alquileres estos son tan bajos que muchas veces los propietarios o los administradores no se molestan en recolectarlos. Tampoco realizan en esas construcciones tarea alguna de conservación o reparación, por lo que la decadencia de las construcciones es enorme y progresiva. Mientras los propietarios esperan un cambio de legislación que les permita recuperar sus edificios, los locatarios tampoco realizan inversión ni esfuerzo alguno en mejorarlos ya que saben que su tenencia es precaria. Además, los recursos de los locatarios son, por lo general, muy bajos. Con frecuencia los propietarios impiden que los ocupantes reparen sus cuartos para acelerar la decadencia y el eventual colapso del edificio.

Existe una diferencia legal entre un conventillo y un inquilinato aunque ambos se caracterizan por ser viviendas familiares en las que predominan los alquileres mensuales por pieza. Los inquilinatos son equiparables, desde el punto de vista administrativo, a una casa de departamentos, en el sentido en que suelen hacerse contratos. La mayoría de los habitantes de un conventillo están en una situación legal inestable. Existen diferencias entre los ingresos de los habitantes de uno u otro tipo de vivienda colectiva.

El alquiler de una pieza de inquilinato en la Ciudad Vieja de Montevideo oscilaba, a principios de 1962, entre 600 N\$ (50 U\$S) y 2.000 N\$ (166 U\$S) por mes aunque algunas llegaban a los 2.600 N\$ (216 U\$S). Me informaron que los alquileres de departamentos modernos, ubicados en barrios mejores, son equivalentes para una superficie comparable, pero que las familias residentes en los inquilinatos no pueden alquilarlos por carecer de garantías y de ropa apropiada. El nivel de alquileres que se paga parece indicar que muchas familias tienen un poder adquisitivo lo suficientemente alto como para optar por un crédito del Banco Hipotecario Nacional. El desalojo de las familias que se atrasan con los alquileres funciona de manera casi inmediata debido a las vinculaciones entre los administradores y la policía. Existen conventillos en la Ciudad Vieja cuyos alquileres mensuales oscilan entre los 500 N\$ y 1.200 N\$ (40 y 100 U\$S). Los niveles de pobreza son bastante mayores. En inquilinatos y conventillos suelen alquilarse los corredores y pasos de entrada, dividiéndolos de manera precaria.

### Pensiones

El origen de muchas pensiones fue el mismo de los tugurios o inquilinatos: viviendas originalmente construidas para sectores de ingresos medios y altos y luego ocupadas por sectores con ingresos cada vez más bajos, hasta que el propietario circunstancial o el locatario decidió utilizarlas como pensiones. La característica generalizada es el

alquiler de piezas a familias enteras o a varios individuos. El alquiler, por lo general, se paga en forma diaria o por semana sin exigir referencias ni garantías. El locatario es expulsado si no cumple con el pago del alquiler, el cual es mucho más alto que el de las piezas en los inquilinatos. A principios de 1980, se iniciaba en 70 N\$ (6 U\$S) diarios y por persona, por adulto sin relación de parentesco, compartiendo una pieza, y llegada a 160 N\$ (13 U\$S) para una mujer sin pareja pero con niños. En Cusco el alquiler mínimo de un cuarto sin muebles oscilaba, a mediados de 1980, entre 5.000 y 12.000 soles (17 a 40 U\$S), cifra inalcanzable en una ciudad donde un empleado de comercio ganaba en esa época 19.640 soles (67 U\$S) por mes sin bonificación.

En las pensiones, el movimiento de entrada y salida de los inquilinos es más rápido que en los conventillos e inquilinatos, debido a la ocupación inestable de mucho residentes. Entre los pensionistas figuran familias e individuos que se incorporan al mercado laboral de la ciudad, jubilados, empleados con empleos estables, estudiantes, etcétera. Las pensiones se caracterizan por tener servicios sanitarios comunes, mala iluminación y a veces poca ventilación, y un amoblamiento mínimo, propiedad del propietario. Por lo general se utilizan las piezas para cocinar aunque suelen existir cocinas colectivas.

#### Viviendas ocupadas ilegalmente

En todos o casi todos los distritos centrales existen invasiones de edificios que, habiendo sido destinados a la demolición, fueron legalmente desocupados, pero al no ser concretada una nueva construcción permanecieron vacíos. Esta situación facilitó su ocupación por intrusos. Su estado general de conservación es muy malo y por lo general los servicios de agua y luz han sido desconectados. A pesar de ello, los nuevos ocupantes permanecen en esos edificios, a veces, indefinidamente y hasta llegan a subalquilar piezas.

En los distritos centrales, prácticamente, no se registran invasiones de terrenos porque casi toda la superficie está ocupada. En Cusco y Quito he visto algunos refugios precarios de uso ocasional a lo largo de las vías del ferrocarril o de alguna avenida, al parecer ocupados por residentes transitorios ocasionales.

#### Conclusiones

Los proyectos de conservación y restauración de los centros históricos de América Latina (distritos centrales, como los denominó en este trabajo), respaldados aún por una legislación parcial e incompleta, fueron analizados en Quito en 1977, tratando de mostrarlos en su dimensión integral. En Quito fue definida la conservación de los centros históricos como una operación "destinada no sólo a revitalizar los inmue-

bles, sino primordialmente la calidad de vida de la sociedad que los habita"<sup>23</sup>. En sucesivos encuentros (Méjico, 1978; Buenos Aires, 1980; Morelia, 1981 y 1982) se insistió en la necesidad de rehabilitar las viviendas, incorporar a las comunidades en los proyectos y respetar el entorno ecológico de los centros históricos. Este progreso conceptual no quedó reflejado en el plano operativo y los nuevos enfoques quedaron desvirtuados por la presión de la especulación inmobiliaria o de intereses particulares sectoriales (el turismo, por ejemplo), la falta de poder político y económico de los municipios, el desinterés de las autoridades nacionales y provinciales, la falta de políticas educativas y culturales y la falta de aliento a la participación ciudadana. No puede, entonces, sorprender a nadie que preste alguna atención al problema del deterioro ambiental y socio-económico de los distritos centrales de las ciudades.

El énfasis ha sido puesto, hasta ahora, en la preservación de los aspectos tradicionales de los distritos centrales mientras se permite, y hasta se impulsa, el alejamiento de algunas de las funciones que tradicionalmente cumplen, algunas de las cuales podrían conservarse o reabilitarse.

La falta de empleos estables amenaza en transformarlos en barrios de pobres e indigentes. El desempleo es alto pero su magnitud es difícil de estimar por la importancia del sector informal, integrado de diversas maneras a la economía de la ciudad. Es el resultado de una migración doble, iniciada en algunos distritos hace ya muchas décadas: el desplazamiento de las antiguas élites y, luego, de la clase media que se formó en algunas ciudades con el avance del capitalismo, y su reemplazo por inmigrantes extranjeros o campesinos, según los casos. Esta situación causó grandes cambios en la estructura social de los distritos. Es interesante comprobar que el impacto negativo de estos procesos en los edificios de los distritos centrales, debido a la incapacidad de sus nuevos habitantes en mantenerlos, pone en peligro el patrimonio arquitectónico que ha sido, precisamente, la primera y aún única preocupación de los gobiernos y de los técnicos. Además, los servicios públicos se deterioran porque el sector público prefiere invertir en nuevos barrios y pocos cuestionan esta situación.

Las actividades de los distritos centrales se entremezclan con las de otros barrios de la ciudad. Su economía tiene algunas características propias pero las pocas industrias —casi todas de reducido tamaño, baja tecnología y poco capitalizadas— están por lo general insertas en la economía urbana y hasta regional. Esta integración parece ser más estrecha en las ciudades que alcanzaron hace más tiempo tasas rápidas de urbanización —como Buenos Aires y Montevideo—, que en las de crecimiento urbano más reciente —como Cusco y Quito—, donde existe una numerosa población flotante o transitoria y un sector informal más amplio con bajas calificaciones y escaso o ningún capital.

En los distritos centrales de ciudades que se han urbanizado recientemente parecen existir formas de organización comunitaria que no se repiten en los barrios de la ciudad. Es un tema aún menos conocido

que los otros presentados en este trabajo. Tal vez, la lección de estas organizaciones sea válida ante la fractura de la ciudad y la necesidad de impulsar formas activas de participación.

## NOTAS

<sup>1</sup> Una síntesis de estos estudios es presentada por Leo F. Schnore "On the spatial structure of cities in the two Americas", Hauser, Philip M. y Schnore, Leo F. (compiladores), en *The Study of Urbanization*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1967, capítulo 10.

<sup>2</sup> Hardoy, Jorge E. y Dos Santos, Mario R. (compiladores); Joaquín Alvarez, Berendina Coolman, Jorge Dandler, Guillermo Geisse, Ramón Gutiérrez y Alejandro Rofman, *Impacto de la urbanización en los centros históricos de América Latina*, UNESCO-PNUD, Lima, 1981. Véase capítulo 14, "La evolución del pensamiento sobre centros históricos". Estudio realizado entre febrero y octubre de 1980 y revisado en 1982. Será publicado en 1983.

<sup>3</sup> Uno de los estudios más recientes, cuyo propósito fue el de establecer directivas para la Regeneración de los barrios centrales de la Ciudad de México, fue el realizado por COPEVI, *Estudio de Regeneración Urbana de la Ciudad de México*, 8 volúmenes, México, 1975. El estudio se concentró en tres delegaciones completas —Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza— con una superficie de 11.006 has. y 2,3 millones de habitantes, en 1975. Entre los criterios utilizados para delimitar el universo de estudio estuvo el de trabajar con unidades estadísticas completas y contiguas. Tomo I, primera parte, capítulo 14, "Criterios para definir la zona de estudio".

<sup>4</sup> Estudios específicos sobre los centros históricos (distritos centrales). Cada uno de ellos incluye bibliografías. General: Hardoy, Jorge E. y Dos Santos, Mario R. (compiladores), *Impacto de la urbanización...*, UNESCO-PNUD, Lima, 1981, ob. cit.; *Estudios de casos*, Montevideo, Grupo de Estudios Urbanos, *La ciudad vieja de Montevideo*, marzo de 1982; Panamá, Instituto Panameño de Turismo, *Restauración del casco antiguo de la ciudad de Panamá*, Panamá, diciembre de 1972; para Salvador, Quito y Cusco, tres monografías (en prensa); los respectivos centros históricos por Jorge E. Hardoy y Mario R. dos Santos, con la colaboración de Ramón Gutiérrez y Alejandro Rofman.

<sup>5</sup> El criterio tradicional para delimitar a un centro histórico ha sido la existencia de una, comparativamente, intensa concentración de interés arquitectónico construidos durante el período colonial. A pesar de que todos los países de América Latina poseen legislación protegiendo esas áreas, no existen criterios precisos para definir los límites de un centro histórico. Por lo general, la legislación protege únicamente a los edificios coloniales y no a la producción arquitectónica y urbanística posterior

<sup>6</sup> Introducción general a las monografías sobre Cusco, Quito y Salvador antes citadas.

<sup>7</sup> Entre 1947 y 1970 la población del Gran Buenos Aires creció 76 % y la de la Capital Federal un 34 %.

<sup>8</sup> En comparación, el 17,8 % de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires y el 9,3 % de los habitantes del país habían nacido en el extranjero.

<sup>9</sup> Se trata del área de la Catedral y del área de las Bóvedas. Fueron encuestadas 173 y 200 familias, respectivamente.

<sup>10</sup> En 1975, el 43 % de la población de Quito provenía de otros puntos del interior del país.

<sup>11</sup> Denis, P. Y., "Mutations récentes dans les villages de la périphérie de Quito: les cas de San Juan de Calderón et San Miguel de Callacoto" en *Actes du XLIIe Congrès International des Américanistes* (París, septiembre de 1976), París, 1977, vol. I, págs. 549-567. En San Juan, con 1.213 habitantes y ubicado a 15 kilómetros al norte de Quito, sólo el 2,8 % de la población activa trabaja como agricultores a tiempo completo. La mayoría de los residentes de estos dos pueblos permanecen varios días seguidos en la capital debido a los malos transportes que les impide viajes diarios, a pesar de la distancia corta que los separa de Quito.

<sup>12</sup> Por ejemplo en Salvador, en la Baixa dos Sapateiros, en la Praça da Sé y en las calles próximas al elevador Lacerda; en el casco viejo de Panamá, en la carrera de la Constitución; en el Barrio Sur de Buenos Aires, en las calles Perú, Defensa y, en general, las que corren de norte a sur en el sentido del tránsito que accede al "centro".

<sup>13</sup> De acuerdo a informantes en 1979 trabajaban de vendedores ambulantes 12.000 personas en el centro histórico de Quito y 40.000 en la ciudad.

<sup>14</sup> Da Silva, Mauricio Jorge, "Mulheres trabalharadoras do Maciel", en *Monumento*, nº 16, noviembre-diciembre 1981, págs. 9-14.

<sup>15</sup> Da Silva, Mauricio Jorge, ob. cit., cuadro pág. 11.

<sup>16</sup> *Ibidem*, págs. 10 y 11.

<sup>17</sup> La Ley N° 14 del 8 de junio de 1973 definió "un sistema jerarquizado de divisiones territoriales y de ciudades" en el que se privilegió la situación de las nueve áreas metropolitanas principales del Brasil, una de las cuales era Salvador. Más tarde fue agregada Brasilia a la lista. La ley responsabilizó a los Estados por la conducción de las funciones metropolitanas. Esta posición fue consolidada un año después con la creación de la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana y especialmente en 1975 con la del Sistema Nacional de Fondos para el Desarrollo Urbano.

<sup>18</sup> En la rambla sur, junto a la Ciudad Vieja de Montevideo, el Banco Hipotecario del Uruguay construyó varios bloques de vivienda media.

<sup>19</sup> Flores Ochoa, Jorge y Margarita, Jaramillo, "Informe relativo a la encuesta socio-económica realizada en la manzana N° 101 del centro monumental de Cusco", en UNESCO-PNUD, *Conservaciones de Centros-Sitios Históricos*, Lima, 1979, págs. 59-64. La encuesta fue realizada en enero de 1978.

<sup>20</sup> De los 1.770 conventillos con 24.023 habitantes que existían en Buenos Aires en 1880, según Guillermo Rawson en su *Estudio sobre las casas de inquilinatos en Buenos Aires (1885)*, 372 estaban ubicados en

las antiguas parroquias de Concepción y San Telmo que forman, aproximadamente, el actual Barrio Sur.

<sup>21</sup> El 80 % de los habitantes del distrito central de Cusco son arrendatarios.

<sup>22</sup> La Casa de los Siete Patios estaba habitada por 158 personas. Entre los jefes de familia, 16 eran comerciantes, 8 trabajaban como empleados, 6 prestaban servicios personales, 3 eran artesanos, 3 se dedicaban a quehaceres domésticos y 1 era estudiante. Los restantes realizaban trabajos de carpintería, mecánica, etc. Nina Lasso, Lauro, "La Casa de los Siete Patios, Quito", en Seminario-taller de reciclaje, evaluación y orientación de los cursos regionales de restauración de monumentos y conservación de centros históricos, Proyecto Regional de Patrimonio Cultural, UNESCO-PNUD, Lima, 1982, págs. 109-113.

<sup>23</sup> Proyecto Regional de Patrimonio Cultural, UNESCO-PNUD, *Coloquio sobre la preservación de los centros históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporáneas* (Quito, 1977), Lima, 1979.

## Un modelo de la estructura de poder en el México urbano

Larissa Lomnitz

### Introducción

Una de las discusiones importantes de las ciencias sociales actuales se centra en torno a la relación que existe entre las teorías sobre las clases sociales y la literatura que trata sobre el poder del Estado. Según Weber, el sistema capitalista se caracteriza por expropiar al trabajador no solamente en la esfera económica sino muy particularmente en la administrativa, o sea en su acceso al poder estatal. Weber considera que el capitalismo será suplantado, no por una revolución proletaria sino por el Estado burocrático<sup>1</sup>.

Frente a la posición weberiana, algunos sociólogos marxistas han tratado de extender el modelo de análisis clasista para abarcar las formaciones sociales más recientes, tales como la clase media, los intelectuales y ciertos sectores nuevos de la clase trabajadora<sup>2</sup>. Lo mismo ha ocurrido en la sociología latinoamericana en su necesidad por explicar el papel de los nuevos grupos rurales y urbanos en este continente, "los marginados", por ejemplo<sup>3</sup>.

Por otra parte, en el campo socialista han aparecido pensadores marxistas disidentes que proponen el surgimiento de una "nueva clase" burocrática dominante que ejerce su control sobre la sociedad a través del Estado<sup>4</sup>. Se trataría, en cierto modo, de una extensión del modelo clasista de Marx, según el cual la oposición entre las principales clases antagónicas ya no se basaría en la propiedad privada de los medios de producción sino en el control de los mismos a través del Estado. Marx fue el primero en esbozar esta idea en su famosa discusión sobre el "modo asiático de producción", idea que fue retomada por Weber. Según los sociólogos húngaros Konrad y Szelenyi<sup>5</sup>, ha surgido en Europa Oriental un sistema "racional-técnico" de planeación, producción y distribución a cargo de "intelectuales", es decir, de especialistas que legitiman su control del Estado en base a sus conocimientos técnicos.

Estas ideas pueden extenderse al resto de las sociedades modernas y, particularmente, a los países en desarrollo. Por ejemplo, Gouldner<sup>6</sup> observa que el proceso de industrialización del Tercer Mundo ha favo-

recido el ascenso al poder de una "burguesía cultural" cuyo capital consiste en el control de la educación, la cultura y la tecnología. Estas nuevas élites tienden a transformarse en una clase aparte, que proclama su autonomía de las antiguas burguesías tradicionales y las va desplazando del poder político.

O'Donnell<sup>7</sup> anota que en diversos países latinoamericanos ha surgido últimamente un Estado "burocrático-autoritario", cuya política no siempre coincide con los intereses de las burguesías nacionales. El Estado burocrático-autoritario suele aliarse con corporaciones transnacionales, que son burocracias empresariales internacionales que tienen poco en común con la burguesía de la época de Marx, o con las burguesías tradicionales latinoamericanas. Los militares, según O'Donnell, formarían parte de esta nueva tecnocracia dominante. Finalmente, otros autores analizan el mismo fenómeno como corporativismo, autoritarismo, patrimonialismo, etc.<sup>8</sup>.

En México existieron condiciones históricas que aceleraron la evolución hacia un Estado autoritario. El centralismo corporativo mexicano surgió de la fragmentación del poder político y de las luchas regionalistas pre y post-revolucionarias, imponiéndose a una sociedad caótica y desorganizada. El sistema político resultante suele caracterizarse también como corporativo, populista, autoritario y patrimonial<sup>9</sup>. El Estado mexicano fundamenta su autoridad en la mantención de una estabilidad política excepcional, que ha permitido la implementación de algunas políticas de desarrollo económico<sup>10</sup>.

Según Schmitter<sup>11</sup>, los regímenes corporativos se caracterizan por la "cooptación de los líderes; la segmentación vertical o sectorial de las decisiones; una institucionalización permanente del acceso; la 'juridización' o legalización de los conflictos entre grupos a través de tribunales administrativos y laborales; la planeación tecnocrática y su correspondiente asignación de recursos a través del Estado; y el consenso basado en negociaciones continuas; relaciones simbióticas con clientelismo y patrimonialismo en áreas críticas o niveles del régimen; y el uso ocasional aunque sistemático de la represión física y de la intimidación anticipatoria". Esta descripción indica suscitamente que las relaciones de producción, en el Estado corporativo, van siendo sistemáticamente controladas por las relaciones de poder. Estas relaciones de poder se reflejan en estructuras sociales de tipo vertical: las sociedades tienden a dividirse en sectores, estructuras basadas en jerarquías de poder o en relaciones de patrón a cliente. Un sistema generalizado de clientelismo político tiende a superponerse a la estructura de clases.

Actualmente podría hablarse de la existencia de dos clases nacionales dominantes en México: la burguesía industrial y comercial, y la "nueva clase" de la burocracia estatal política y tecnológica. La relación entre ambas clases dominantes es compleja y varía históricamente entre una estrecha colaboración y la competencia por el control del poder<sup>12</sup>. A su vez, la clase trabajadora se ha escindido en dos sectores: un sector

formal sindicalizado y un gran "sector informal" que carece de estabilidad laboral y de protección salarial<sup>13</sup>.

El análisis clasista convencional se enfrenta en México con tales dificultades de aplicación que algunos autores han concluido, junto con Purcell y Purcell<sup>14</sup>, que este análisis "en muchas de sus formas no es enteramente adecuado a México". Por su parte, el uso oficial ha consagrado los términos "sector público" y "sector privado" para distinguir a los grupos formales identificados con el Estado, de aquellos identificados con la iniciativa privada. Estos sectores tienen en su interior, una estructura asimétrica que hace que exista una segmentación vertical en toda la sociedad mexicana<sup>15</sup>.

#### Méjico urbano: modelo de la estructura de poder

En el presente trabajo intentaré describir el proceso a través del cual un individuo es asignado a una posición en la estructura de autoridad y poder en México. El análisis de este proceso conduce a elaborar un modelo de estructura social, cuyas virtudes explicativas dependerán del grado en que, efectivamente, refleje las complejas relaciones que se dan entre los individuos y sus cargos o posiciones en el sistema de poder en México.

Propongo utilizar y ampliar la común metáfora o símbolo de pirámides paralelas, en cuyo interior se van generando muchas pirámides cada vez más pequeñas que se reproducen jerárquicamente como en la estructura de la familia patriarcal. Esta metáfora es aceptable desde el punto de vista de un protagonista que participa en el sistema: parece desempeñar un papel similar en la estructura política mexicana como el modelo de clases estratificadas en la cultura política inglesa. Es una metáfora capaz de motivar respuestas de solidaridad o de rivalidad; en una palabra, es un dato cultural de México.

Seguiré la organización institucional real utilizando la terminología usual en México. Se encuentran cuatro grandes "sectores" en la estructura social de México urbano: 1. el sector público o aparato estatal, el cual incluye la burocracia administrativa y las empresas estatales o semi-estatales con sus organismos conexos; 2. el sector privado (o "iniciativa privada") que incluye la burguesía nacional, sus aliados, sus clientes y empleados, el comercio y las profesiones liberales con sus organismos gremiales respectivos; 3. el sector laboral o proletariado industrial organizado, y 4. el sector informal (o sector "marginal") que incluye hasta un 40 % de la fuerza laboral en las ciudades<sup>16</sup> y que comprende a todos aquellos que no se encuentran afiliados a ninguno de los sectores "formales" enumerados.

El flujo de recursos en el interior del sistema se determina mediante la interacción de cuatro variables: a) la dirección del intercambio de recursos (o sea, si es horizontal o vertical); b) el tipo de recursos (poder, basado en acceso o control de capital, conocimientos especializados de

orden social, político y tecnológico, trabajo o lealtad política); c) el nivel o cantidad de los mismos, y d) el modo de articulación (formal o informal, de los individuos o grupos a las fuentes dominantes de los recursos: capital y poder). La primera y la tercera variables generan el patrón piramidal característico de la estructura, mientras que la segunda origina la existencia de sectores especializados en manejar diferentes clases de recursos, y la cuarta da cuenta de la diferenciación fundamental en dos grandes dominios de la sociedad urbana: el formal y el informal.

La circulación de recursos se rige sustancialmente a través de relaciones verticales del tipo de patrón a cliente. Son las relaciones horizontales las que introducen el elemento de flexibilidad que hace posible que el sistema pueda disponer de diferentes clases de recursos en cada una de sus articulaciones. Sabemos que cada sector piramidal se especializa en un determinado tipo de recurso: el poder político, el capital y el trabajo. Sin embargo, en cada nivel del sistema se presentan continuamente intercambios de poder contra dinero, de dinero contra trabajo y de trabajo contra poder político. Evidentemente, se dan interrelaciones entre los individuos colocados en todos los sectores.

Hay familias de clase obrera que mandan a sus hijos a estudiar en la universidad con la idea de que eventualmente ingresen a la administración pública. Los profesionales independientes tienen amigos y colegas en el gobierno. En las familias empresariales pueden tener parientes cercanos en el sector público. Los líderes laborales tienen hijos y parientes que hacen negocios con el sector privado. Los sirvientes tienen patrones que los ayudan de por vida. Los profesionales, que tienen movilidad de empleo, trabajan un día para el sector público y otro para el sector privado. Algunos sindicatos poderosos, como el de los electricistas o el de los petroleros, tienen a la mayoría de sus afiliados trabajando para empresas estatales y sus líderes pueden ser formalmente funcionarios públicos. La lista de tales interconexiones entre sectores podría extenderse indefinidamente.

De esta manera, los intermediarios de un sector pueden tener amigos o parientes que son intermediarios en otro sector. Al azar de las promociones, un funcionario podría llegar a disponer de una gran variedad de recursos. Los cambios cada seis años producen un reordenamiento periódico en la distribución de los cargos públicos, y el amigo que ayer era un igual podrá mañana transformarse en señor de un importante feudo político. Los intermediarios cambian de puesto para colocarse bajo la protección de un patrón más poderoso o más amigable. En todos estos cambios entran en juego las relaciones horizontales, especialmente las de parentesco y amistad, que son factores esenciales de movilidad social tanto aquí, como en el resto de América Latina<sup>17</sup>.

Por otra parte, existe una competencia entre los tres sectores formales que esencialmente significa que cada sector trata de obtener ventajas posicionales para controlar y eventualmente dominar el sistema. Fundamentalmente, todos los sectores están comprometidos a apoyar el sistema y a perpetuarlo debido a que comparten los beneficios resultantes

del proceso de industrialización<sup>18</sup>. Pero existe una pugna interna permanente en cuanto a qué sector debe decidir en los asuntos económicos y políticos del sistema. Por ejemplo, las relaciones entre la administración pública y la empresa privada han cambiado notablemente en el pasado y continúan oscilando entre los polos de una oposición abierta y de una "alianza para la producción"<sup>19</sup>. Con todo, el sector público siempre ha logrado llevar la voz cantante imponiendo sus objetivos políticos. Esto ha culminado con la nacionalización de la banca en septiembre de 1982 y con las iniciativas de ley que establecen el papel rector del Estado en la economía. Así, la empresa privada depende cada vez más del gobierno federal y se ha acostumbrado a recurrir a la ayuda del fisco para préstamos, fijación de tarifas y otras medidas proteccionistas, como asimismo para limitar el poder de los sindicatos.

### El sector público

En la cumbre del sector público existe una pequeña élite de poder integrada por el Presidente de la República, los miembros del Gabinete y otros altos funcionarios cuyos recursos políticos se miden a través de su poder de decisión o "influencia" y por el número de subordinados que controla<sup>20</sup>. El sistema consiste en que cada funcionario es también el patrón de sus subordinados, quienes dependen de él para su ascenso y su acceso a cualquier tipo de recursos<sup>21</sup>. Existe un flujo de lealtad hacia el jefe que depende de la cantidad de recursos que éste vaya distribuyendo. Ahora bien, si se toma en cuenta que cada funcionario es a la vez jefe y subordinado a una autoridad superior, se hace evidente su rol de intermediario cuya función esencial es regular el apoyo político en un nivel determinado de la estructura de poder<sup>22</sup>. El sector público como un todo, y por encima de disensiones o rivalidades personales y conflictos entre grupos de poder, se solidariza con el sistema político vigente y está comprometido con una ideología que preconiza el control estatal como base política, económica y hasta moral de la existencia nacional.

El sector público mexicano comprendía (en 1976) 18 secretarías del Gobierno Federal, 123 organismos descentralizados, 292 empresas o corporaciones del Gobierno Federal, 187 comisiones y 106 fideicomisos, casi todos localizados en el Distrito Federal<sup>23</sup>. A ello deben agregarse las respectivas burocracias en el nivel estatal y municipal. Hay empresas estatales, tales como PEMEX, que emplean a decenas de miles de burócratas y otros tantos trabajadores sindicalizados. En 1979 se estimó que existían unos 4 millones de empleados federales y estatales en México, cifra que incluye a las fuerzas armadas, la policía y el personal de muchas universidades<sup>24</sup>.

Los niveles intermedios y bajos en la jerarquía del sector público son ocupados por personal de "base", de carácter permanente y que no puede ser removido en los cambios de gobierno. Estos empleados están agrupados en la Confederación Nacional de Organizacio-

nes Populares (CNOP), una de las tres confederaciones de trabajadores que integran el partido oficial. La jerarquía de los sindicatos agrupados en la CNOP es paralela a la estructura de poder, ya que va desde los representantes de cada dependencia hasta los líderes en el nivel nacional.

Los puestos de "confianza" son aquellos que se ocupan mediante nombramientos políticos. Así, el Presidente nombra a sus ministros y éstos a los subsecretarios, directores generales, oficiales mayores, etc. Se calcula que existen unos 50.000 puestos de titulares en la administración pública mexicana, que cambian de titulares cada seis años por lo menos una vez. Son los intermediarios de más alta jerarquía, los que nombran así a sus colaboradores más cercanos, quienes en cambio carecen de estabilidad laboral y no pueden sindicalizarse. La rotación cada seis años en los puestos claves del sistema permite una cierta movilidad de acceso a las oportunidades, de manera que diferentes redes o grupos puedan turnarse en el control de diferentes segmentos del aparato estatal.

Según una metáfora humorística ofrecida por un informante, los funcionarios de confianza podrían compararse a un enjambre de moscas paradas sobre un trozo de carne en el escaparate de un carnicero. Cada seis años sale el carnicero con el matamoscas: algunas moscas caen muertas pero las demás revolotean hasta posarse nuevamente en diferentes lugares de la carne. En otras palabras, todos los funcionarios de confianza renuncian al finalizar los seis años y los más cercanos a la administración saliente o los pertenecientes a grupos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que se han opuesto al presidente entrante, "se van a sus casas", es decir, no obtienen un nuevo nombramiento. En cambio, la mayoría logran ubicarse en otro puesto de confianza, según las conexiones de que dispongan a través de su red social.

El poder relativo de cada uno de estos intermediarios puede medirse por el número de funcionarios de su confianza, por ejemplo, el número de subsecretarios o miembros de su equipo inmediato que logra nombrar un ministro, versus el número de funcionarios que le son impuestos por el presidente o por otros personajes políticos.

En conclusión, la estructura de poder del sector público se compone del organigrama formal de las jerarquías más una serie de matices, más o menos sutiles, pero de considerable consecuencia en la operación del sistema. Por ejemplo, ciertos grupos políticos podrán condicionar su apoyo, al otorgamiento de determinado puesto de confianza. Una vez otorgado, el superior jerárquico de un funcionario impuesto de esta manera sentirá que el individuo no es de su confianza, ya que no le debe el nombramiento. Por lo tanto, no le permitirá nombrar a todos los miembros de su equipo sino tratará de imponerle a su vez a personas de su confianza personal, para controlarlo. De esta manera, el acto de nombrar a un funcionario constituye un elemento simbólico poderoso, que implica lealtades duraderas.

El desempeño eficaz de un grupo o "equipo" encabezado por un funcionario determinado permitirá a éste ascender en la jerarquía, lo que implica un acceso a mayores recursos para él y para los miembros de

su equipo. Por este motivo, cada jefe tratará en lo posible de que todos los miembros sean de su confianza personal. Frecuentemente serán antiguos miembros de su red personal de relaciones horizontales. Esta red representa un recurso importante de seguridad, información y ayuda mutua, y se basa, originalmente, en un núcleo de compañeros de estudio o gremio, parientes y amigos cercanos<sup>25</sup>. Muchos funcionarios sobreviven los cambios cada seis años en el sector público gracias al apoyo de estas relaciones.

Las redes horizontales de intercambio recíproco existen en todos los niveles de administración pública y no se limitan de ninguna manera a los funcionarios de confianza. En general, el individuo o se fía exclusivamente de la solidez de la relación de patrón/cliente que pueda existir entre él y su superior: cuenta además con el apoyo y la lealtad de los miembros de su red. Si algún miembro de esta red llega a ocupar una posición importante en el sector público, aunque no sea en línea jerárquica directa, este hecho lo convertirá en un elemento políticamente valioso para su superior y podrá influir favorablemente en su ascenso.

### El sector laboral

El sector laboral no solamente depende del sector público sino que es controlado por éste a través del aparato del partido en el poder. A cambio de este control el sector laboral ha obtenido importantes ventajas, tales como una política salarial uniforme, el seguro social y otras prestaciones, así como la protección oficial contra la invasión del sector informal.

Históricamente, el movimiento laboral forma parte del PRI como uno de los sectores básicos organizado como Congreso del Trabajo. La federación laboral dominante es la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), que contaba con más de 2.500.000 miembros en 1974<sup>26</sup>. La CTM está formalmente afiliada al Partido<sup>27</sup>. Existe pues una conexión explícita, en México, entre la organización mayoritaria laboral y el Estado corporativo, en la cual éste controla a aquélla a través del aparato político del Partido<sup>28</sup>.

La CTM es la más importante entre unas 30 organizaciones laborales afiliadas al Congreso del Trabajo, entre las que se cuentan el sindicato petrolero, el de los electricistas, el de los ferrocarrileros, el de los mineros y otros. Existen también otras federaciones rivales como la CROM, la CROC y otras. Las cifras no son precisas, pero parece probable que el Congreso del Trabajo contara con un total de 3 millones de afiliados en 1975.

A su vez, la CTM representa una organización compleja y en parte traslapada, de federaciones estatales, regionales y locales, con base en principios geográficos, y de federaciones sectoriales en base al tipo de industria. En cada planta industrial afiliada existe un sindicato local con su delegado general, y con delegados en cada sección de la planta. La

Sección Regional, en un nivel más alto, tiene su Comité Ejecutivo y sus diversas comisiones. Muchos trabajadores están afiliados simultáneamente a su sección local y a sindicatos en el nivel sectorial. El lenguaje de los sindicatos es el de la lucha de clases y de una movilización permanente en pos de mejores salarios y mejores condiciones de trabajo, todo ello en el contexto nacionalista de la "emancipación económica de México".

En 1963 la CTM abarcaba a 11 confederaciones, 131 federaciones y 1059 sindicatos, lo que representaba, más o menos, la mitad de los sindicatos del país. Sin embargo, según el Censo de 1970, el sector laboral organizado alcanzaba solamente el 22,9 % de la población económicamente activa de México<sup>39</sup>.

La estructura de poder de las organizaciones laborales es jerárquica. La pirámide sindical es parte integrante del aparato político nacional y cumple funciones simultáneas como grupo de presión para la obtención de recursos y beneficios cada vez mayores para el sector laboral, y como aparato para el control político de la fuerza laboral. Cada trabajador es cliente de dos patrones: el dueño, patrón o gerente de la empresa, sea ella privada o estatal, y el líder sindical<sup>40</sup>. Los líderes sindicales forman una burocracia política encabezada por los viejos jefes que permanecen en el poder por décadas.

Hay conciencia de que el sector laboral goza de una situación privilegiada en comparación con el sector informal. Sus miembros poseen un trabajo estable, diversas prestaciones y una fuente de ingresos confiable. Los trabajadores en los servicios y en la construcción trabajan en condiciones inferiores y representan, en cierto modo, un grupo intermedio o fronterizo entre los trabajadores organizados y el sector informal. En el tope del escalafón, los trabajadores especializados representan "una aristocracia laboral que suele ser utilizada por los patrones como intermediarios en el trato con los obreros"<sup>41</sup> y que permite el reclutamiento de supervisores a sueldo del patrón entre sus filas.

Los trabajadores no pueden formar grupos ad-hoc para formular reclamos; siempre deben utilizar la jerarquía sindical. La disciplina política debe ser monolítica y los líderes se encargan de hacerla respetar; regularmente son reprimidos aquellos líderes locales que no participan o que tratan de independizarse.

El sistema utiliza la represión cuando otros mecanismos han fallado. En las grandes empresas privadas la gerencia puede despedir a un trabajador indeseable en la confianza de que los reclamos subsiguientes serán atendidos y arreglados en forma satisfactoria con el sindicato. El trabajador individual carece de instancias de apelación y por lo tanto evita cualquier tipo de acción que no haya sido previamente sancionada por el líder sindical. El sindicato controla las plazas en la fábrica y sus miembros más leales reciben mejores trabajos, obtienen mejores prestaciones, ganan mejores salarios y son destinados a los turnos más agradables y a las labores menos peligrosas<sup>42</sup>.

#### Relaciones horizontales y verticales en el sector laboral

La vida social de los trabajadores mexicanos transcurre principalmente en el seno de su familia extensa: tienen poco contacto con sus compañeros de trabajo. En Monterrey se comprobó que solamente el 17 % de los obreros tenía algún contacto diario con sus compañeros; en cambio, más del 50 % declaró que nunca, o muy ocasionalmente veían a sus compañeros de trabajo fuera de las horas de trabajo. Aún aquellos que lo hacían regularmente se juntaban con un pequeño grupo de amigos de su propia sección, y eran muy raras las amistades entre trabajadores de distintas secciones dentro de la fábrica. Lo mismo ocurría con las actividades externas (exceptuando la participación en el sindicato). Sólo un 20 % de los obreros participaban en alguna actividad programada —generalmente en clubes deportivos organizados por la firma— y solamente un 7 % de estos "activistas" militaban en alguna organización política<sup>43</sup>.

En las empresas industriales más tradicionales subsiste aún el compadrazgo vertical: el patrón es considerado como compadre del obrero. En cambio, en las industrias grandes son los líderes sindicales, los jefes de taller y los supervisores quienes buscan este tipo de favores de miembros de la gerencia. Hasta un 17,4 % de los padrinos en la muestra encuestada por Vellinga<sup>44</sup> eran miembros de las clases media o alta.

Alrededor del 30 % de los miembros de los sindicatos pueden llegar a ocupar algún cargo menor como miembros del comité ejecutivo o de alguna comisión en su local, pero son muy pocos los que llegan a ser líderes profesionales. El líder típico inicia su carrera a través de una participación constante y activa en las reuniones y asambleas del sindicato, votando y sobre todo hablando en las juntas y asambleas. Su primer cargo podrá ser el de delegado de sección, en cuya calidad le tocará dirimir conflictos personales como los que suelen surgir entre un trabajador y su jefe de sección o supervisor. El delegado muchas veces hará de intermediario entre el obrero y el comité ejecutivo. El siguiente paso será, normalmente, ascender a miembro de un comité, como el de justicia, de vigilancia, de tesorería, etc., donde servirá bajo las órdenes del comité ejecutivo; de allí podrá ser promovido a secretario general de su local. Vellinga notó que las promociones tenían poco que ver con el apoyo de las bases; por el contrario, la mayoría de los trabajadores expresaban desconfianza hacia los líderes y no creían en su propia influencia sobre el proceso de toma de decisiones<sup>45</sup>.

En conclusión, existe una semejanza notable entre la organización vertical del sector laboral y la del sector público, con la salvedad de que los contactos horizontales parecen limitarse sobre todo a los miembros de la familia y a los compadres, mientras que en la clase media (en este caso, el sector público) se tiende a cultivar redes muy amplias de relaciones sociales<sup>46</sup>.

La movilidad vertical es mediatisada a través de la intermediación de los líderes sindicales. Estos intermediarios actúan en una doble ca-

pacidad: en el escalafón jerárquico sindical (mediación política) y entre los trabajadores y la gerencia (mediación económica). La importancia de esta mediación sindical se evidencia a través de la movilidad ascendente del sector laboral como un todo: según el censo de Vellinga más del 50 % de los hijos de padres trabajadores accedían a la "clase media"; o sea que obtenían puestos burocráticos.

#### El sector privado

En el sector privado se incluye a los dueños de los medios de producción (industriales, banqueros), los comerciantes y hombres de negocios privados, y a los trabajadores de escritorio y de servicio formalmente adscritos a la iniciativa privada, cubiertos por algún tipo de seguro y de seguridad laboral. También se incluye a los profesionistas libres que trabajan por su cuenta y que se agrupan en asociaciones profesionales.

Desde el punto de vista formal, el sector privado está organizado en cuatro grandes federaciones: CONCANACO (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio), CONCAMIN (Confederación de Cámaras Industriales), COPARMEX (Confederación de Patrones de la República Mexicana) y CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación). Industriales, empresarios y hombres de negocios son miembros de una o más de estas asociaciones que se traslanan parcialmente en sus atribuciones y fines. En 1970 se reportó que más del 50 % de la inversión total en México era manejada por miembros de estas confederaciones<sup>37</sup>, mientras el resto correspondía a las corporaciones transnacionales y al Estado.

El sector privado está organizado en forma jerárquica, al igual que los otros sectores ya descritos. En su cumbre se ubican los grandes industriales y banqueros que encabezan los conocidos "grupos", tales como el Grupo de Monterrey. Más abajo encontramos un escalafón de hombres de negocios a diferentes niveles, quienes se relacionan cada uno con su líder o con otros líderes mediante clientelismo, contratos, sociedades, financiamientos, etc. Cada líder es, a su vez, un intermediario en el sentido de que canaliza recursos (clientela, protección, financiamiento, etc.) a sus asociados, a cambio de lealtad hacia su patrón y su empresa.

Hemos estudiado a un grupo familiar compuesto por unas 400 personas, todos descendientes de una misma familia nuclear, que se identifica ideológicamente con el sector privado, aunque contiene solamente una minoría relativa de industriales importantes<sup>38</sup>. La mayoría de los parientes son administradores, empleados o clientes allegados a las industrias y a los negocios de la familia, mientras otros han iniciado empresas más pequeñas por su cuenta. El grupo enfatiza la independencia económica y las virtudes de la iniciativa privada en contraposición con los ideales de la administración pública; en general predomina la empresa familiar, ya que el parentesco representa un elemento de confianza y lealtad que determina la selección tanto de socios como de colaboradores o de administradores.

Dentro de este grupo familiar se había desarrollado una vasta red de relaciones patrón-cliente, a medida que las empresas familiares mexicanas se fueron interconectando mediante alianzas matrimoniales. El patrón-emprendedor era al mismo tiempo un intermediario que proporcionaba ingresos, protección y oportunidades económicas a cambio de recibir lealtad y prestigio. Sin embargo, a partir de 1960 la invasión de tecnologías modernas con producción masiva y métodos nuevos de mercado condujeron a una gradual obsolescencia de la empresa familiar, la cual continúa desarrollándose a través de la red familiar en formas menos obvias y aparentes, aunque igualmente efectivas. Los miembros de las dinastías de empresarios participan en las juntas directivas de sus parientes, combinan sus respectivos recursos mediante negocios comunes o alianzas matrimoniales, y continúan apoyando activa y concientemente la tradición familiar<sup>39</sup>.

Las estructuras jerárquicas se encuentran reproducidas a menor escala dentro de cada empresa. La jerarquía interna viene encabezada por el dueño; siguen los directores, los gerentes, los vicegerentes, etc. La línea de autoridad siempre es perfectamente explícita. El sistema de intermediación cruza las líneas de clase y se extiende al sector laboral, donde los supervisores y los líderes laborales transmiten a la fuerza laboral los requerimientos de la gerencia<sup>40</sup>.

Lo ideal, desde el punto de vista del industrial, es que los supervisores sean simultáneamente los líderes del sindicato. Cuando el sindicato es "rojo" (es decir, cuando depende políticamente de una estructura ajena a la gerencia), la línea de autoridad se torna borrosa e interviene la cooptación. Esta es cuestión de grado y no de fondo, puesto que la negociación es siempre un componente del proceso de intermediación.

En un nivel superior encontramos una jerarquía de industrias o de empresas. Hay industrias que fabrican para otras industrias, como sucede en el caso de la automotriz<sup>41</sup>. Los hijos y parientes de los grandes industriales suelen crear empresas propias que son subsidiarias, ya que venden toda su producción al jefe del clan, comercializan sus productos, trabajan como su intermediario, o procesan un producto derivado<sup>42</sup>.

Hay bufetes de abogados o de arquitectos que hacen negocios con la empresa y que pertenecen a una rama de la familia; unos sobrinos abren una cadena de tiendas; un hijo tiene una flota de camiones; otros parientes son proveedores o clientes, contratistas, maquinadores, etc. Todos trabajan con el jefe de la gran empresa, buscan su consejo y siguen sus instrucciones. El empresario principal podrá asociarse con otros para expandir sus operaciones; uno aporta el capital y otro la experiencia; o bien, entre los fraccionadores, uno aporta el terreno y otros el capital y los constructores. Aquellos empresarios que no están directamente conectados con un grupo financiero tienden a volverse clientes de alguno de los principales consorcios de la banca privada o estatal. Existe dependencia de las grandes cadenas comerciales, las que frecuentemente comercian entre ellas, al tiempo que cada una tiene también su propia cadena de intermediarios, hasta el último de sus vendedores.

La relación de la iniciativa privada con el sector público es de un clientelismo cada vez mayor. Esto se ve claramente con la nacionalización de la banca, ocurrida en septiembre de 1982. Despues de dicho decreto presidencial —al que la banca fue incapaz de oponerse—, el Estado llegó a controlar más de un 80 % de la economía nacional<sup>43</sup>. En 1978, las 29 grandes empresas pertenecientes al sector público eran dueñas del 68,3 % del capital total (de las 100 mayores corporaciones mexicanas públicas y privadas). Si consideramos solamente las 50 empresas más grandes, con un capital de 23 mil millones de pesos, resulta que más de 1.600 millones (o sea, el 71,5 % del total) correspondió a 17 empresas estatales tales como PEMEX, el Banco de México, la Comisión Federal de Electricidad, Nacional Financiera, Teléfonos de México, Altos Hornos de México, Nacional Azucarera, Banobras, SOMEX, Banco de Crédito Rural y otros. Aún entre las empresas que figuran en plano secundario, o sea en los lugares del 51 al 100 en términos de capital, hay importantes empresas estatales tales como Aeroméxico, Ferrocarriles del Estado, CONASUPO y numerosas corporaciones industriales en campos tales como minería del cobre, la pesca, los fertilizantes, la industria automotriz pesada, las industrias papeleras, petroquímica y muchas otras<sup>44</sup>.

El Estado no se limita a ejercer un poder financiero sobre la empresa privada sino que además controla sus fuentes de energía y muchas materias primas. Este es el hecho central de la vida económica para las confederaciones del sector privado, las que median entre el capital privado y el sector público. La política económica del momento es la resultante de negociaciones de alto nivel, que suelen ser muy prolongadas y complejas debido al grado de interpenetración entre ambos sectores. Hay, en efecto, muchas empresas privadas con participación estatal, y por otra parte, las industrias del gobierno continúan operando con la ayuda de grandes inversiones privadas.

#### El sector informal

En el México urbano, la diferencia entre los sectores formales y el informal no reside precisamente en su estructura social o en su relación con el proceso de producción sino en su modo de articulación con los recursos socio-económicos de la sociedad<sup>45</sup>. Para los fines de una categorización sectorial, es más relevante la estabilidad del empleo (o la seguridad de los roles económicos en general) que la naturaleza de la tarea que desempeñan los individuos en la estructura económica.

Seguridad quiere decir pertenecer a estructuras formales. En el México urbano las instituciones sociales se basan en un diseño piramidal: los recursos se canalizan desde la cúspide hacia la base, mientras que la lealtad y el apoyo político irradian desde la base hacia la cúspide. Estas estructuras piramidales existen por igual en los ministerios, en las empresas, en los sindicatos, en las familias extensas y en los grupos de acción de las barriadas o asentamientos informales<sup>46</sup>. Aquí la diferencia radica

únicamente en la forma de acceso a los recursos, que puede ser formal en unos casos e informal en otros.

Cuando hablamos de "marginalidad" o de "sector informal" nos referimos precisamente al amplio sector social que carece de acceso formal (con relaciones contractuales) a plazas sindicalizadas a los cargos burocráticos y en general a toda clase de empleo estable, en cualquiera de los tres sectores ya descritos. No le corresponden los beneficios de la industrialización, tales como el seguro social, el ingreso estable, la legislación laboral, ser miembro de un sindicato, la vivienda social, la salud pública, el acceso a préstamos o al crédito estatal, etc. La población informal o marginal de la ciudad de México se ha estimado en un 35,5 % de la población económicamente activa<sup>47</sup>.

El sector informal incluye a los pequeños empresarios familiares que producen una proporción considerable de los bienes y servicios que circulan en la economía urbana aunque no paguen ni sueldos ni impuestos. Existen maquiladores, reclutadores laborales, caciques políticos y toda suerte de intermediarios, que forman una especie de "burguesía de la barriada": capa social de transición entre los sectores formales y el informal<sup>48</sup>. Estos intermediarios canalizan recursos al sector desde los sectores formales a cambio de trabajo, servicios y apoyo político. En todos los casos su modo de articulación es informal, por lo que el flujo de recursos es inestable e intermitente. Los habitantes de los asentamientos informales basan el mínimo de seguridad que requieren para su supervivencia en sus redes informales de parientes y de vecinos<sup>49</sup>. Podemos encontrar variantes similares de intercambio horizontal reciproco en todos los niveles de la estructura de los sectores formales. Son formas que incrementan la movilidad social y la circulación de recursos entre iguales.

En principio, los lineamientos estructurales del sector informal no difieren fundamentalmente de los sectores formales, en términos de relaciones horizontales y verticales. Así, las redes vecinales de las barriadas son simultáneamente unidades laborales, susceptibles de ser organizadas por algún miembro más emprendedor, para intervenir como grupo en labores no especializadas o semiespecializadas, por ejemplo en la construcción. La actividad de grupos de acción de este tipo puede llegar a un cierto nivel de estabilidad y especialización, en cuyo caso se forma un cuasi-grupo con un jefe o patrón y sus subordinados o clientes. El líder es el que controla recursos valiosos tales como contactos personales con empleadores fuera de la barriada y con líderes políticos. Eventualmente el jefe del cuasi-grupo se dedicará al pequeño comercio, al reclutamiento laboral o a la política.

Así, las tres pirámides formales se benefician de la existencia del sector informal<sup>50</sup>. Gracias a éste, los líderes del sector laboral mantienen la disciplina y la autoridad sindical (y conservan sus privilegios), ante la presión de grandes masas de pobladores dispuestos a trabajar por el salario mínimo, y que pueden ser movilizados rápidamente por reclutadores de barriada. El sector privado utiliza sistemáticamente el trabajo informal

en ciertas industrias estratégicas, como la construcción y la confección, así como también para romper huelgas en los conflictos laborales. Por último, el sector público manipula el apoyo político de los "marginales", por ejemplo en los grandes actos de masas que movilizan a miles de pobladores<sup>51</sup> o a través de cuerpos parapoliciales informales de golpeadores o "porros"<sup>52</sup>.

Castells hace notar que la presencia de un gran sector informal tiene cada vez mayores implicaciones en la cuestión de la estructura de las sociedades modernas y en el papel del Estado en los países en desarrollo. Desde el punto de vista de la sociedad existe poca diferencia en el nivel de vida del trabajador industrial sindicalizado y el pequeño burocrata en la administración pública. Así, el obrero industrial que tiene estabilidad de empleo y seguro social se convierte de facto en un miembro de la clase media en esa sociedad, mientras que la nueva clase explotada es el sector informal<sup>53</sup>.

### Conclusiones

La realidad social es siempre más complicada que los modelos que las ciencias sociales pueden proponer o formular. En México, las relaciones económicas de clase se encuadran en una estructura de poder que las afecta y en parte las modifica. Es una estructura de poder que genera jerarquías verticales y que se complementa con un sistema de sociabilidad o de solidaridad, que genera redes horizontales de intercambio recíproco.

Para cada tipo de relación se manejan grupos de símbolos diferentes: todo este aparato simbólico en su conjunto constituye la cultura mexicana. Podemos decir que la cultura nace de las relaciones sociales y las compenetra; está presente en toda transacción, sea vertical u horizontal, y da forma y contenido a todas las relaciones sociales.

El individuo está colocado en el centro de una red social que se extiende en todas direcciones. Las relaciones horizontales ocurren entre parientes, amigos y colegas situados en un mismo nivel jerárquico; se trata de relaciones informales, sin fronteras nítidas o permanentes y se rigen por el flujo de intercambio entre los métodos de esa red<sup>54</sup>. Los intercambios tienen que ser voluntarios y reciprocos en ambas direcciones, desde y hacia el individuo.

Las relaciones verticales entre un individuo y su inferior o su superior jerárquico implican un tipo de intercambio que difiere fundamentalmente del anterior. Los intercambios verticales son asimétricos, del tipo de patrón a cliente. Se rigen por la diferencia de poder entre ambos participantes. Los recursos intercambiados no son los mismos: generalmente el capital fluye hacia abajo mientras el trabajo y la lealtad van en sentido inverso. Esta asimetría del intercambio condiciona la relación misma: el individuo rinde lealtad y servicios a su superior y recibe los mismos de su subordinado. Las compensaciones materiales o simbólicas

que recibe de su superior podrán a su vez ser distribuidas a sus subordinados, etc. Así, el principio básico de una estructura de poder es el de concentrar el poder hacia arriba y fragmentarlo hacia abajo<sup>55</sup>. A medida que el sistema crece y genera más recursos, va creando las condiciones para sustentar, por un lado, un mayor número de plazas, subordinadas por líderes de grupos subordinados por intermediarios, y por otro, de niveles jerárquicos en la estructura misma<sup>56</sup>.

La segmentación vertical de la estructura de poder que observamos en México representa una característica propia del Estado mexicano: está consagrada en las leyes. En principio, los sectores corresponden a los diferentes recursos que manejan, de manera que sus fronteras intersectan las fronteras de clases. En la realidad, pese a las desigualdades inherentes a la estructura jerárquica de los sectores, éstos tienden a adquirir una base clasista. Un sector controla y otro produce, uno asigna derechos y responsabilidades y otro es sujeto de estas responsabilidades y esos derechos. La "nueva clase" burocrática y tecnológica está constituida por el sector público cuya función es manejar el aparato estatal. La burguesía controla el sector privado, cuyo recurso especializado es el capital. Una tercera pirámide, oficialmente definida como sector laboral, genera trabajo y proporciona lealtad política; en efecto, representa un sector cliente tanto para el sector público como para el privado. Estos son los tres sectores formales que compiten entre ellos y cuya articulación es regulada por el Estado.

Finalmente, el sector informal comprende las grandes masas, aparentemente desorganizadas, por carecer de vínculos formales con la estructura de poder, pero que en realidad tienen su organización propia en base a redes informales y grupos de acción. En otras palabras, existen relaciones jerárquicas claras aunque informales con los sectores dominantes que les permiten extraer trabajo y lealtad política del sector informal.

Los sectores no constituyen un sistema de castas debido a la movilidad intersectorial y a la fluidez de las redes de intercambio recíproco que operan a nivel horizontal. Estas redes pueden hacer circular recursos de una pirámide a otra: información técnica y burocrática al sector privado, apoyo económico al sector público, etc.

Por sobre todas las rivalidades, las jerarquías de los cuatro sectores tienen interés en la preservación del sistema como tal. Además, existe una proliferación de redes sociales horizontales en todos los niveles, desde la cumbre de las jerarquías hasta la base: intrincada red de amistad basada en el parentesco y la amistad, donde se intercambian recursos sobre una base informal. La solidaridad así generada representa uno de los pilares de la estabilidad del sistema.

En resumen, la estructura de poder del México urbano puede definirse como un sistema de dominación formado por entidades corporativas llamadas sectores, que se caracterizan por una jerarquía interna piramidal. La estabilidad de un sistema como aparato de dominación no niega naturalmente la presencia de conflictos de clase. No hemos pretendido

soslayarlos sino más bien demostrar en qué forma el sistema logra sustentar su estabilidad a pesar de las enormes tensiones generadas por las contradicciones y desigualdades inherentes a la sociedad mexicana. Es obvio que el sistema dista mucho de ser monolítico y que su eficiencia para generar nuevos recursos puede ser relativamente baja. Sin embargo, permite a casi todos los miembros de la sociedad participar en la estructura de poder en algún nivel, por bajo que sea. En México, la política es el arte de manipular las relaciones horizontales y verticales. Además, la fragmentación del poder hacia abajo inhibe la formación de grandes alianzas horizontales, como serían aquellas basadas en intereses de clase. Por otra parte, el reacomodo general en la estructura de la administración pública —que ocurre cada seis años, cosa poco común en otras naciones— contribuye a acentuar la movilidad y a impedir las alianzas de base.

Subsisten numerosos problemas por esclarecer. Por ejemplo, cuando comparamos la organización del sector público con el del sector privado, vemos que las jerarquías son diferentes. El capital sigue sus reglas y la burocracia estatal las suyas. Sin embargo, las relaciones de poder son bastante similares, tanto en lo referente a las de patrón-cliente, como también a las relaciones horizontales de reciprocidad. ¿Hasta qué punto podemos suponer que el contenido de estas relaciones depende de un sistema estatal particular, y en qué medida constituyen un dato cultural de México?

Más fundamentalmente: ¿en qué consiste la clase social en México? ¿Qué es más determinante para la posición de un individuo en la sociedad: su afiliación con un sector o su nivel jerárquico o social? Finalmente, ¿cómo se relaciona la clase social con la estructura de poder?

Creemos que los estudios que se han hecho sobre clases sociales en México son por ahora insuficientes para dar respuesta a estas cuestiones básicas. Sin embargo, y sin ánimo de teorizar, podemos adelantar algunas conclusiones provisionales que se desprenden del análisis contenido en el presente artículo.

En primer lugar, las relaciones sociales (y el conocimiento del manejo simbólico que el individuo deriva de su aplicación) representan en México un recurso clave para entender la naturaleza del poder. Simplificando, podemos decir que: poder es el conocimiento de la manipulación interpersonal aplicado a las relaciones sociales.

En segundo lugar, el poder es el recurso básico de la "nueva clase". El hecho de que las grandes empresas capitalistas también tiendan a manejar el poder, más que el capital, como recurso esencial no hace sino confirmar esta conclusión, puesto que las grandes corporaciones tienden a escaparse del control de la burguesía y a ser manejadas por burocracias estatales o supranacionales. Resulta comprensible, entonces, el disgusto que siente la burguesía tradicional mexicana por las grandes corporaciones, sean transnacionales o estatizadas<sup>58</sup>.

Finalmente, esta "nueva clase" existe y se desarrolla en México sobre una base objetiva y concreta: el Estado. Si el poder es recurso

clave para la "nueva clase", podemos decir que el Estado es a la "nueva clase" lo que la empresa es a la burguesía. El poder moviliza otros recursos, permite disponer de los medios de producción y del producto social en general. Como el dinero, el poder es también un recurso simbólico que se genera, se gasta, se acumula y se transfiere.

La "nueva clase" utiliza símbolos visibles o invisibles para exteriorizar la posesión del poder. Para comprender a la burguesía era necesario entender la naturaleza del dinero y el proceso de acumulación del capital. De la misma manera, para comprender la "nueva clase" y el fenómeno de acumulación de poder en la jerarquía del aparato estatal, parece necesario entender los intercambios simbólicos entre los integrantes del aparato estatal y los recursos culturales que manejan para efectuar dichos intercambios.

## NOTAS

<sup>1</sup> Giddens, Anthony, *The class structure of the advanced societies*, Hutchinson & Co., Londres, 1973, pág. 33.

<sup>2</sup> Pouliantzas, *Las clases sociales en el capitalismo actual*, Siglo XXI, México, 1980; Gramsci, Antonio, *Prison notebooks*, International Publishers, Nueva York, 1980; Touraine, Alain, "Las clases sociales", en *Las clases sociales en América Latina*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Siglo XXI, México, 1973, págs. 3-72; Wright, Eric, *Clase, crisis and the State*, Verso, Londres, 1978, y Giddens, Anthony, *The class structure...*, ob. cit.

<sup>3</sup> Quijano, Aníbal, "Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina", CEPAL (Comisión Económica para América Latina), trabajo mimeografiado, Santiago de Chile, 1970; Nun, José, "Sobre población relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. 5, núm. 2, Argentina; Cardoso, Fernando y Faletto, E., *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1971.

<sup>4</sup> Dillas, M., *The new class: an analysis of the communist system*, Praeger Pub., Nueva York, 1957; Konrad, G. y Szelenyi, I., *The intellectual on the road to class power*, Harcourt Brace Jovanovich Inc., Nueva York, 1979; Kołakowski, Leszek, "Filosofía marxista y realidad nacional", *Vuelta*, núm. 50, enero 1981, págs. 4-10; Papaioannou, Kostas, "Lenin, la revolución y el Estado", en *Plural*, núm. 41, 1975, págs. 6-16; Amalick, A., *Will the Soviet Union survive until 1984?*, Harper and Row Pub., Nueva York, 1970, y Zaslavsky, Víctor, "Socioeconomic inequality and changes in soviet ideology", en *Theory and society*, págs. 16-21. (Ponencia presentada en el Congreso Mundial de Sociología, México, agosto de 1982.)

<sup>5</sup> Konrad, G., y Szelenyi, I., *The intellectual...*, ob. cit.

<sup>6</sup> Gouldner, Alvin W., *The future of intellectuals and the rise of the new class*, Continuum, núm. 2, Nueva York, 1979.

<sup>7</sup> O'Donnell, Guillermo, "Corporatism and the question of the State", en Malloy, James M. (compilador), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1977, págs. 47-87.

<sup>8</sup> Malloy, James M. (compilador), *Authoritarianism and...*, ob. cit.; Schmitter, Ph., "Still the century of corporation?", en F. B. Pike y Th. Stritch (compiladores), *The new corporatism*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1974, págs. 85-131; Wiarda, H., "Corporatism and development in the Heric-Latin World: persistent strains and new variations", en F. Pike y T. Stritch (compiladores), *The new corporatism*, ob. cit., págs. 3-33, y Stepan, A., *The State and society*, Princeton University Press, 1979.

<sup>9</sup> Reyna, J. L., "Redefining the authoritarian elites", en J. L. Reyna y R. Weinart (compiladores), *Authoritarianism in Mexico*, ISHI, volumen XI, Filadelfia, págs. 155-172; Stevens, Evelyn P., "Mexico's PRI: the institutionalization of corporatism?", en James M. Malloy (compilador), *Authoritarianism and...*, ob. cit., págs. 227-258; Camacho, M., *La clase obrera en la historia de México*, Siglo XXI, México, 1980, págs. 23-27; Grindle, M., *Bureaucrats, politicians and peasants in Mexico*, University of California Press, Berkeley, 1977, pág. 5; Purcell, J. y Purcell, S. K., "Mexican business and public policy", en James M. Malloy (compilador), *Authoritarianism and...*, ob. cit., págs. 191-226; Hellman, Judith A., *Mexico in crisis*, Holmes & Kreier Publ., Nueva York, 1978; Labastida, J., "Evolución y perspectiva del sistema político mexicano", en *La Universidad Nacional y los problemas nacionales*, tomo III, UNAM, México, 1979, págs. 279-375; Koslow, G. y Mumme, S., "The evolution of the mexican political system: a paradigmatic analysis", en *The future of Mexico*, Editor Koslow, Tempe, The Center for Latin American Studies, Arizona State University, 1977, pág. 47; y, Basáñez, M., *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980*, Siglo XXI, México, 1981.

<sup>10</sup> Véase Labastida, J., "Evolución y perspectiva del...", ob. cit.

<sup>11</sup> Schmitter, Ph., "Still the century of corporatism?", ob. cit., pág. 101.

<sup>12</sup> Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México*, Editorial Iriana, México, 1977; Hansen, R. D., *La política del desarrollo mexicano*, Ed Siglo XXI, México, 1978; Cardoso, Fernando H. y Faletto, E., *Dependencia y desarrollo...*, ob. cit.; Basáñez, M., *La lucha por la hegemonía...*, ob. cit.; Labastida, J., *Evolución y perspectivas...*, ob. cit.; Reyna, José Luis, *Redefining the authoritarian elites*, ob. cit.; Smith Peter, *Labyrinths of power*, Princeton University Press, 1979. Meyer, L., "Historical roots of the authoritarian State in Mexico", en J. L. Reyna y R. Weinart (compiladores), *Authoritarianism in Mexico*, ob. cit., págs. 3-46.

<sup>13</sup> Lomnitz, Larissa, *Networks and marginality: life in a mexican shanty-town*, Academic Press, San Francisco, 1977.

<sup>14</sup> Purcell, J. y Purcell, S. K., "State and siciety in Mexico: must a stable policy be institutionalized?", en *World Politics*, Siglo XXI, tomo XXXII, capítulo 2, México, enero de 1980, págs. 194-227.

<sup>15</sup> Zaid, Gabriel, *El progreso improductivo*, Siglo XXI, México, 1979; Padgett, V., *The mexican political systems*, Houghton Mifflin, Boston, 1966; y Basáñez, M., *La lucha por la hegemonía...*, ob. cit.

<sup>16</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, "Características de los marginados en las áreas urbanas de México", Coordinación del Sistema Nacional de Información, México, 1979.

<sup>17</sup> Por ejemplo, en Chile véase Lomnitz, Larissa, "Reciprocity of favors in the urban middle class of Chile", en *Studies in economic anthropological*, Dalton (compilador), American Anthropological Association, AS7, 1971, págs. 93-116.

<sup>18</sup> Zaid, Gabriel, *El progreso...*, ob. cit., pág. 230.

<sup>19</sup> Véanse Purcell, J. y Purcell, S. K., *Mexican business...*, ob. cit.; Villarreal, René, "The policy of import - substituting industrialization 1929-1975", en J. L. Reyna y R. Weinart (compiladores), *Authoritarianism in Mexico*, ob. cit.; Vernon, Raymond, *El dilema del...*, ob. cit.; y, Hansen, R. D., *La política del desarrollo mexicano*, ob. cit.

<sup>20</sup> Véanse Smith, Peter, *Labyrinths of power*, ob. cit., págs. 317 y 318; Casio Villegas, D., *El sistema político mexicano*, en *Cuadernos Joaquín Mortiz*, 1973; Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1979, y Brandenburgh, F., *The making of modern Mexico*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1964.

<sup>21</sup> Véanse Purcell, J. y Purcell, S. K., "State and society...", ob. cit., págs. 204 y 205; Carlos, M. L. y Anderson, Bo, "Political brokerage and network politics in Mexico", en D. Willer y Bo Anderson (compiladores), *Networks, exchange and coercion*, Elsevier, Oxford, Nueva York, capítulo 10, págs. 168-187.

<sup>22</sup> Véanse Adams, R. N., "Brokers and career mobility systems in the structure of complex societies", en *Southeastern Journal of Anthropology*, vol. 26, núm. 4, 1970, págs. 315-327; Wolf, Eric, "Kinship, friendship and patron-client relations", en ASA, núm. 4, 1969, y Grindle, M., *Bureaucrats, politicians and...*, ob. cit., pág. 10.

<sup>23</sup> Grindle, M., *Bureaucrats, politicians...*, ob. cit., págs. 2 y 3.

<sup>24</sup> Excelsior, "Farrell, declaraciones sobre el número de asegurados", 26 de diciembre de 1979, pág. 4.

<sup>25</sup> Chapela, J. I., "Planning, conflict and power: the structure of power in mexican public organization" (en preparación); tesis doctoral para el Departamento de Educación de la Universidad de California, Berkeley, California, 1983.

<sup>26</sup> Zapata, F., "Aplicación y organización sindical en México", en Reyna, Zapata, Miquet y Gómez Tagle (compiladores), *Tres estudios sobre el movimiento obrero en México*, Jornadas de 1980, El Colegio de México, México, 1976, págs. 81-143.

<sup>27</sup> Véanse para mayores antecedentes Zapata, F., "Aplicación y organización...", ob. cit.; Reyna, J. L. y Miquet, F. M., "Introducción a la historia de las organizaciones obreras en México: 1912-1966"; en Reyna, Zapata, Miquet y Gómez Tagle (compiladores), *Tres estudios sobre el movimiento...*, ob. cit., y Camacho, M., *La clase obrera...*, ob. cit.

<sup>28</sup> Labastida, J., "Evolución y perspectivas...", ob. cit., págs. 299, 310 y 312.

<sup>29</sup> Zapata, F., "Aplicación y organización...", ob. cit., pág. 12.

<sup>30</sup> Véanse Vellinga, Menno, *Industrialización, burguesía y clase obrera en México*, Siglo XXI, México, 1979, págs. 72 y 119-125; Stevens, Evelyn P., "Mexico's PRI...", ob. cit.; Camacho M., "Control sobre el movimiento obrero de México", en *Las fronteras del Estado mexicano*,

- Centro de Estudios Internacionales, *El Colegio de México*, México, 1976, págs. 85-114; Reyna, J. L. y Miquet, F. M., "Introducción a la historia...", ob. cit.
- <sup>31</sup> Vellinga, Menno, *Industrialización, burguesía...*, ob. cit., pág. 103; Camacho, M., "Control sobre el movimiento...", ob. cit.
- <sup>32</sup> Camacho, M., "Control sobre el movimiento...", ob. cit.
- <sup>33</sup> Vellinga, Menno, *Industrialización, burguesía...*, ob. cit., págs. 196 y 197.
- <sup>34</sup> *Ibidem*, pág. 207.
- <sup>35</sup> *Ibidem*, pág. 210.
- <sup>36</sup> Lomnitz, Larissa, "Reciprocity of favors...", ob. cit.
- <sup>37</sup> Véase Alcázar, M. A., *Los agrupamientos patronales*, CEI, *El Colegio de México*, Jornadas 1966, México, 1977.
- <sup>38</sup> Véase Lomnitz, Larissa y Pérez-Lizaur, M., "The history of a mexican urban family", en *Journal of Family History*, vol. 3, núm. 4, 1978, págs. 392-409.
- <sup>39</sup> *Ibidem*, véase también Salazar, Roberto, "El empresario industrial" (trabajo mimeografiado), Centro de Estudios Económicos y Demográficos, *El Colegio de México*, 1971.
- <sup>40</sup> Véase Valenti Nigrimi, Juana, *Empresa, sindicato y conflicto, el caso de Nissan Mexicana*. Tesis de grado, FLACSO, 1978, págs. 55 y 56.
- <sup>41</sup> Véase Bennet, D. y Sharpe, K., "Controlling the multinationals: the illogic of mexicanization" (trabajo mimeografiado), México, 1977.
- <sup>42</sup> Véase Lomnitz, L. y Pérez-Lizaur, M., "The history of a...", ob. cit.
- <sup>43</sup> *Uno más Uno*, "Lista parcial de empresas de la banca expropiada". 18 de octubre de 1982.
- <sup>44</sup> Véase Ceceña, José Luis, "El Estado, primer empresario", en *Excélsior*, 23 de enero de 1980, pág. 7, y *Uno más Uno*, ob. cit.
- <sup>45</sup> Véase Uzzell, Douglas, "Mixed strategies and the informal sector: three faces of reserve labor", en *Human Organization*, año 39, núm. 1, 1980, págs. 40-49.
- <sup>46</sup> Véase Lomnitz, Larissa, *Networks and marginality...*, ob. cit.; de la misma autora "Mechanisms of articulation between shantytown settlers and the urban system", en *Urban Anthropology*, año 7, núm. 2, 1978, págs. 185-206.
- <sup>47</sup> Véase Secretaría de Programación y Presupuesto, "Características de los marginados...", ob. cit., pág. 14.
- <sup>48</sup> Véanse Cornelius, W., "A structural analysis of urban caciquismo in Mexico", en *Urban Anthropology*, año 1, núm. 2, 1972, págs. 234-261; Montaño, J., *Los pobres de la ciudad y los asentamientos humanos*, Ed. Siglo XXI, México, 1976; Eckstein, S., *The poverty of revolution*, Princeton University Press, USA, 1978; Tockman (o Tokman), Victor, "An exploration into the nature of informal-formal sector interrelationships", ILO-PREALC, Regional Program for Employment in Latin America, Santiago de Chile, 1977.
- <sup>49</sup> Véanse Lomnitz, Larissa, *Networks and marginality...*, ob. cit.; Alonso, J., *Lucha urbana y acumulación de capital*, Ed. Casa Chata, CISINAH, México, 1980.
- <sup>50</sup> Portes, Alejandro, "The informal sector and the capital accumulative process in Latin America" (en prensa), 1980.
- <sup>51</sup> Véase Durazno, Adriana, "La relación existente entre una institución gubernamental y un asentamiento de la Ciudad de México", tesis

para obtener la licenciatura en Antropología Social, Universidad Iberoamericana, México, 1980.

<sup>52</sup> Véase Lomnitz, Larissa, "Fearmongering and symbol confusion as mechanisms for ideological control: the case of the 'porros' at the National University of Mexico" (trabajo mimeografiado), México, 1982.

<sup>53</sup> Portes, Alejandro, "The informal sector...", ob. cit.

<sup>54</sup> Sobre reciprocidad y redistribución como formas de intercambio social véanse Polanyi, Karl, *Trade and market in the early empires*, en K. Polanyi C. Arensberg y H. W. Pearson (compiladores), *The Free Press*, Nueva York, 1957; Dalton, George, "The economy as instituted process", en E. E. Le Clair (jr.), y L. Schneider (compiladores), *Economic Anthropology*, Holt, Rinehart y Winston, Nueva York, 1968, y Shalins, Marshall, *Culture vs. practical reason*, University of Chicago Press, USA, 1970.

<sup>55</sup> Véase Adams, R. N., "Brokers and career mobility...", ob. cit.

<sup>56</sup> Adams, R. N., "Harnessing technological development", en *Rethinking modernization: anthropological perspectives*, Peggie Jr. y R. Lynch (compiladores), Greenwood Press, Westport, Connecticut, USA, 1975.

<sup>57</sup> Lomnitz, Larissa y Pérez-Lizaur, M., *Family and enterprise in Mexico* (en preparación), 1983.

## Índice

Introducción	5
<b>Jorge E. Hardoy y Alejandro Portes</b>	
La economía internacional y la urbanización periférica	9
<b>John Walton</b>	
El fenómeno de primacía de una ciudad en los sistemas urbanos latinoamericanos: su surgimiento	27
<b>Christopher Chase-Dunn</b>	
Crecimiento económico y distribución espacial de la población	47
<b>Paul Singer</b>	
Pobreza, urbana y bienestar público en México e Inglaterra	71
<b>Bryan R. Roberts</b>	
El sector informal: definición, controversias, relaciones con el desarrollo nacional	95
<b>Alejandro Portes</b>	
La articulación entre el sector informal y el sector formal de la economía urbana: el caso de Bogotá	115
<b>Gabriel Murillo Castaño y Mónica Lanzetta de Pardo</b>	
Jinamín Qhochapampa Llajtaca (Cochabamba es así)	137
<b>Fernando Calderón G.</b>	
Villas miserias y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de la década de 1960	159
<b>Alicia Ziccardi</b>	
	257

<b>Sectores populares y política estatal de vivienda (Argentina 1976-1981)</b> <b>Oscar Yujnovsky</b>	183
<b>Estudio de los distritos centrales de las ciudades de América Latina. Una primera aproximación Jorge E. Hardoy</b>	207
<b>Un modelo de la estructura de poder en el México urbano Larissa Lomnitz</b>	235