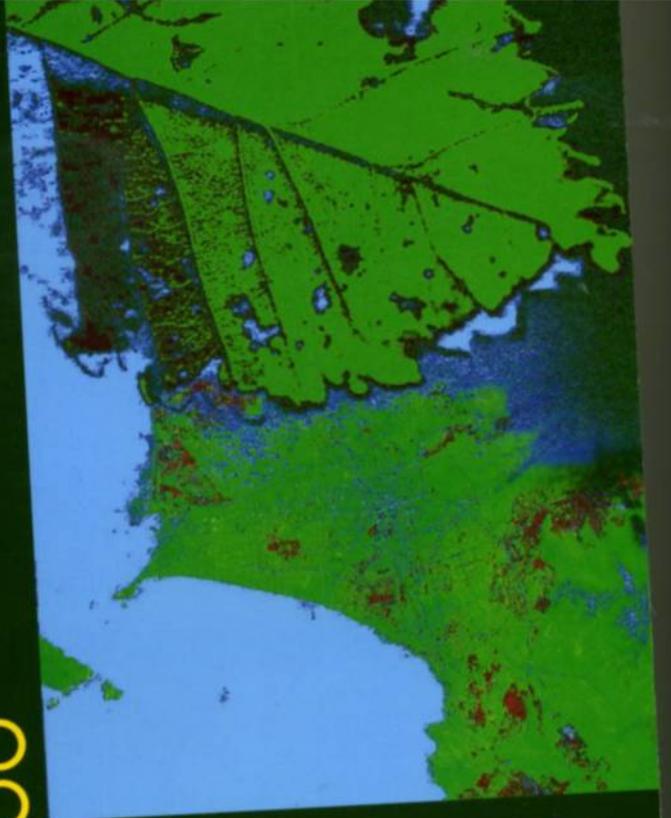


Fernando Manero
Luis Jesús Pastor
(Coordinadores)



EL ESPACIO LATINOAMERICANO

CAMBIO ECONÓMICO Y GESTIÓN URBANA
EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

ECONOMIA, SOCIEDAD Y TERRITORIO EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS Y TRANSFORMACIONES DE UN ESPACIO EN CRISIS

Fernando Manero Miguel
manero@fyl.uva.es

Luis Jesús Pastor Antolin
luis@fyl.uva.es

Departamento de Geografía
Universidad de Valladolid

La celebración en las ciudades españolas de Valladolid y Tordesillas del VI Congreso de Geografía de América Latina – encabezado con el título “*América Latina en el cambio de siglo*”- ha coincidido con un momento clave y a la vez particularmente crítico en la evolución de la sociedad, de la economía y del espacio latinoamericanos. La Región entra en el siglo XXI marcada por una serie de tendencias que, en una primera aproximación al conocimiento de sus rasgos esenciales, se resumen en un panorama dominado, aún más si cabe, por el signo de las contradicciones, y en el que difícilmente pueden atisbarse en un horizonte a corto y medio plazo indicios favorables a su resolución.

La década de los noventa ha sido, en efecto, el periodo en el que los procesos de democratización han puesto punto final a la situación trágica de dictadura y represión en que muchos países se habían visto sumidos durante décadas, con algunos de los testimonios del horror y la iniquidad que con mayor dureza conmocionaron al mundo. Mas, por otro lado, nadie ignora lo que ha supuesto esta etapa en la progresiva reafirmación de la voluntad integradora de las economías nacionales, empeñadas en afrontar, bajo reglas de ruego coordinadas y con horizontes de aplicación bien precisos, los numerosos desafíos que entraña la puesta en práctica de un proceso ambicioso que, si bien es cierto que reposa sobre experiencias aplicadas con anterioridad, nunca como en el último decenio del siglo XX se había manifestado con tanta intensidad, con tanto rigor en sus esquemas de regulación, y, sobre todo, con motivaciones políticas y económicas tan vigorosas. Son aspectos que coinciden además con una fase fuertemente expansiva de la inversión extranjera directa que afluye a muchos de estos países alentada por los estímulos provocados por las buenas expectativas de rentabilidad, y a cuyas expensas se asiste a una recomposición tan intensa como

generalizada de determinados elementos de la trama funcional, adscrita a los umbrales de eficiencia inherentes a la estrategia empresarial que la respalda.

Sin embargo, frente a esta imagen que podría dar la impresión de que una nueva era de estabilidad y progreso se abría para América Latina al compás de procesos concebidos con una visión optimista de sus posibilidades y perspectivas y con la confortable sensación de haber alcanzado, al fin, “el fin de la historia”, la realidad manifiesta un contrapunto insoslayable en el desencadenamiento de fenómenos y situaciones que obligan a revisar cualquier atisbo de autocomplacencia. Y, menos aún, de simplificación de los hechos. Las tensiones políticas, lejos de haberse desvanecido, afloran por doquier, poniendo al descubierto la fragilidad de sistemas democráticos que, formalmente consolidados, no son inmunes a la réplica social, a la contestación más dura o a las actitudes populistas, de tanto calado y arraigo en la historia política latinoamericana, y que no hacen si no poner al descubierto, en un contexto decididamente abocado al impulso de las reformas descentralizadoras, las limitaciones de los instrumentos de gestión y en muchas ocasiones la incapacidad para garantizar el normal funcionamiento de los mecanismos reguladores de una acción pública con voluntad de equilibrio y cohesión.

Por el contrario, ante situaciones de conflicto y contradicciones aun irresueltas o agudizadas, toda la sintomatología propia de la crisis económica adquiere en el espacio latinoamericano unas plasmación más que elocuente, con su complejo corolario de implicaciones sociales y territoriales, que derivan de las numerosas tensiones en que se encuentran inmersas las estructuras sectoriales y los comportamientos de los factores productivos. Entre ellas, la magnitud de los problemas sociales se revela en toda su crudeza, de suerte que, a medida que las incertidumbres económicas se acrecientan y las fases recesivas de los ciclos imponen la gravedad de sus costes en el empleo y amenazan las expectativas de crecimiento, no es difícil comprobar el alto riesgo de infrautilización de los recursos humanos y el apogeo de formas de precarización del trabajo, que inevitablemente acaban desembocando en el aumento de las situaciones de marginalidad, de pobreza y de falta de capacidad de reacción frente a las coyunturas más críticas.

Como no podía ser de otro modo, el espacio acusa con patente fidelidad estos impactos convirtiendo a la ciudad en el escenario más representativo de ese magma de contradicciones y dualidades en que se desenvuelve la sociedad latinoamericana. Y es que cuanto sucede y afecta al hecho urbano, protagonista inequívoco de los cambios que

afectan al territorio y cuestión permanentemente abierta al debate y a la búsqueda de soluciones capaces de afrontar la multiplicidad de los problemas que le afectan en un contexto de crecimiento imparable de la escala con que se plantean, reviste sin lugar dudas un enorme interés. Interés tanto por su dimensión cuantitativa como también por el alcance de su vertiente cualitativa, acreditada por lo que representa de manifestación de un esfuerzo canalizado a través de estrategias urbanas, empeñadas en corregir, pese a sus limitaciones financieras, los múltiples problemas derivados de la exclusión en todas sus manifestaciones.

El Congreso que nos ocupa, cuyos contenidos se recogen en esta obra, ha querido reconocer la relevancia de todos estos aspectos, abriéndolos a la reflexión y al debate entre expertos que, procedentes de diversas disciplinas y conocedores de la realidad a través de las investigaciones llevadas a cabo en los escenarios más diversos, han sabido confluír acertadamente en la voluntad que ha animado la celebración de esta convocatoria. Es decir, la de reflexionar con espíritu crítico, con rigor metodológico, con visión de actualidad y con propósito de esclarecimiento sin prejuicios el significado e interrelaciones de los factores que contribuyen a explicar las tensiones sociales, económicas y espaciales en que se halla sumida la realidad latinoamericana, que acusa con fuerza el peso de los condicionamientos históricos y las repercusiones derivadas de la mundialización de la economía.

Pues no hay que olvidar que, en efecto, a lo largo de los dos últimos decenios América Latina ha asistido a una profunda mutación de sus estructuras productivas y a un cambio radical en la política reguladora de su actividad económica, aspectos ambos que han tenido un amplio eco en los procesos que modelan las dinámicas territoriales en el conjunto regional latinoamericano¹. A este respecto, y como punto de partida del análisis, conviene señalar que el tratamiento de la crisis de endeudamiento externo basada en la aplicación de políticas de ajuste y reestructuración delineadas por el Fondo Monetario Internacional ha constituido el procedimiento -y quizá el pretexto- para el establecimiento en el subcontinente latinoamericano de un paradigma económico de

¹ Con este Congreso se ha tratado igualmente de fortalecer una de las líneas de investigación desarrolladas en el Departamento de Geografía de la Universidad de Valladolid, cuyos inicios se apoyan en el Proyecto aprobado y financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), a través del Programa de Promoción General del Conocimiento, bajo el título de *“Estrategias de ordenación territorial en el marco de los procesos de integración económica: análisis comparado Unión Europea-MERCOSUR”* (PS-070/95). Esta línea ha sido posteriormente respaldada por la aprobación, dentro del Plan Nacional I+D español, del Proyecto *“Análisis y valoración de los nuevos factores de la competitividad urbana: un enfoque integral y comparado de las políticas públicas de gestión de la ciudad”* (BSO2002-02013)

corte neoliberal. La panoplia de políticas y medidas auspiciadas por el denominado “*Consenso de Washington*” no sólo ha cristalizado en un instrumento de resolución asimétrica de la citada crisis de endeudamiento externo, sino que, y probablemente de forma más relevante, ha convertido a América Latina en el campo de experimentación de las reformas neoliberales preconizadas en términos teóricos desde los países centrales, a la par que ha propiciado el dismantelamiento y abandono de las estrategias de desarrollo, asentadas en la industrialización sustitutiva - que, a comienzos de los años ochenta exhibía, no obstante, notables deficiencias estructurales y mostraba claros síntomas de agotamiento - y en el destacado protagonismo del sector público.

La reorientación productiva latinoamericana se percibe claramente a través de la vigorosa expansión del modelo primario exportador y de los sectores liberalizados de servicios, del mismo modo que acusa sus efectos en el espectacular proceso de concentración económica y en la reaparición de ostensibles manifestaciones de vulnerabilidad económica, explícitas, entre otros múltiples aspectos, en la persistencia de una situación estructural de sobreendeudamiento.

1.- La potenciación de una tradicional opción estratégica: el impulso y cualificación del modelo primario exportador y de las actividades a él asociadas

Desde comienzos de la década de los ochenta la opción estratégica fundamental de América Latina se hace perceptible en la potenciación y cualificación del modelo primario exportador y de las actividades que, con más alto valor añadido, se encuentran a él asociadas. De este modo, en el transcurso de su dilatada trayectoria histórica el espacio latinoamericano confirma una vez más, aunque con matices significativos, algunas de las más tradicionales funciones que le han sido asignados en la división internacional del trabajo. No en vano en los últimos veinte años transcurridos desde entonces ha tenido lugar una patente reorientación de la estructura productiva latinoamericana hacia la explotación más extensa e intensiva de recursos naturales, tal y como se refleja en la consolidación de una agricultura capitalista orientada hacia la exportación y en la paralela progresión del sistema agroindustrial, en la aún más reciente expansión del sector minero e igualmente en el notable crecimiento de la actividad fabril de primera transformación de materias primas, destinada a la elaboración de insumos industriales de uso difundido primordialmente destinados al abastecimiento del mercado internacional.

Y así, sobre la base de la prolongada aplicación de políticas de mejora técnica de las explotaciones y de intensificación de los sistemas de cultivo decididamente sesgadas a favor de la gran empresa agraria, América Latina asiste desde comienzos de los años ochenta a la progresión de una agricultura capitalista y a la expansión de un sistema agroindustrial orientados al suministro de los mercados internacionales y a cubrir la demanda de los consumidores urbanos locales de alto poder adquisitivo. Sintetizando las directrices de un proceso bien analizado y conocido, conviene apuntar que el impulso de la agricultura capitalista de orientación exportadora aparece liderado, bajo los auspicios de las instituciones financieras multilaterales, por empresas transnacionales agroindustriales y grandes grupos empresariales de capital nacional, que han consolidado la inserción del sector agrario latinoamericano en un sistema agroalimentario internacionalizado a la par que desplegado un amplio control sobre la transformación y comercialización de los productos agropecuarios.

Es decir, a través de la sustitución y parcial abandono de los cultivos alimentarios de base, América Latina ha protagonizado en los dos últimos decenios un ritmo de expansión de sus exportaciones agrarias sensiblemente superior al de su producción, perfilando una estrategia de creciente inserción en el mercado internacional, cimentada en los estímulos que derivan de las políticas de ajuste estructural llevadas a cabo, y que no tienen otro destino que la voluntad de incrementar el excedente de la balanza comercial para hacer frente al servicio de la deuda externa. Esta renovada dinámica de extraversión se ha traducido, pues, en una apreciable diversificación de las ventas al exterior, en las que la soja y sus derivados han alcanzado una sólida primacía mientras las hortalizas, frutas, flores y zumo de naranja han consolidado posiciones relevantes, aunque todo ello no haya conseguido invalidar la destacada concentración de las exportaciones en torno a productos clásicos de plantación -café y azúcar-, cuya cotización en las lonjas internacionales se muestra, sin embargo, muy vulnerable y regresiva.

Como es obvio, la fragilidad, desequilibrios y deficiencias de esta reorientación exportadora de la capacidad productiva agraria de América Latina se dejan sentir en un amplio abanico de repercusiones estructurales. En primer lugar, esta dinámica de inserción externa ha contribuido muy activamente a la sobresaturación de los mercados internacionales, lo que ha provocado durante más de dos decenios una sostenida caída -cuando no un auténtico desplome- de los precios de los productos agropecuarios, de manera que, a pesar del fuerte incremento del volumen de productos básicos exportados,

los ingresos percibidos entre 1981 y mediados de los noventa por la Región en concepto de exportaciones agrarias se estabilizaron en torno a 31.000 millones de USD. Esta lesiva trayectoria únicamente ha conocido una ruptura en el segundo lustro de los años noventa, en el que, alcanzando su máxima expresión la orientación extravertida, se ha verificado una recuperación de los precios internacionales, saldada con unos ingresos brutos superiores a 54.000 millones de USD.

En segundo lugar, la pulsión exportadora se ha fundamentado, y al mismo tiempo presenta su correlato, en la propensión a incrementar con ritmo exponencial las importaciones de productos alimentarios, hasta el punto de que éstas llegaron a representar en 1998 más del 42 % del valor de las ventas al exterior de productos agropecuarios. De este modo, la creciente especialización exportadora ha redundado en una fuerte expansión del componente exterior en la estructura del consumo alimentario y, en definitiva, en la creciente dependencia alimentaria exterior, tan sólo paliada parcialmente por la ayuda alimentaria concesional de Estados Unidos y el dumping ejercido en el mercado mundial por los excedentes alimentarios de la Unión Europea, que permiten mantener un precario equilibrio para el abastecimiento de este tipo de bienes con destino a los países latinoamericanos a precios relativamente limitados. Así pues, paradójicamente, el fortalecimiento de la capacidad exportadora de productos agropecuarios ha traído consigo una severa erosión de la seguridad alimentaria de la Región. Por lo demás, la modernización conservadora y la especialización exportadora de la actividad agraria, que, a la sazón, indujeron un abandono de las estrategias de desarrollo basadas en la redistribución de recursos y en los programas de reforma agraria, han dejado una marcada impronta en la subordinación y deterioro de la agricultura campesina, en la consolidación de una fuerte precarización de las condiciones laborales imperantes en el sector agrario, cuyo reflejo más ilustrativo lo ofrece la notable extensión del grupo de trabajadores eventuales con elevada movilidad espacial (*boias frias, volantes, afuerinos...*, según las denominaciones locales) y la instalación en altos niveles de la pobreza rural.

La explotación intensiva de recursos naturales ofrece una de sus expresiones más señeras en la reciente y espectacular eclosión de la actividad minera, que ha contribuido de manera decisiva a su vez al fortalecimiento y diversificación del modelo primario exportador. Desde los albores del decenio de los noventa América Latina protagoniza, como en tantos otros epígrafes de su actividad económica, un cambio radical en la política minera, apreciable en la casi completa liberalización y desregulación, entre

otros aspectos, de las condiciones de acceso a la tierra donde se localizan los yacimientos, la entrada de capital extranjero, el sistema de imposición fiscal y participación en la renta minera y la repatriación de beneficios e inversiones, incorporando estímulos a la prospección y creando, en definitiva, un entorno extraordinariamente favorable para la penetración del capital foráneo en un momento como el actual, singularizado por una fuerte competencia internacional en la atracción hacia el sector minero de la inversión extranjera directa. Siguiendo más o menos fielmente las orientaciones del Banco Mundial, un primer grupo de países -entre los que se encuentran Argentina, Bolivia, Ecuador, México y Perú- han avanzado muy notablemente en el diseño y sobre todo en la aplicación de la reforma de la normativa minera, al tiempo que otro conjunto de países -Brasil, Colombia y Venezuela, a los que pueden agregarse los pequeños Estados mineros: Guyana, Jamaica y Surinam- se incorporaron con posterioridad a este mismo proceso de liberalización. En consecuencia, puede decirse que ha tocado a su fin el dilatado periodo que, comprendido entre 1960 y los últimos años del decenio de los ochenta, estuvo caracterizado por una apreciable limitación del desarrollo de la actividad minera y una severa restricción de la inversión extranjera directa canalizada en esta dirección, como resultado del relegamiento al que estuvo sometida dicha actividad extractiva en el marco de la estrategia de industrialización sustitutiva y del destacado control del sector minero por parte del Estado.

Pues bien, dentro de las coordenadas definidas por la desregulación y el drástico giro de la política minera, América Latina ha asistido en la segunda mitad de la década de los noventa a una espectacular progresión de la actividad prospectiva y, sobre todo, extractiva de carácter minero. De ahí que este espacio se haya convertido, de forma inédita a lo largo de su trayectoria histórica, en la primera región del mundo en el cómputo de la inversión dirigida hacia la prospección minera, al recibir en el lustro señalado más de la cuarta parte de las partidas destinadas a esta actividad por las 150 compañías mineras más importantes del mundo. Este dinamismo inversor, centrado fundamentalmente en la detección de nuevos yacimientos de cobre y singularmente intenso en Chile y Perú, tiene su manifestación lógica en la expansión productiva. Según la CEPAL, América Latina ha acogido en torno al 39 % de la inversión mundial destinada a acometer nuevos proyectos de explotación minera en el quinquenio 1996-2000, lo que representa en términos absolutos un monto equivalente a 11.700 millones de dólares. El inventario de los más relevantes proyectos de inversión minera revalida,

una vez más, el destacado protagonismo de Chile, que concentra en su territorio casi la mitad de las quince mayores iniciativas de inversión extractiva -como es el caso, entre otras, de Collahuasi (1.750 millones de dólares) y El Abra-, el creciente peso específico de Perú y la constatación de una tendencia reveladora, cual es la incorporación de países latinoamericanos con mucha menor tradición minera a la realización de grandes proyectos inversores, como es el caso de Brasil y Argentina. Si la referencia se sitúa, en cambio, en el elenco mundial de minas en actividad que produzcan anualmente más de 150.000 Tns., de metales no ferrosos y metales preciosos, América Latina ha consolidado plenamente su posición como segunda región del mundo con más intensa actividad minera y la primera en el rango de los conjuntos regionales periféricos. No en dispone de 182 minas de estas características frente a las 190 de Norteamérica, primer conjunto regional de mayor dinamismo mundial, y las 149 de Australasia.

En cualquier caso, el auge del modelo primario exportador ligado a la creciente especialización minera entraña evidentes elementos de fragilidad estructural. No deja de ser paradójico que los países latinoamericanos asistan a la progresión de su actividad extractiva precisamente en un periodo en el que el ritmo del consumo mundial de productos mineros ha experimentado una sensible reducción, circunstancia que puede llevar a que la expansión de su capacidad productiva desemboque, a medio y largo plazo, en la generación de un excedente internacional de producción y en una caída de los precios en los mercados mundiales, reproduciendo el pernicioso proceso registrado con anterioridad en la agricultura capitalista de exportación.

Paralelamente, y ante el cambio de paradigma tecnológico y las dificultades de adaptación a los sistemas de fabricación flexible vinculados al mismo, los grandes países latinoamericanos - en concreto, Argentina, Brasil y México-, así como Chile y, en menor medida, Colombia, entre los de escala intermedia, adoptaron la estrategia de reanudar y continuar el proceso de industrialización mediante la aplicación de estímulos a la expansión de los subsectores de tratamiento industrial de recursos naturales que, habiendo conocido su implantación en la década de los cincuenta y de los sesenta, requerían una importante modernización. Se trata de una dinámica productiva que puede interpretarse como una cualificación del modelo primario exportador, en la medida en que persigue la potenciación de actividades que incorporan mayor valor añadido a la puesta en explotación de los productos básicos, con la consiguiente incidencia en el modelo de inserción internacional de los países latinoamericanos. La modernización y dinamismo de las ramas de transformación industrial de recursos naturales ponen al

descubierto, por lo demás, el restringido margen de maniobra que disponía América Latina a principios de los noventa para reorientar su desarrollo industrial, ante la obsolescencia del tejido productivo heredado de la década perdida, la virtual imposibilidad de su especialización en la elaboración de bienes industriales de elevado contenido tecnológico y la fuerte competencia ejercida por los productos manufactureros procedentes de los Nuevos Países Industriales del Sureste Asiático. De ahí que esta estrategia haya cristalizado en el acondicionamiento de una nueva generación de plantas fabriles de procesamiento de materias primas, caracterizadas por el uso intensivo de capital, la aplicación de tecnologías homologables a las más avanzadas en los países centrales y su primordial vinculación a los grandes grupos empresariales de capital nacional, adquiriendo carta de naturaleza, en definitiva, en la industria petroquímica, la producción de acero, aluminio, celulosa y papel, aceites vegetales, así como harina de pescado y en el tratamiento de diversos tipos de minerales.

No puede ignorarse tampoco el estrecho vínculo existente entre el impulso del modelo primario exportador y la expansión de los sectores liberalizados de servicios, proceso que, primordialmente ligado a las estrategias del capital multinacional, se ha convertido en un rasgo bien característico de la reciente transformación de la actividad económica latinoamericana. Conviene tener presente, a este respecto, que la necesidad de infraestructuras viarias, de terminales portuarias para la exportación y de servicios de comunicaciones, asociada a la mencionada explotación de recursos naturales y al tratamiento industrial de materias primas, contribuye a explicar, sin duda alguna, el dinamismo registrado por los sectores de transporte y telecomunicaciones. De igual modo, el sector energético - sobre todo la producción y distribución de electricidad y gas natural- refleja igualmente un comportamiento dinámico, estimulado, entre otros factores, por las necesidades energéticas de las producciones basadas en recursos naturales.

La prioridad otorgada al modelo primario exportador y al procesamiento de materias primas tiene su correspondencia, por lo demás, en el declive de otros segmentos del tejido industrial, poniendo en evidencia las limitaciones, fragilidad y desequilibrios de la expansión fabril iniciada al despuntar el decenio de los noventa. Es posible detectar, en efecto, claros signos de recesión en las ramas que hacen uso intensivo de mano de obra, concretamente de las especializadas en la elaboración de productos textiles, calzado y confección, y en los subsectores con uso intensivo de

conocimientos tecnológicos, que, preferentemente integrados en el complejo metal-mecánico, se decantan hacia la producción de bienes de equipo, instrumentos electrónicos, calderería pesada, máquinas herramientas, así como de bienes suministrados por la industria química fina. Las empresas de estos sectores experimentan graves dificultades de adaptación a la competencia derivada de la apertura exterior de los mercados, mostrando la progresiva merma de competitividad de la industria latinoamericana incluso frente a las producciones procedentes de otros espacios periféricos con actividad fabril intensiva en mano de obra. Asimismo, la atonía de estas ramas industriales revela su dificultad para la aplicación de nuevas tecnologías y la incorporación de procesos productivos asociados a los sistemas de fabricación flexible. Y es que la tendencia al retroceso de las actividades intensivas en conocimientos tecnológicos es preocupante, ya que refleja la crisis de algunas de las ramas productivas con mayor valor añadido nacional al tiempo que provoca un deterioro de la capacidad tecnológica local, de dimensión particularmente crítica en Argentina, México y Chile. Es más, este proceso se ha saldado con una nueva crisis de la capacidad de innovación tecnológica de carácter endógeno, de modo que las empresas que mantienen su actividad en estos sectores han pasado con suma frecuencia a operar bajo licencia de firmas extranjeras.

El contrapunto en esta evolución del perfil sectorial se advierte en el auge de la industria del automóvil. Aprovechando la apertura y consolidación de mercados más amplios auspiciada por los procesos de integración regional, en especial el NAFTA y MERCOSUR, y a fin de incrementar la competitividad frente a las importaciones, se ha acometido, sobre todo de la mano del capital foráneo establecido anteriormente, la reestructuración de numerosas factorías de este sector, propiciando el tránsito hacia un modelo más próximo al montaje de componentes importados que a la fabricación local integrada.

2. Un nuevo dualismo en la capacidad de decisión: el vertiginoso proceso de concentración económica

Junto a la prioridad otorgada al modelo primario exportador y a las actividades a él asociadas, otro de los rasgos más claramente distintivos de la reciente transformación productiva de América Latina estriba en el drástico proceso de concentración económica, perceptible tanto en las notorias mutaciones de la estructura empresarial como en la polarización de la capacidad de decisión. Esta sensible concentración es

sobre todo el resultado de una vigorosa progresión de la actividad y del peso específico de las filiales locales de las grandes firmas extranjeras y de los grandes grupos empresariales de capital nacional, en un proceso sincrónico y en estrecha relación recíproca con la dilatada recesión sufrida por las pequeñas y medianas empresas y el desmantelamiento de las sociedades del sector público.

Efectivamente, desde los últimos años de la década de los ochenta el capital foráneo ha protagonizado en América Latina una nueva generación de inversión directa de gran alcance y profundidad, que se inscribe, por un lado, en la espectacular expansión de la actividad internacional de las empresas transnacionales característica del proceso de globalización y, por otro, en la fuerte capacidad de atracción ejercida por el subcontinente latinoamericano sobre la reactivada corriente de inversión extranjera directa orientada hacia los espacios periféricos. No deja de ser expresivo el hecho de que entre 1990 y 1998 el flujo de inversión exógena directa experimentase una progresión vertiginosa, como se refleja en la llegada de un volumen de recursos superior a los 262.000 millones de dólares y en la introducción de un giro drástico respecto al comportamiento desinversor característico de la década perdida. De hecho, el proceso de capitalización alcanzó tal magnitud que en torno al 60 % del volumen total de inversión extranjera directa efectuada en América Latina se ha realizado en el decenio de los noventa.

En coherencia con la estrategia llevada a cabo por las firmas transnacionales a fin de incrementar su escala y su nivel competitividad en mercados crecientemente globalizados, el interés mostrado por el capital foráneo también se proyecta en la presión a favor de la aplicación de políticas neoliberales de ajuste y reestructuración, capaces de generar un entorno muy favorable a la inversión extranjera directa en este escenario. A ello responden las medidas centradas en la estabilización macroeconómica, en la liberalización y desregulación de sectores anteriormente reservados a la iniciativa pública, en la concesión de servicios públicos y en los vastos programas de privatización de las empresas estatales, cuya puesta en práctica se tradujo habitualmente en su enajenación a bajo precio, propiciando con suma frecuencia que el capital exterior procediera a la compra a precio de descarte de certificados de deuda externa en el mercado secundario y su canje por activos públicos. De ahí que la adquisición de tejido productivo existente haya constituido la modalidad prioritaria de actuación del capital foráneo, hasta el extremo de que en los últimos años del decenio de los noventa cerca de los dos tercios del flujo de inversión extranjera directa se concretase en estas

transferencias de propiedad, dando lugar a un comportamiento que prevalece sobre la creación de la nueva capacidad productiva.

La presente generación de inversión extranjera directa canalizada hacia América Latina toma cuerpo mediante la cristalización de cuatro estrategias desplegadas por las corporaciones transnacionales, tres de las cuales aparecen primordialmente vinculadas al capital procedente de la Unión Europea y otra a las firmas norteamericanas. La inversión de origen estadounidense sigue ostentando la primacía, y se muestra claramente proclive hacia la industria de transformación, a fin de aprovechar determinadas ventajas comparativas de algunos países- ante todo, la más baja retribución de la mano de obra, la proximidad geográfica y las preferencias arancelarias en el acceso al mercado norteamericano- y de incrementar, en definitiva, su capacidad de competencia en esa misma área de demanda, como estrategia destinada a hacer frente a la ofensiva comercial de las empresas radicadas en los países del Sureste Asiático. Tales directrices cobran carta de naturaleza, por un lado, en la expansión de la industria automotriz de México, fuertemente expandida en el contexto del NAFTA y, por otro, en el apogeo de la industria maquiladora mexicana así como en el de la actividad fabril del mismo tipo (maquila), asociada a las zonas francas de transformación de varios países caribeños -sobre todo, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Honduras y Guatemala-, lo que contribuye al impulso de un crecimiento industrial de enclave, centrado, con graves implicaciones laborales y salariales, en los subsectores de componentes del automóvil, informática, electrónica y confección.

Bajo estas mismas coordenadas se ha registrado asimismo un alza espectacular de la inversión directa oriunda de la Unión Europea, singularmente de España y Gran Bretaña, cuyos destinatarios preferentes han sido los Estados miembros de MERCOSUR y Chile, hasta delimitar con cierta nitidez las áreas de influencia inversora respecto a las firmas norteamericanas. Es importante subrayar, como tendencia novedosa, que en las décadas finales del siglo XX España se ha consolidado como el segundo inversor en Latinoamérica y el primero de origen europeo, marcando un hito esencial en la internacionalización de la actividad de un selectivo elenco de grandes empresas españolas.

Como ya se ha apuntado, el capital europeo ha diseñado tres líneas estratégicas preferentes, de las que también han sido parcialmente partícipes las sociedades norteamericanas. En primer lugar, ha tratado de acrecentar y fortalecer el acceso a los mercados nacionales y a los configurados por los procesos de integración regional, lo

que le ha permitido, a diferencia de lo realizado en el marco del modelo sustitutivo oligopolista durante los decenios de los sesenta y los setenta, el nivel de competitividad para hacer frente a las importaciones de bienes industriales. Esta orientación estratégica aparece reflejada en la etapa expansiva del sector de automoción y en la realización de significativas inversiones en la industria alimentaria y química. Las otras dos estrategias desplegadas por el capital europeo aparecen ligadas a las oportunidades que brindan a la iniciativa privada la liberalización y desregulación de la actividad económica latinoamericana. Una de ellas se identifica con la prospección y explotación intensiva de materias primas, con la consiguiente intensificación del modelo primario exportador, especialmente en los países con un importante potencial de recursos mineros y en hidrocarburos. La segunda se manifiesta en el control de los mercados nacionales cubiertos por los sectores liberalizados de servicios, actividad que exhibe las más altas cotas de beneficios potenciales conjuntamente con los subsectores exportadores de productos básicos y las ramas procesadoras de materias primas.

Pues, en efecto, los inversores extranjeros, y de modo singular los recién incorporados a la actividad económica latinoamericana, han consolidado en muy poco tiempo elevadas cuotas de control y de poder en el sector financiero, energético, telecomunicaciones, en el transporte aéreo y terminales portuarias de exportación, es decir, actividades de destacado y poderoso efecto multiplicador. Es en estos epígrafes donde las empresas españolas han alcanzado, a través de una agresiva estrategia de adquisiciones, un indiscutible protagonismo, que las ha permitido ostentar una posición de liderazgo en tres sectores decisivos de la actividad económica latinoamericana: telecomunicaciones, producción y distribución energética y banca. Estas empresas han asumido con frecuencia posiciones dominantes o de casi monopolio en los mercados donde se ha llevado a cabo su instalación, lo que inevitablemente ha provocado una grave restricción de la libre competencia y negativas repercusiones para los usuarios y para el funcionamiento del tejido productivo, tal y como se observa, entre otros aspectos, en el elevado nivel tarifario y en los excepcionalmente altos tipos de interés reales.

La vigorosa concentración económica registrada en América Latina tiene su paralela plasmación en la fuerte progresión de la actividad desplegada por los grandes grupos empresariales de capital nacional privado, singularmente los vinculados a las industrias de tratamiento de recursos naturales con proyección exportadora. Por otro lado, no es difícil apreciar la extensión y el fortalecimiento del entramado de relaciones

fraguadas entre los agentes económicos de mayor capacidad inversora y de decisión, y que se materializan en la adopción de acuerdos y alianzas estratégicas entre los mencionados grupos empresariales nacionales, las filiales locales de las corporaciones multinacionales, las entidades bancarias que desarrollan operaciones a escala planetaria, los contratistas transnacionales y las empresas extranjeras especializadas en la transferencia de tecnología y de servicios de ingeniería. Todo ello no es sino el reflejo inequívoco de la fuerte expansión en América Latina de las redes y relaciones de subcontratación industrial de alcance mundial y del proceso de concentración económica y empresarial llevado a cabo en la actividad económica latinoamericana. Su plasmación material es evidente cuando se analiza la envergadura del selectivo complejo sectorial definido por las actividades de mayor dinamismo y eficiencia, nítidamente representadas por los subsectores fabriles de procesamiento de productos básicos, el sistema agroindustrial y la producción alimentaria, la generación y distribución de energía, las telecomunicaciones y determinadas ramas del transporte, al amparo de las ventajosas oportunidades abiertas por los programas de privatización de empresas públicas.

En cambio, la creciente polarización de la capacidad de decisión en torno a los grandes agentes económicos de capital privado tiene su contrapunto en la prolongada tendencia recesiva en la que se hayan sumidas las pequeñas y medianas empresas, preferentemente orientadas a la elaboración de bienes de consumo directo -confección, calzado, muebles...- y máquinas herramientas. Los rasgos estructurales de estas pequeñas unidades empresariales - entre los que cabe destacar plantas fabriles de reducida escala, con procesos productivos obsoletos y deficiente calidad del producto, organización del trabajo ajena a las premisas de la fabricación flexible, gestión de tipo familiar, difícil acceso al mercado de capital y a la tecnología - han ocasionado la falta de adaptación de este entramado a la lógica de los mercados y a la competencia ejercida por las empresas extranjeras, con el consiguiente agravamiento de una trayectoria crítica, que enlaza con la motivada en la década de los ochenta por la aplicación de las políticas de estabilización y ajuste estructural. De hecho, y ante la persistencia de muchas de las disfunciones heredadas de la etapa proteccionista asociada a la estrategia de sustitución de importaciones, puede decirse que la mayoría de las pequeñas y medianas empresas latinoamericanas o han desaparecido o se hallan inmersas en una situación crítica que se prolonga durante más de veinte años.

Por otra parte, y como expresión patente de la retirada del Estado promovida por el Consenso de Washington, la concentración económica aparece igualmente impulsada por el sistemático desmantelamiento de las empresas del sector público mediante ambiciosos programas privatizadores, que se han aplicado no sólo a empresas directamente vinculadas al tejido productivo, sino también a los servicios públicos de mayor relevancia e incidencia en la calidad de vida del ciudadano. De este modo, tiene lugar el extremo debilitamiento de un sector público, que, paradójicamente, había desempeñado un protagonismo esencial en el ciclo expansivo vinculado a la estrategia de industrialización sustitutiva. Y así, emulando la senda trazada por la pionera experiencia privatizadora de Chile, el proceso de enajenación de empresas públicas, bien perceptible en los años ochenta, alcanza su momento culminante en el bienio 1990-91, cobrando singular carta de naturaleza en México y Argentina, para hacerse extensivo, a lo largo de la década siguiente, a la mayor parte de los países de Región, y registrar un tardío, pero espectacular auge, en Brasil durante los últimos años noventa.

3. La reaparición de desequilibrios y manifestaciones de vulnerabilidad en la actividad económica

La opción estratégica basada en el fomento y cualificación del modelo primario exportador, en la expansión de los sectores liberalizados de servicios y en el paralelo y acelerado proceso de concentración económica ha dado lugar a un panorama de desequilibrios y renovadas manifestaciones de vulnerabilidad en la actividad económica y en la fuerza de trabajo latinoamericanas. Entre otras, podemos destacar el aumento de la presión sobre el potencial ecológico y el medio ambiente, el retroceso del empleo fabril, el anómalo mantenimiento de una situación estructural de sobreendeudamiento externo, sin olvidar la previsible consolidación de un déficit crónico de la balanza comercial de productos manufacturados y la acentuación de la dependencia tecnológica.

La etapa de crecimiento industrial ocurrida en la década de los noventa ha mostrado, sin embargo, un saldo claramente negativo en la generación de empleo en el sector. Previamente conviene apuntar que, como resultado de la caída del gasto y del empleo públicos y, sobre todo, de los severos efectos de la competencia internacional sobre la gran empresa privada, entre 1980 y 1992 la proporción de empleo formal descendió desde el 60 % a menos de la mitad - el 46 %- del contingente total de puestos de trabajo latinoamericanos, mientras se concentraba en torno al sector informal y a las pequeñas empresas con una plantilla inferior a diez trabajadores. De ahí que en el

transcurso de ese crítico periodo se produjera un significativo desplazamiento de trabajadores de productividad relativamente elevada, en especial los procedentes de la gran empresa privada, hacia actividades con un índice de productividad sensiblemente más bajo en la pequeña empresa y en el sector informal propiamente dicho.

En el mismo sentido hay que afirmar que esta etapa de crecimiento industrial se ha visto acompañada de una importante reducción del empleo manufacturero, debido a la introducción de cambios tecnológicos en el modelo organizativo con importantes efectos ahorradores de mano de obra, a la creciente subcontratación de partes y servicios, a la incorporación de un mayor contenido de importaciones en los productos finales y a la señalada trayectoria declinante de las pequeñas y medianas empresas. De este modo, la dinámica observada en la década de los ochenta vuelve a reproducirse en el decenio siguiente, ya que, según las estimaciones de la O.I.T., poco más de ocho de cada diez puestos de trabajo creados en los años noventa corresponden a ocupaciones de baja calidad en el sector informal. Todo estas tendencias se inscriben en un contexto definido por una drástica liberalización del mercado de trabajo, el debilitamiento y crisis de las organizaciones sindicales y el deterioro de las relaciones laborales, que tienen en la acusada flexibilización del despido una de sus principales manifestaciones. Parece, pues, plausible el diagnóstico formulado en su día por el PREALC al señalar que el crecimiento económico registrado en América Latina ha adoptado la forma de una dinámica expansiva con empleo de mala calidad.

La selectiva y limitada reactivación del crecimiento económico registrada en América Latina en el transcurso de los años noventa se ha reflejado asimismo en la persistencia de una situación estructural de sobreendeudamiento. La deuda externa constituye un gravoso y perjudicial legado, que hunde sus raíces en la dinámica de endeudamiento externo desarrollada desde principios de la década de los setenta hasta 1982. Una dinámica cuyo objetivo consiste, ante la abundante oferta de financiación internacional privada con destino por vez primera en su historia hacia América Latina, en el sostenimiento de la estrategia de industrialización sustitutiva, pese a haber mostrado claras ineficiencias estructurales y signos inequívocos de agotamiento y al hecho de que la crisis en los países centrales había hecho mella con notoria gravedad en los sectores industriales maduros. Como es sobradamente conocido, la inédita y espectacular elevación de los tipos de interés reales, consecuente con la adopción de políticas antiinflacionistas en los países europeos y a la singular y sesgada política económica aplicada por la Administración Reagan, favoreció el estallido de la crisis de

endeudamiento externo en agosto de 1982. Su gravedad y proyección en el tiempo se vieron acentuadas por el deficiente uso que se dio en América Latina del flujo de créditos externos, como consecuencia, entre otros aspectos, de la ineficiente inversión canalizada hacia el sector público - centrada en el apoyo de subsectores básicos e infraestructuras ligados a la industrialización sustitutiva y proclive al anómalo sobredimensionamiento de los proyectos de inversión-, de la financiación de las importaciones de bienes suntuarios destinados a los segmentos de población de más alto poder adquisitivo y, ante todo, de la magnitud de la fuga de capitales.

El asimétrico e ineficaz tratamiento de la crisis de endeudamiento externo, siempre sesgado a favor de los intereses de la banca acreedora y del mantenimiento de la estabilidad del sistema financiero internacional, en coherencia con las políticas de ajuste estructural por el Fondo Monetario Internacional, desencadenó repercusiones extraordinariamente perniciosas y contraproducentes para los países y la sociedad latinoamericanos. Como indicador dramáticamente ilustrativo de esta realidad bastaría recordar que, según la información suministrada por la CEPAL, América Latina efectuó entre 1982 y 1990 una transferencia neta de recursos a los países centrales de 223.600 millones de dólares, al tiempo que su deuda externa se vio incrementada en 134.000 millones de dólares -de hecho, el monto de deuda desembolsada y pendiente pasó de 288.500 millones de dólares en 1981 a 422.600 millones de dólares en 1990-, todo ello como resultado de la concesión de un paquete de financiación adicional para proceder al servicio de la deuda anteriormente contraída, lo que provocó un incremento aún mayor del nivel general de endeudamiento.

Más aún, la aceleración de la espiral de la deuda tuvo como corolario el declive drástico de la inversión – que, en términos brutos, cayó desde un promedio del 24,4 % del PIB en 1980-81 hasta el 15,7 % en 1983-90-, la contracción de la demanda interna - el consumo descendió del 77 % al 70,8 % del PIB entre 1980-81 y 1983-90- y, en estrecha correspondencia con la fuerte amputación de las partidas de gastos sociales, una espectacular extensión de la pobreza. Efectivamente, entre 1980 y 1990 la proporción de hogares situados por debajo de la línea de la pobreza se elevó del 35 % al 41 %, de modo que la cifra absoluta de población afectada por situaciones de pobreza pasó de 136 a 196 millones de personas. El avance de la pobreza adquirió un ritmo aún más veloz en el ámbito urbano, donde la proporción de hogares lacerados por esta degradante situación se elevó del 25 % al 36 %.

Una vez superados los más graves riesgos provocados por la crisis de endeudamiento externo para la banca internacional acreedora, dentro de las nuevas coordenadas definidas por la globalización financiera y en el marco la intensa liberalización de los mercados de capitales y de su progresiva integración en un mercado único y continuo de escala planetaria, América Latina ha asistido en la década de los noventa, y sin solución de continuidad, a una vigorosa recuperación del flujo de financiación internacional privada, de modo que la deuda externa se ha incrementado en 293.600 millones de dólares, hasta totalizar en 1999 el monto de 759.300 millones de dólares. En este sentido, cabe apuntar que los grandes países latinoamericanos han consolidado insospechados volúmenes absolutos de deuda externa, como es el caso de Brasil (241.400 millones de dólares), o de México y Argentina, con montos de 166.300 y 145.900 millones de dólares, respectivamente.

Es cierto que el fomento del modelo primario exportador y la creciente orientación al exterior de la actividad económica latinoamericana han contribuido a la mejora de algunos de los indicadores del endeudamiento relativo, como aparece reflejado en la relación deuda externa/exportaciones de bienes y servicios, que entre 1991 y 1999 ha descendido de 275 a 223 para el conjunto del subcontinente. Sin embargo, los síntomas de sobreendeudamiento se mantienen con fuerza, ya que paralelamente ha experimentado un alza el peso relativo de esta variable respecto a la capacidad productiva, como lo pone de manifiesto el hecho de que entre 1991 y 1999 la relación deuda externa/PIB haya pasado del 39,1 % al 42,7 %. Por lo demás, el servicio de la deuda sigue representando un esfuerzo de magnitud desproporcionada, si tenemos en cuenta que en la segunda mitad de los noventa absorbía en torno al 26 % de los ingresos suministrados por las exportaciones de bienes y servicios.

Es más, ante las dificultades de pago mostradas en la década anterior, en determinados países, como es el caso emblemático de Brasil y Argentina, el peso relativo del servicio de la deuda es abrumador, pues llega a representar el 38 % y 34 %, respectivamente, del monto de divisas reportado por las exportaciones de bienes y servicios, desbordando muy ampliamente el umbral del 20 % definido por el Banco Mundial para la identificación de un endeudamiento sostenible. En suma, pues, la hipertrofiada magnitud de la deuda externa - sobre todo desde que a partir de 1998 los pagos por intereses hayan superado con mucho los flujos de entrada de capital financiero - constituye una rémora muy gravosa para el mantenimiento y progresión del crecimiento económico de América Latina, a la par que introduce un dificultoso

obstáculo para la futura adopción de estrategias de desarrollo, severamente mediatizadas por un nivel de endeudamiento que muchos países consideran insostenible. Habiendo registrado en 1999 “el crecimiento cero”, a todo ello conviene agregar los efectos inducidos por la volatilidad de los movimientos especulativos de capital a gran escala, que provocan el permanente riesgo de desestabilización de la actividad económica y desencadenamiento de crisis financieras, como la conocida en México bajo la denominación de “efecto tequila” en 1994, la materializada en Brasil en 1998, la de Ecuador al año siguiente o las sufridas por Argentina y Uruguay nada más comenzar el siglo XXI. Situaciones todas ellas que ponen al descubierto la extrema fragilidad latinoamericana ante los comportamientos cíclicos del sistema financiero internacional y la imagen de riesgo que, como consecuencia de ello, la propia Región ofrece hacia los movimientos del capital globalizado.

En síntesis, pues, observamos que desde mediados de la década de los ochenta, y tras la aplicación de las políticas de estabilización a corto plazo, se asiste en América Latina a un ritmo de incremento de las importaciones sensiblemente superior al registrado por las ventas al exterior. La progresión de las compras en el exterior ha sido particularmente acelerada en el ámbito de los bienes de equipo, la tecnología y los productos industriales, aunque también refleja la dilatada trayectoria de las expansivas importaciones de productos agrarios y la elevada componente exterior del consumo alimentario. A su vez, el dinamismo fabril de los años noventa ha vuelto a reproducir, si bien a través de procesos diferenciados, una de las más nocivas deficiencias estructurales de la industrialización sustitutiva, esto es, la propensión a la importación masiva de bienes industriales y la debilidad de la innovación tecnológica de carácter endógeno, con su consiguiente impacto en la intensificación de la dependencia tecnológica y en el creciente déficit de la balanza comercial de productos manufactureros. Factores todos ellos, en suma, responsables de las disfunciones estructurales y estratégicas que, agravadas por el problema crónico del sobreendeudamiento, caracterizan en los albores del siglo XXI la situación de la actividad económica latinoamericana, intensificando sobremanera su vulnerabilidad en el contexto de incertidumbre e hipersensibilidad en que se desenvuelven los mercados financieros internacionales.

4. La crisis urbana como plasmación de las tensiones socio-económicas y territoriales

Desde el punto de vista geográfico todas estas tendencias arrojan bastante luz cuando se trata de esclarecer la dimensión de los impactos espaciales que provocan, poniendo en evidencia, entre sus aspectos más significativos, hasta qué punto el análisis de la realidad urbana latinoamericana – el otro de los temas centrales de este Encuentro- trasciende la estricta valoración de la ciudad como mero ámbito construido y habitado. Es sin duda la manifestación territorial más expresiva de las luces y las sombras en que se desenvuelve una dinámica económica y social compleja, repleta de contradicciones y matices y reflejo paradigmático, por tanto, de los numerosos problemas que la afectan. Lo cual resulta obvio cuando con asombro se contempla la magnitud de escala del hecho urbano, y los indicadores que lo ilustran, como el fenómeno espacial donde se compendian las contradicciones características de América Latina. Y es que, con un tasa de urbanización que se acerca al 75 % de la población, muy por encima de Asia y Africa y rozando los porcentajes alcanzados en Europa, nos situamos ante un panorama en el que la ciudad, con sus fenómenos de crecimiento, transformación y conflicto, domina de manera tan generalizada que no cabe establecer entre países ninguna excepción o singularidad apreciables, lo que además viene reforzado por la espectacular impronta de la macrocefalia urbana, ostensible en el hecho de que la cuarta parte de los habitantes reside en aglomeraciones con más de cuatro millones de personas.

Suficientemente analizadas las causas que explican la explosión urbana latinoamericana, a través de los bien estudiados ciclos de crecimiento, de los factores que los determinan y de las formas de ocupación del espacio, las principales líneas de reflexión aquí presentadas han tratado de profundizar intencionadamente en la interpretación de los mecanismos que la cuestión suscita desde una doble perspectiva. De una parte, interesa destacar la que se preocupa por entender de qué forma los problemas de la sociedad aparecen identificados con los que la dinámica de las ciudades ocasiona en un panorama constantemente propenso al conflicto, al incremento constante de la informalidad y de la inseguridad en todas sus manifestaciones, y a la intensificación abrumadora de las desigualdades, a la par que se agravan los problemas consecuentes a un crecimiento espacial errático y despilfarrador de suelo; y, de otra, no puede ser menos relevante la que centra la atención en el deseo de desentrañar el alcance y las posibilidades reales de las políticas e instrumentos de intervención

auspiciados desde los órganos responsables del poder local, que en este panorama de debilitamiento institucional se ven obligados a asumir una función de creciente protagonismo, para materializarse en un heterogéneo catálogo de iniciativas, puestas en práctica con diverso grado de convicción, operatividad y eficacia. Son iniciativas, en ocasiones ciertamente ambiciosas, en las que se entremezclan los afanes de acreditación del prestigio de la ciudad, las pautas estratégicas emuladas de las ciudades norteamericanas y europeas y las que, más sensibilizadas por la dura realidad a la que se enfrentan, muestran un empeño decidido por llevar a cabo medidas pretendidamente correctoras de las fortísimas contradicciones existentes, necesariamente obligados a no descuidar la dimensión social de las fracturas urbanas.

Es, pues, a partir de este enfoque bifronte de la gestión de la ciudad como deben ser entendidos los dos escenarios hacia los que, como reflejo fehaciente de una segmentación espacial y social que no cesa de afianzarse, se proyectan las pautas de actuación promovidas desde los órganos de decisión local, vertebrados en torno al Municipio como centro de poder y de creatividad estratégica en medio de un sinfín de dificultades y de compromisos permanentemente abiertos. Es éste un aspecto de primordial importancia, pues no en vano el aumento, más aparente que efectivo según los casos, de su cuota de responsabilidad competencial se muestra paralelo con el margen de posibilidades abiertas por la descentralización del poder, que aparece como una opción de hondo calado político que no puede ser comprendida sin tener en cuenta al propio tiempo la crisis funcional del Estado y la del propio pacto social que teóricamente lo sustenta, sin dejar de lado, en relación con la voluntad de reforma constitucional a que se ve sometido, las implicaciones derivadas de la orientación neoliberal de las economías y la voluntad de acometer ambiciosos, y a la vez costosos en todos los sentidos, proyectos de integración supraestatales.

Ahora bien, para valorar en toda su magnitud el sentido de la dualidad planteada hay que reconocer que este impulso a la capacidad de iniciativa del municipio, enfáticamente subrayado con el reconocimiento explícito del principio de autonomía local, aparece en la realidad seriamente mediatizado tanto por la endeblez estructural de estos entes administrativos como por la insuficiencia de los recursos y de los instrumentos de gestión y planificación de que disponen para abordar con garantía de éxito la complejidad de los compromisos ineludibles e inmediatos a los que se enfrentan y resolver o mitigar la formidable envergadura de los problemas acumulados. El condicionamiento que ello introduce para el desarrollo efectivo y vigoroso de la

autonomía cercena sobremanera la capacidad de maniobra de los gestores públicos, forzando a los Ayuntamientos a diseñar y poner en marcha sus programas dentro de límites muy estrechos y con perspectivas a menudo dudosas, de modo que, más allá de los grandes objetivos preconizados con criterios de coherencia y bienintencionados propósitos de articulación estratégica, las actuaciones tiendan a resolverse en políticas de intervención muy limitadas, y a corto plazo, que difícilmente pueden contrarrestar la inercia de las contradicciones características y muy enraizadas de los espacios urbanos, incapaces igualmente de resolver las carencias de infraestructuras básicas, a las que, en esencia, está supeditado el cumplimiento de las proclamas que abogan por la cohesión social y la integración del espacio.

Bajo estas coordenadas no tiene otro significado, pues, la creciente importancia adquirida por la aplicación de los modelos de gestión urbana inspirados en los principios neoliberales, congruentes con el paradigma aplicado a su vez al funcionamiento de las actividades económicas. De ahí que, más allá de las excepciones que sin duda existen, prevalezca a gran escala la tendencia en virtud de la cual la municipalidad va debilitando gradualmente su función como entidad reguladora para ejercer la que le convierte ante todo en un factor de promoción y estímulo de la iniciativa privada. La coherencia entre el paradigma económico y el sistema de gestión territorial cobra carta de naturaleza a través del auge adquirido por un modelo en el que el protagonismo de los agentes privados tiende a primar sobre el ejercido por la administración pública en los procesos determinantes de la transformación urbana, lo que les permite ostentar, cada vez con más fuerza, una posición de preeminencia en la concepción estratégica que, a la hora de la verdad, regula el funcionamiento de las infraestructuras, el aplicado de los servicios y, en definitiva, de cuantos instrumentos se adoptan para la organización y producción selectiva del espacio.

Así se explica también que los programas de revitalización de las ciudades, los espectaculares proyectos en que muchas de ellas se embarcan, y con mayor o menor grado de voluntarismo ejecutan, tengan, por lo general, en estos mismos núcleos de decisión sus inspiradores y artífices primordiales. Más aún, merced a la relación de sintonía que se establece, por medio de discursos y estrategias coincidentes, entre el poder local y la lógica impuesta por los grupos sociales dominantes, las grandes actuaciones urbanísticas obedecen a un esquema de coherencia congruente con la capacidad de protagonismo ostentada por éstos. Nada tan elocuente para comprobar este engarce estratégico como la justificación y la imagen que revelan las iniciativas de

rehabilitación más emblemáticas y simbólicas, el desarrollo de la promoción inmobiliaria y, en definitiva, el modelo que afianza la configuración profundamente segmentada de las ciudades.

Y es ahí donde reside precisamente el otro de los grandes argumentos que llevan a la identificación de los auténticos perfiles en los que se encuadra la crisis espacial latinoamericana. Planteada en estos términos, la realidad urbana acusa de manera lacerante la dimensión espacial de la pobreza como uno de signos distintivos más rotundos. De forma expresiva daba cuenta de este hecho la comprobación, efectuada por la CEPAL (2000), de que el 60 % de los pobres residen en espacios urbanos, lo que permite identificarla como la región del mundo donde más claramente se manifiesta la llamada «urbanización de la pobreza», aunque a menudo esta tendencia se corresponda más bien con las connotaciones dramáticas que encierra la miseria. Los síntomas que la ponen al descubierto son suficientemente esclarecedores de una tendencia que ha seguido desde los años ochenta grados de intensificación inusitados hasta entonces, acentuando, al compás de las situaciones de deterioro en que se hallan sumidos los sectores menos valorados de los centros históricos y la espectacular expansión de los asentamientos periféricos, la magnitud de los problemas inevitablemente ligados al incremento de la marginalidad, a la urbanización irregular, al deterioro del medio ambiente, a la extrema precariedad del habitat y a las múltiples formas de exclusión social y económica.

Las ciudades latinoamericanas aparecen, pues, marcadas por el estigma de la fragmentación y de los impactos espaciales que la subrayan con una expresividad incuestionable. Ahora bien, si es ésta una realidad suficientemente conocida, explicable a la luz de unas disfunciones estructurales que no han hecho sino agudizar sus derivaciones más críticas con el paso del tiempo, justo es señalar también, como varios de los trabajos presentados en este Congreso lo avalan, el interés del conocimiento empírico cuando se trata de aportar ideas muy ilustrativas sobre la envergadura de la realidad urbana y urbanística, sobre el significado de sus impactos y sobre las causas que, pese a los intentos y a las voluntades que sinceramente pugnan por ello, condicionan la efectividad de los mecanismos para atenuarlos. Sólo así es posible evaluar no sólo la dimensión espacial de los procesos que la modelan y organizan sino también desentrañar el alcance de las estrategias destinadas, desde la esfera pública, a resolver las contradicciones de una tendencia que conlleva un elevadísimo y creciente coste social, económico y ambiental.

En este sentido parece evidente, a nuestro juicio, que el problema que subyace en la razón de ser de la profunda situación de crisis en que se desenvuelven las ciudades latinoamericanas remite necesariamente a las insuficiencias notorias de los mecanismos responsables de garantizar los objetivos inherentes a una concepción integrada de los espacios urbanos. Ahí estriba precisamente el factor crítico que afecta a la gestión de las ciudades, seriamente condicionada por la dificultad crónica de construir con recursos escasos un espacio de convivencia solidario, equitativo, y debidamente cohesionado. Pues en un contexto caracterizado por la división entre un alto grado de concentración de rentas, que organiza su propio espacio como un reducto de poder y seguridad infranqueable, y un más acentuado todavía nivel de exclusión, del que es víctima la población con ingresos más bajos, la forma de entender el gobierno urbano acusa necesariamente como un pesado lastre el sentido, para muchos inexorable, de esta profunda dicotomía.

De ahí que las políticas urbanas, cuyas directrices básicas tienden a adscribirse a los postulados y a los esquemas vigentes en el mundo desarrollado, hasta el punto de que en numerosos casos ofrecen notorios intentos de similitud de enfoque con las experiencias europeas, adolezcan, a la hora de su puesta en práctica, de los inconvenientes ocasionados por servidumbres estructurales ante las cuales la aplicación de dichas políticas no pueden permanecer ajenas a los obstáculos que dificultan sobremanera la capacidad de actuación de los gobiernos locales. Así se explica, por tanto, el estrecho margen real de posibilidades de aplicación a que pueden aspirar los grandes objetivos que con frecuencia se postulan y dan a conocer con la intención de abordar, a través de una serie articulada de iniciativas e intervenciones formalmente coherentes, lo que comúnmente se entiende como un Plan Estratégico. Y es que, como es habitual en este tipo de Documentos, el Plan aparece concebido como un conjunto de decisiones y proyectos que, no exentos de ambición y grandilocuencia, se plantean siempre como la expresión de una voluntad decididamente integradora de la sociedad y del espacio, lo que justifica su insistencia en el deseo de compatibilizar la acreditación de la imagen de la ciudad, indisociable de los programas de internacionalización que la arropan, con el propósito simultáneo de lucha contra la exclusión y de defensa de las medidas que hagan posible, al fin, la articulación interna del tejido urbano y el logro, sincero unas veces o demagógico en otras, de una “ciudad para todos”.

Sin embargo, a la hora de efectuar una valoración del nivel de correspondencia logrado entre objetivos y realizaciones, no es difícil percibir que sus resultados más

tangibles, es decir, aquéllos que permiten estimar positivamente el alcance de los efectos conseguidos, se hallan comúnmente circunscritas a las intervenciones relacionadas con la preservación de los tramos de las áreas centrales susceptibles de mayor valoración cualitativa. Es en ellos donde se acometen meritorias operaciones de restauración inmobiliaria y se culminan en los plazos previstos espectaculares intervenciones de rehabilitación patrimonial, permitiendo rescatar del olvido y la incuria edificios emblemáticos y muy representativos, del legado histórico, a los que acompaña, en sintonía con una lógica urbanística muy consolidada, el diseño y configuración de espacios públicos de calidad, en los que la plaza desempeña un papel clave como inequívoca referencia paisajística y cultural de la ciudad. Se afianza así un modelo de ordenación selectiva del espacio, al que se asigna un uso estrechamente ligado a la pretensión, insistentemente declarada, de fortalecer la imagen de la ciudad y su atractivo como entorno de consumo turístico masivo y privilegiado, a la par que como espacio de convivencia central y de prestigio a las mayores escalas posibles, aunque ello contribuya tantas veces a agravar en su seno los procesos de segregación.

Y a la par que esta tendencia se reafirma y generaliza, es obvio, empero, que la normativa y las pretensiones que animan la ejecución práctica de estos programas pierden consistencia operativa o quedan postergados *sine die* cuando se trata de llevar a la práctica actuaciones proyectadas en las periferias, pese a ser respaldadas en los documentos con el mismo énfasis que aquéllas. Es en este aspecto donde queda puesto de relieve la inconsistencia de los planteamientos reguladores, las carencias onerosas con que tropieza el gobierno de la ciudad y, lo que no es menos grave, los notorios desajustes entre los instrumentos de gestión y la magnitud de los problemas existentes, razón de ser, en definitiva, de los mecanismos de solidaridad adoptados por los propios residentes como la única alternativa que les permite garantizar, en condiciones de extrema precariedad, su propia supervivencia. De ahí que de esta antinomia, que define el modelo organizativo dominante y desigual de la ciudad, deriven los grandes desafíos a que se ven expuestos los agentes públicos responsables de la política urbana, enfrentados a una situación de la que depende su propia legitimidad.

Con todo, en medio de tan crítico panorama no hay que omitir aquellas realidades que, producto de la voluntad política, dan testimonio de los esfuerzos por introducir pautas de cambio motivadas por la sensibilidad y por el afán de corregir, pese a tales limitaciones, las deficiencias de una situación con numerosas señales de alarma. En esta línea habría que evocar, con justicia, los programas tendentes a facilitar la creación de

mecanismos de cooperación y participación ciudadana, capaces de introducir en la lógica de funcionamiento de la ciudad el germen de una gestión más participativa, fecundada por el diálogo que en cada caso pudiera establecerse entre los responsables públicos y las asociaciones de barrio, con el fin de alentar la toma de decisiones en aspectos esenciales de la vida ciudadana, como son los servicios básicos, los planes de urbanización o la asignación de los recursos presupuestarios.

En este sentido, los debates y las ideas surgidos en las convocatorias y propuestas de los elementos más activos y emprendedores del municipalismo latinoamericano, revelan, conscientes de su funcionalidad política, que el reconocimiento de lo que tales retos representan forma parte inexcusable del ideario con el que tratan de encarar el ejercicio de su tarea. Una responsabilidad de alcaldes e intendentes muy significados, que con esfuerzo, creatividad y voluntad política y en medio de grandes dificultades, han logrado ir sentando las bases para el entendimiento de una nueva forma de repensar la ciudad y sus modalidades de gestión. Y muchos de ellos lo asumen con la convicción de que en un “continente de ciudades, e incluso de metrópolis”, como acertadamente se ha calificado al espacio que nos ocupa, y en un panorama dominado por la crisis (¿irreversible?) del Estado, la responsabilidad que les compete en la búsqueda de mecanismos destinados a proteger a los más débiles, y a facilitar en consecuencia la configuración de espacios de integración social, se muestra como un compromiso ineludible del que en buena medida depende el futuro de Latinoamérica y de sus sociedades.

En torno a todas estos temas han gravitado, pues, los análisis y los debates en los que el Congreso ha creído oportuno centrar la atención, animado por el propósito de contribuir al esclarecimiento de algunas de las cuestiones más candentes y decisivas en el momento actual de la realidad latinoamericana. Con la presencia de 207 personas inscritas, la dimensión internacional ha quedado garantizada tanto por la variada procedencia de sus participantes – oriundos de diez países de Europa y América - como por la amplitud de los contenidos hacia los que se han orientado las Ponencias y las Comunicaciones, fielmente representativas de la extraordinaria riqueza de matices que encierra el espacio analizado. La reflexión teórica y la comprobación empírica se han dado la mano para precisar con rigor el significado de los procesos, los factores que los

determinan y las implicaciones provocadas en la organización y funcionamiento de las estructuras territoriales.

Creemos que el resultado obtenido satisface las expectativas previstas y abre nuevos horizontes para el desarrollo de las investigaciones que permitan esclarecer las complejas relaciones existentes entre sociedad, economía y espacio en un escenario de gran interés para el debate intelectual realizado con coherencia, con honestidad y con sensibilidad. En este caso, el balance conseguido, y que estas páginas subrayan, hubiera sido imposible sin el esfuerzo por los Ponentes, Relatores y Comunicantes, cuyas aportaciones se recogen en el texto, así como por quienes han respaldado generosamente la realización de esta iniciativa, como un hito más en la trayectoria de las reuniones auspiciadas por el Grupo de Trabajo de América Latina de la Asociación de Geógrafos Españoles y que además ha servido como homenaje a la figura del insigne geógrafo brasileño Milton Santos en el año de su fallecimiento. Contando con el apoyo de la Universidad de Valladolid y las Entidades institucionales (Junta de Castilla y León, Diputación y Ayuntamiento de Valladolid), mención especial merece la ayuda y el estímulo recibido por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la Caja Rural del Duero y la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal.