

NUEVA ESTRUCTURA METROPOLITANA DEL GRAN MENDOZA. EFECTOS DEL PROCESO DE INTEGRACION Y GLOBALIZACIÓN (Mendoza, Argentina)

Nelly Gray de Cerdán. *

Los escenarios territoriales en formación en el MERCOSUR constituyen un contexto innovador para el desarrollo de las ciudades argentinas, ya que la integración regional aparece como un proceso desafiante para la participación y concertación de las distintas comunidades regionales y nacionales. El impacto de las políticas de integración regional - positivo o negativo - afecta en particular a las metrópolis que cumplen papeles desencadenantes en el proceso de articulación del Bloque.

El **Gran Mendoza**, cuya posición geográfica la convierte en **zona puente** hacia y desde el Oeste para el MERCOSUR y en **zona de expedición y concentración de factores de producción**, es privilegiada en el conjunto de relaciones internacionales que ha generado el nuevo modelo económico.

Pero esto no garantiza el desarrollo sustentable ni la calidad de vida en la ciudad, a menos que medie una estrategia y un monitoreo permanente del proceso de crecimiento que se ha desencadenado.

La consecuencia global del cambio de modelo, es que se está formando sobre la estructura del Gran Mendoza, **un territorio urbano "internacional"**, un territorio metropolitano diferente que no está todavía geográficamente dibujado, pero que comienza a funcionar como proceso

El Gran Mendoza, cuya estructura estuvo diseñada para servir de cabeza a la región vitivinícola, debe responder de otra manera, insertar otros equipamientos, ofrecer otros tipos de servicios, etc, ya que hoy aparece como una **ciudad al servicio del comercio y del transporte internacional** con funciones claras :

- puerto de salida y entrada al mercado del Pacífico para 200 millones de habitantes.
- área de servicios : manipulación, almacenamiento y circulación de mercaderías internacionales.
- área cabeza de una zona productora de energía : petróleo, gas, hidroelectricidad.
- área de concentración de mano de obra especializada en servicios y transporte para el comercio internacional.

Estamos asistiendo al **nacimiento de la ciudad del siglo XXI**, nuevo modelo territorial en el que no todos los ciudadanos gozarán de las mismas ventajas (ingresos, puestos de trabajo, inserción, crecimiento intelectual, científico, técnico, calidad de vida, ambiente, etc), pero

* C.E.T.E.M. (Centro de Estrategias territoriales para el MERCOSUR)
Dpto Geografía. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo.
Mendoza - ARGENTINA

sufrirán la misma cuota de impactos no deseados. Aquí se ubica el desafío a la creatividad y a la participación.

En consecuencia, es deseable y posible prever **cómo será** la estructura del Gran Mendoza en el corto plazo. Este juego de anticipación de escenarios facilita la comprensión sobre cuál es el impacto de nuestras acciones actuales y además permite el cálculo de los costos potenciales del crecimiento urbano en el futuro cercano. Por otro lado, permite a las autoridades y la comunidad en general, prever y optimizar sus intervenciones.

La nueva estructura urbana del Gran Mendoza

Los estudios realizados permiten observar que la nueva ciudad se gesta por un complejo juego de diferentes tipos de fuerzas que brindan un ámbito favorable al desarrollo urbano, a la par que generan efectos rápidos y sinérgicos:

1 - la aceleración del proceso de urbanización por nuevas demandas en el mercado de tierras y en el de infraestructura. Produce aumento en el tamaño de la ciudad, congestión del tránsito en todas sus modalidades, aparición de áreas funcionales, especulación en el mercado de tierras urbano.

2 - modificaciones intensas en el mercado de trabajo: llegada de mano de obra desde otros regiones y reducción progresiva y constante de puestos de trabajo. Produce aumento de urbanizaciones informales, deterioro social, ineficiencia en los presupuestos urbanos, aumento de las situaciones de marginalidad.

3 - incorporación de capitales internacionales en el ámbito de la producción de bienes y servicios, con un amplio espectro de incorporación de tecnología intensivas en capital y modificaciones en la infraestructura que está al servicio de la producción (camino, ferrocarriles, energía, etc).

Estas fuerzas están provocando efectos en la estructura demográfica, modificaciones en la estructura productiva, cambios rápidos en las formas de gestión del área urbana y un aumento de la vulnerabilidad global del sistema metropolitano.

Consecuencias inmediatas del cambio de modelo.

a - Se puede prever un proceso creciente de instalación de población.

De concentrar un 55 % de la población total de la provincia, la ciudad ha pasado en 1991 a representar el 63.1% y en el año 2.000 - de continuar con la misma tendencia - superará olgadamente el 65%. (fig 1)

Las proyecciones normales señalan que el área periférica del Gran Mendoza tendrá un desarrollo sostenido en los próximos años. Un importante espacio de los departamentos de

Guaymallén, Las Heras , Maipú y Lavalle tendrán crecimientos por encima de la media urbana generando demandas también crecientes.

El horizonte del año 2.000 contiene una ciudad de **más de un millón de habitantes, con un potencial de crecimiento difícil de cuantificar**. Solo es posible prever que se producirá en forma espontánea por **traslados** o por **ingreso de nuevos llegados**, en aquellas áreas mejor posicionadas, como consecuencia de las inversiones que se están realizando dentro del nuevo modelo.

Estas previsiones demográficas deben invitar a reflexionar sobre **la inconveniencia de la concentración excesiva de servicios en el área central** de la ciudad, particularmente de aquellos vinculados a la educación, la salud, los servicios administrativos y financieros.

b - Hay una disminución en el ingreso global del área, como consecuencia de la pérdida de puestos de trabajo en el sector básico de la economía urbana.(1)

El Gran Mendoza no ha logrado todavía generar un mercado de trabajo adaptado al nuevo modelo de funcionamiento de la economía Mercosur. Tampoco un volumen de empleos adecuado para sostenerlo. En estos aspectos se puede considerar que está en una **etapa de transición , con altos costos sociales**.

Sobre la base del perfil de las exportaciones que han sostenido la economía de la provincia en los últimos diez años se ha podido estudiar para la ciudad y su área de influencia directa:

1)- Cuáles son las **actividades básicas** que generan ingresos al área urbana:

- comercio mayorista,
- restaurantes y hoteles
- servicios prestados a empresas
- industrias metálicas básicas
- transporte y almacenamiento
- alimentos y bebidas
- fabricación de sustancias químicas y petróleo

2) - cuáles son las **actividades no básicas** que permiten mantener los suministros y servicios para la vida urbana y gastan localmente:

- comercio al por menor
- servicios de saneamiento, sociales, de diversión , esparcimiento y cultura
- servicios personales y de los hogares
- industria de la madera y el mueble, de prendas de vestir e imprentas y editoriales.
- productos minerales no metálicos.

3) - como son las **relaciones sinérgicas entre ellas**, para observar los cambios y las tendencias en el mercado de trabajo.

4)- cuál ha sido el **comportamiento** en cada uno de los departamentos.

Las principales reflexiones extraídas señalan que **los empleos disminuyeron** históricamente en la década 84-94, en relación a la población instalada en el área. En 1984 por cada persona que trabajaba había en promedio **10,5** que dependían de ese empleo; en 1994, la tasa de dependencia para el área urbana es del **15,1** por cada empleo.

Para haber mantenido como mínimo la situación de 1984 deberían existir 23.505 empleos nuevos como mínimo en la década. Estos empleos no aparecieron y es evidente que la situación ha empeorado desde el 94 a la fecha. La situación es distinta en cada sector:

- El **empleo básico** decreció en un 11,3 %, es decir , ha **disminuido el ingreso global del área**, aun cuando el nivel de concentración de estas actividades en la zona es muy alto (77,6% del total provincial) .

No disminuyó sin embargo la productividad de las empresas del sector. La industria ha declinado su papel de proveedora de empleos aunque ha recuperado su nivel de producción por incorporación de nuevos procesos intensivos en capital (informática, tecnologías duras y de organización, etc) .

El sector **servicios** (para empresas, transporte y almacenaje, comercio mayorista) ha tomado la delantera en ofrecer empleos, aunque por el momento muy débilmente.

Estas observaciones aparecen como un **buen síntoma**, en la medida que permiten comprobar que la economía urbana del nuevo modelo está consolidando su capacidad exportadora en el contexto del proceso de integración, aún dentro del marco de crisis imperante.

- **El empleo no básico** creció aunque no en la proporción esperada y en forma inorgánica. El más perjudicado ha sido el sector del comercio minorista (representaba en 1984 el 83% del total provincial) que ha decaído considerablemente.

Este sector no básico emplea a gran cantidad de población ya que está constituido por pequeñas empresas (- de 10 empleados) .

En consecuencia su retroceso ha producido una **disminución sustancial de la capacidad adquisitiva** del habitante urbano y su calidad de vida. Produce además un efecto de parálisis e incertidumbre social.

Como efectos sinérgicos se pueden observar la **disminución en la tributación, en la capacidad de inversión y ahorro público y en los préstamos a la economía**, además de producir efectos sociales no deseados como el aumento de la **delincuencia** y la **falta de seguridad**.

El **déficit de empleo** en consecuencia, se ha convertido en el **problema fundamental** del proceso de crecimiento urbano, por los efectos multiplicadores que ha demostrado tener en la calidad de vida, el manejo ambiental, la organización social y el desarrollo de la economía urbana en su conjunto.

c - Se están produciendo transformaciones profundas en la estructura del Gran Mendoza.

La evolución urbana actual ha sido capaz de insertar en los últimos años inversiones importantes que están modificando la **accesibilidad** hacia la ciudad y sobre todo está creando nuevos **polos de crecimiento** .(fig 2)

Las actividades dinámicas del nuevo modelo tienen un comportamiento especial ya que :

1 - ocupan espacios **fuera del tejido urbano consolidado**, ya que la escala esperada de movimientos de mercaderías es mucho mayor a la actual y los equipamientos se instalan en zonas con ventajas competitivas para operar.

Tal es el caso de la Zona Franca en terrenos del Departamento de Luján , la Estación Polimodal en Palmira (Departamento San Martín).

Frente a este comportamiento, es posible que se produzcan loteos que comprometerán importantes zonas rurales en producción, en las tierra ubicadas entre estos nuevos polos de crecimiento. La componente Este-Sudeste de crecimiento, sigue siendo privilegiada.

2 - eligen **los nuevos caminos regionales que unen estos focos** de organización del transporte y de transferencias de mercaderías para la localización de inversiones. Los convierten así en zonas potenciales para la instalación de industrias y servicios a gran escala , como ya ha ocurrido con otros caminos (Carril Rodriguez Peña, Acceso Sur, etc)

3 - crean una **fuerte presión sobre los terrenos urbanos periféricos e incluso centrales**, para instalarse. Las fuerzas del mercado internacional compiten en este momento con las fuerzas regionales por el mercado de suelos.

En la primera etapa, se han instalado rápidamente en el Gran Mendoza, un conjunto de centros de distribución masiva de mercaderías (hipermercados) que han provocado la aparición de **conjuntos comerciales** que compiten con el CDN (centro de negocios) de la ciudad al ofrecer otras alternativas y modalidades de compra.

Los hipermercados se han instalado en la orla periférica, cerca de los principales caminos de acceso, como es habitual para estos tipos de instalaciones , Es la futura frontera entre la actual ciudad consolidada y la nueva ciudad en crecimiento según los estudios realizados.

No obstante hay algunos proyectos de este tipo, que se realizarán dentro del tejido urbano consolidado . Estas últimas están desencadenando ya desde su anuncio:

- la pérdida de hegemonía del Centro de la ciudad
- aparición de una oferta importante de departamentos en edificios altos en el centro, sin que estos se ocupen totalmente.
- desvalorización rápida de áreas residenciales de muy alta calidad en la zona central de la ciudad.
- empobrecimiento del perfil del comercio de la zona central y un progresivo deterioro del mismo.
- cambios sociales en las formas de apropiación del suelo (segregaciones de la clase alta y media alta)
- cambios en el precio del suelo urbano
- aparición de nuevos polos de trabajo, de recreación y de servicios.
- ineficiencia del sistema de transporte para servir a este nuevo espacio.

d - Hay una fuerte transformación en la forma de operar de los Municipios.

Al trasladarse o aparecer nuevos centros de gravedad en el tejido urbano, los gobiernos municipales están observando un cambio muy fuerte en la forma de funcionamiento de sus territorios municipales y la aparición de demandas diferentes por parte de la población.

La problemática municipal varía en su conjunto y en particular para cada espacio departamental. Por ejemplo:

a - Algunos municipios tradicionalmente ricos y que podían llevar adelante políticas de segregación de actividades productivas conflictivas - como es el caso de Capital - están seriamente comprometidos por sus propias reglamentaciones restrictivas, en el nuevo modelo que es altamente innovador.

b - Otros municipios que tenían problemas de organización - como el Departamento de Guaymallén - han aprovechado inteligentemente las nuevas opciones para ordenar su territorio directamente en función de las demandas del nuevo modelo.

c - Departamentos pobres pero que adquieren una posición estratégica en el nuevo conjunto de relaciones - como Lavalle - han incorporado políticas de organización social y de equipamiento para acomodarse al nuevo modelo.

En general, todos los departamentos del Gran Mendoza han tenido que reflexionar sobre las nuevas demandas y con mayor o menor rapidez o eficiencia, intentan mejorar su posición. Lo cierto es que se ha pasado, en forma rápida, de una gestión basada en los servicios tradicionales a los barrios, a **otro tipo de gestión basada en el aumento de servicios a la producción y en inversiones para que se pueda acrecentar la base económica de la ciudad.**

Esta actitud está vinculada con el problema de **governabilidad de la ciudad**, ya que los municipios se debaten hoy frente a situaciones antagónicas ante las cuales tienen que producir rápidas respuestas:

- la ineficiencia de sus **estructuras** burocratizadas, achicamiento de sus **presupuestos** y descenso vertiginoso de su capacidad de captación de impuestos, frente a un crecimiento rápido de la población y sus demandas, y empobrecimiento progresivo de las familias.

- la falta de **organización** de sus comunidades, frente a la necesidad de una participación concreta y responsable en el financiamiento y gestión del territorio municipal.

- debilidad en el conjunto de **normas** para la gestión urbana, frente a la llegada de capitales internacionales acostumbrados a proceder en contextos ordenados y legalmente claros.

- ausencia de programas de **información, organización y planificación** urbana, frente a la llegada de inversiones que comprometen espacios importantes de sus municipios y demandan servicios e infraestructura de alto nivel.

Es necesario señalar que el contar con planes bien pensados y sanos, no solo le permiten a una municipalidad prever el comportamiento futuro de su territorio, sino también ser más

competitiva en las solicitudes de fondos de fuentes externas, incluidas las organizaciones bancarias internacionales.

e - Aumenta la vulnerabilidad ante las amenazas naturales.

La ampliación del tejido urbano y la fragilidad de los ecosistemas que soportan a la ciudad de Mendoza, han ido demostrando a la comunidad y a sus autoridades la necesidad de aceptar las limitaciones impuestas por el medio natural, como una **componente necesaria de sus agendas de gestión e inversión.**

El Gran Mendoza es un excelente ejemplo de un esfuerzo continuo para crear - en cada etapa de la historia de la ciudad - las condiciones adecuadas para superar la vulnerabilidad del sistema territorial: sismos, aridez, aluviones, fenómenos climáticos adversos (lluvias torrenciales, vientos huracanados, granizo, etc) integran la larga lista de amenazas naturales que en diferentes épocas del año, afectan al territorio que ocupa la ciudad.

La irrupción de intereses y comportamientos económicos distintos a los tradicionales, población no familiarizada con el ecosistema regional, las dificultades de acceso a la tierra urbanizable por especulación, el crecimiento rápido de la población, la utilización de tierras residuales en zonas peligrosas, la circulación de sustancias peligrosas, etc, están sumando a las **amenazas de origen físico-natural**, otros **factores de riesgo socio- ambientales** como accidentes tecnológicos, derrames de materiales tóxicos, acumulación de desechos sólidos, contaminación del aire, del suelo y particularmente del agua.

Estas circunstancias están preanunciando **costos adicionales** muy fuertes para el funcionamiento de la nueva ciudad del siglo XXI. Por el momento, aún en el contexto de las fuertes restricciones económicas, **no** se ha observado que se haya dejado de lado el cuidado del ecosistema natural.

Es de esperar que esta inquietud siga siendo parte de la cultura urbana hacia el futuro, para poder garantizar la supervivencia del asentamiento y que se minimicen las oportunidades de desastres que generalmente son de muy alto costos social y económico.

Conclusiones

La rapidez con que operan estos cambios, unido al entusiasmo con que los mendocinos están trabajando en vistas al Mercosur, la capacitación de la población en las esferas formales e informales, las expectativas de nuevas fuentes de trabajo y de poder superar la crisis económica en la que Mendoza está inmersa desde hace ya algunos años, hace que los aspectos señalados en este estudio, por el momento, no sean evaluados en su justa dimensión.

El Mercosur es una esperanza de progreso y bienestar y todos están acrecentando sus expectativas de integrarse al mismo. No obstante la ciudad está creciendo nuevamente **sin un**

programa de organización explícita y concertada entre los municipios que la integran. Cada gobierno municipal está trabajando con gran entusiasmo en mejorar su territorio.

Pero estas tendencias que se están observando en el conjunto pueden llegar a crear - en el mediano plazo - situaciones sociales y ambientales de inequidad y condiciones de crecimiento con altos costos adicionales para el conjunto de la sociedad urbana.

En otras ciudades de América Latina, con menos recursos y posibilidades de progreso que el Gran Mendoza, los alcaldes se han reunido a través de **convenios o pactos** (2) o bien a través de organizaciones formales como **Consejos de Gobiernos**, con propósitos generales y múltiples que permiten que los municipios y sus autoridades trabajen juntos en programas de interés mutuo.

Los procesos de modernización desencadenados por Mercosur en las ciudades, no pasan solamente por mejorar la base productiva y los ingresos. Es necesario un esfuerzo por construir un **modelo propio de desarrollo sostenible con un fortalecimiento del trabajo concertado entre los gobiernos locales y la sociedad civil**, base indispensable para la gestión territorial exitosa y eficiente.

Notas y bibliografía

DIRDN: Conferencia virtual por Internet sobre "Soluciones para ciudades en riesgo" DIRDN Informa" -Boletín para América Latina y el Caribe. Nro 9-10. Edición especial, 1996.

(2) - ICMA: Ciudades que funcionen. El proyecto de desarrollo municipal hondureño. International City County, Washington D.C. 1991.

- **FEMICA:** Apoyo al fortalecimiento de los gobiernos locales y de la sociedad civil. Federación de Municipios del Istma Centroamericano. Guatemala enero de 1996.

- **Fernandez Saavedra, Gustavo :** Segunda Conferencia Interamericana de Alcaldes. BID (Banco Interamericano de Desarrollo) . Cap.I : Descentralización y Gobernabilidad. La Paz, Bolivia. 1996.

- **Foster David - USAID:** The role of the city in environmental management. Office of Environment and Urban Programs. of U. S. Agency for International Development. Bangkok, Thailand. 1994.

- **(1) Gray de Cerdán Nelly y otros:** Costos del proceso de reestructuración productiva e integración regional en áreas de alta vulnerabilidad ambiental. Consejo de Investigaciones-CETEM., FFL - U.Nacional de Cuyo. II Parte. Mendoza, 1996.

- **Lavell Alan:** Degradación ambiental , riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos. Hacia la definición de una agenda de investigación. La RED (Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.) Lima, Perú, 1996.

- **Pirez Pedro:** Descentralización y gestión de la ciudad. En Revista "Córdoba: ciudad y desarrollo", Año II, Nro 6 , Córdoba 1995, pag32.