

REGISTRY

JUL 5 1979

E CO 912 (5)

LAS ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO Y LA DISTRIBUCION

ESPACIAL DE LA POBLACION

LUCIO GELLER

DICIEMBRE 1978.

I N D I C E

Pág.

I.	INTRODUCCION	1
II.	EL MODELO DE CRECIMIENTO HACIA AFUERA: EL ORIGEN DE LAS DESIGUALDADES REGIONALES Y LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION	6
	1. Modo de Acumulación y Desigualdades Regionales	6
	2. Concentración y Dispersión de la Población	12
III.	LAS PRIMERAS ETAPAS DEL MODELO DE CRECIMIENTO HACIA ADENTRO: EL CRECIMIENTO DE LAS METROPOLIS Y LA PROFUNDIZACION DE LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES	19
	1. Proceso de Metropolización y Urbanización	19
	2. La Estructura Espacial Rural	28
	3. Profundización de los Desequilibrios Regionales	45
IV.	LAS DIFICULTADES DEL PROCESO DE DESARROLLO DEL MERCADO Y LA EMERGENCIA DE LAS CUESTIONES ESPACIALES COMO PROBLEMAS POLITICOS	55
	1. Empleo y Migraciones Rurales-Urbanos	55
	1.1 Los Obstáculos al Proceso de Acumulación	55
	1.2 Las Estructuras Agrarias y las Migraciones Rurales-Urbanas	59
	2. Efectos Espaciales de la Dinámica Económica y la Dinámica Demográfica	65
	3. Algunas Cuestiones Espaciales en las Metrópolis Nacionales	75
	4. La Cuestión de la Descentralización y las Alternativas para los Países de la Región	82

I. INTRODUCCION

El tema que nos ocupa en este documento es el de la distribución espacial de la población, con especial referencia a una preocupación reciente en círculos oficiales y académicos para actuar sobre las tendencias históricas que vienen manifestándose en los países de la región latinoamericana en el nivel espacial: excesiva concentración de la población en algunos centros urbanos, especialmente las metrópolis nacionales, y una inconveniente dispersión de la población rural.

A este respecto, la siguiente proposición general merece ser planteada por anticipado: ninguna sociedad se plantea un problema que no pueda resolverlo, lo cual no significa necesariamente que las soluciones correspondientes terminen resultando las óptimas dentro de un conjunto de alternativas posibles.

Sin embargo, todavía no está muy claro si la cuestión de la redistribución espacial de la población sea un problema de toda la sociedad (es posible que las distintas clases sociales tengan concepciones, o percepciones, conflictivas acerca del tema), o bien, si la cuestión espacial resulta formulada anticipadamente por algunos en mérito a los obstáculos que las formas espaciales presentan a la acumulación de capital, o en mérito a problemas sociales o políticos más aparentes que resultan de esa excesiva concentración de población en pocas unidades espaciales. Esta observación se justifica si se toma en consideración que la solución de las necesidades básicas de amplísimos sectores de la sociedad latinoamericana consiste en aumento del número de empleos

y la productividad de esas ocupaciones sin interesarles a esos sectores, por el momento, donde se sitúan las actividades económicas en el espacio nacional. Más evidente es este señalamiento en el caso de los migrantes rurales para quienes la migración es una alternativa para no reducir, en sus lugares de origen, los niveles históricos de subsistencia.

Lo que aparece es, entonces, proceder a plantear los términos según los cuales la redistribución espacial de la población es, al mismo tiempo, una cuestión teórica y un problema político. En una perspectiva histórica, siempre ha habido redistribución espacial de la población, esto es, ha ocurrido cambio en el proceso de estructuración del espacio social según los países de la región han ido transitando distintas etapas de crecimiento.

El proceso de estructuración del espacio social en una forma histórica es el resultado conjunto de las características locacionales adoptadas por el proceso de acumulación de capital, y por las manifestaciones espaciales de la dinámica poblacional. Cualquier espacio concreto podría ser caracterizado por el conjunto de actividades económicas, sociales y políticas que ahí tienen lugar, y por el conjunto de flujos económicos y poblacionales que lo ligan a otros espacios concretos.

Ambos procesos, el económico y el poblacional, están sustentados por una compleja gama de relaciones sociales que se expresan en esos dos niveles: la articulación entre clases y fracciones de clase se manifiesta igualmente en la concentración del ingreso y en el comportamiento reproductivo diferencial de los distintos sectores sociales; la articulación entre regiones de un mismo país en los desequilibrios

regionales y las migraciones interregionales; la articulación entre campo y ciudad, dentro de cada región o para la totalidad nacional, en las transferencias de excedente económico entre ambos subespacios y las migraciones rurales-urbanas; y la articulación entre el país y el resto del mundo en el carácter de la inserción del primero en la división internacional del trabajo y en las migraciones internacionales.

Sin embargo, aunque sustentados por las mismas relaciones sociales, ambos procesos no tienen comportamientos paralelos: el conjunto de mediaciones entre esas relaciones y cada uno de aquellos procesos, como los distintos agentes sociales involucrados, decide que sus respectivas dinámicas tengan ritmos diferenciales que permitirían identificar como se reflejan las contradicciones sociales en el nivel espacial. Así, por ejemplo, es obvio que la mediación del Estado, y sus políticas, es diferente y más intensa en el proceso de acumulación de capital que en el proceso habitacional; asimismo, la flexibilidad de las unidades económicas para adecuarse a cambios en las variables que rigen su comportamiento es más dúctil y rápido que el de las unidades familiares para modificar sus pautas reproductivas ante cambios análogos en las variables de referencia.

El sistema de articulaciones a que se hizo referencia más arriba supone que la funcionalidad de esas articulaciones muda entre períodos históricos, y dentro de cada período, como resultado de la aparición de nuevos elementos en el sistema económico-social o del cambio de carácter de los existentes. Por ejemplo, la intervención del Estado en las actividades económicas es un fenómeno que se liga al período de crecimiento hacia adentro de los países de la región: igualmente, la con-

centración y centralización de capitales, las ramas de actividad de las empresas transnacionales, la importancia creciente de los sectores industriales, han tenido influencia en los cambios de localización de las actividades económicas y en la dirección de los flujos poblacionales.

La interacción entre ambos procesos se termina expresando en la estructura espacial, que es la concreción en el espacio del conjunto de relaciones sociales. Los ritmos diferenciales de ambos procesos, y los desajustes correspondientes a cada período en particular, permitirían entender por qué, a partir de cierto momento, las formas espaciales se convierten en preocupación de círculos oficiales y académicos.

De ahí que interese en este trabajo una perspectiva histórica que, de manera necesariamente general, permita ir ubicando el origen y desarrollo de los problemas espaciales. Este trabajo se propone señalar que ni en el período de crecimiento hacia afuera de los países de la región latinoamericana, ni el inicio del período de desarrollo del mercado interno (también llamado de crecimiento hacia adentro o sustitución de importaciones), las cuestiones espaciales alcanzaron una dimensión política como para cuestionar, de una manera global, los efectos respectivos en materia de concentración y dispersión de las actividades económicas y de la población. A pesar de que el origen de los problemas espaciales de esta década se remonta al período de crecimiento hacia afuera, y que luego esos problemas se fueron desarrollando a medida que los países de la región adoptaban otras modalidades de crecimiento, la dinámica poblacional y la dinámica económica guardaban cierto compás, la primera ajustando su paso al ritmo de la segunda,

especialmente a través de los movimientos migratorios. Hasta entonces, los problemas espaciales parecían estar remitidos únicamente al desarrollo diferencial de las regiones y a la necesidad de abordarlos a través de intervenciones políticas en los mecanismos de mercado (mecanismos que siempre significaron otros tipos de intermediaciones políticas), sin cuestionar el propio estilo de crecimiento.

Preferentemente, las cuestiones espaciales de la presente década ha alcanzado tales significaciones cualitativas y cuantitativas que han terminado por asumir una dimensión inquietante. Nuestra hipótesis principal es que:

- a) Esas cuestiones espaciales resultan de la naturaleza del proceso de acumulación de capital en la mayoría de los países de la región;
- b) Aquella dimensión inquietante resulta de las presiones que esas manifestaciones espaciales ponen sobre el proceso de acumulación de capital.

II. EL MODELO DE CRECIMIENTO HACIA AFUERA: EL ORIGEN DE LAS DESIGUALDADES REGIONALES Y LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION

I. Modo de Acumulación y Desigualdades Regionales

En lo fundamental, antes de la incorporación de los países de América Latina a la división internacional del trabajo, cada una de las regiones que conformaban esos países constituían unidades autárquicas, o semi-autárquicas, en el sentido que las transacciones interregionales eran de poca magnitud en relación al producto regional. Algunas pocas regiones mantenían un flujo internacional de exportaciones hacia países vecinos (como fue el caso de las exportaciones de trigo de Chile a Argentina, o las exportaciones de carne salada de Argentina a Brasil, ambos tráficos en el siglo pasado); otras transacciones de mayor peso específico eran las exportaciones en el Siglo XIX de algunos países latinoamericanos hacia Estados Unidos, Inglaterra y otros países europeos; igualmente, sólo contadas regiones de esos países estaban comprometidas en la producción de esas exportaciones. No obstante, el nivel de productividad y la escala de producción correspondientes a esas ramas de actividad eran bajas como para dar lugar a un proceso de acumulación que se tradujese en un amplio espectro de transacciones interregionales al interior de cada país.

De alguna manera, puede afirmarse que las diversas regiones de cada país empezaron a ligarse primeramente por lazos políticos, ya que los esfuerzos por constituir los Estados nacionales consolidados era un prerequisite para integrar los países a la estructura capitalista internacional, y facilitar la difusión de las relaciones capitalistas

en el espacio nacional.

El estilo de crecimiento hacia afuera que desde fines del siglo pasado adoptaron los países de América Latina tuvo un fuerte impacto regional. En primer lugar, algunas regiones de cada país se transformaron en exportadoras netas de mercancías, su producción interna principalmente orientada al exterior, y en importadoras netas de capital. En segundo lugar, otras regiones fueron rápidamente invadidas por mercaderías importadas del extranjero, o producidas en los centros regionales de rápido crecimiento de cada país, sin que correlativamente sus recursos naturales y su mano de obra fuesen orientados hacia la exportación interregional o internacional. En estos casos, se asistió a una descomposición de las organizaciones sociales regionales sin que se alterasen, en lo fundamental, las relaciones de producción en el sector agropecuario que siguieron siendo predominantemente campesinas.

En este doble movimiento debe encontrarse el origen de la marginalidad económica-social de algunas regiones. Por un lado, la estrategia de crecimiento hacia afuera significó una rápida difusión de las relaciones capitalistas de producción en aquellos espacios integrados a la división internacional del trabajo. El fuerte desarrollo que experimentaron las fuerzas productivas en esos espacios (utilización más intensiva del suelo, capacitación de la mano de obra, implantación de industrias, acumulación de capital y sustitución de tecnologías, proceso de urbanización, mejoramiento de la organización en las unidades económicas y en el aparato administrativo) dió impulso a una tendencia hacia la homogeneización del espacio nacional en términos sociales que

estaba fundamentada, como se mencionó más arriba, en la unidad política de los distintos Estados.

Esa tendencia nunca cobró mucha fuerza debido al carácter dependiente del desarrollo latinoamericano. En esta etapa de crecimiento, los factores que tendían a subordinar otras formas sociales de producir tuvieron mayor peso específico que los factores que tendían a sustituirlas. El resultado en términos regionales fue una creciente diferencial de ingresos en el espacio nacional que, en su esencia, manifestaba la subordinación de algunas economías regionales en relación a otras que participaban de esa estrategia de crecimiento hacia afuera.

En una perspectiva, el proceso no pudo asumir otras características. Si bien aquella forma de crecimiento significó una diversificación en la estructura productiva de las economías regionales exportadoras, y más específicamente la aparición y crecimiento de actividades secundarias, el proceso de inversión en los sectores industriales estuvo limitado al aumento de la demanda efectiva que se originaba en esas economías regionales "centrales" de cada país. En efecto, ese aumento estaba acotado en los propios límites de esas economías regionales: primero, dependía de los aumentos de productividad en los sectores exportadores, y es sabido que las relaciones sociales que prevalecían en la producción para la exportación (latifundios, plantaciones) no favorecía aquel tipo de acumulación de capital que incorpora tecnologías cada vez más productivas; igualmente, cuando la propiedad, o posesión de los recursos naturales era extranjera, las inversiones para mejoramiento tecnológico estaban subordinadas a un complejo mecanismo de decisiones que tomaba en cuenta la diversificación geográfica de

intereses de las empresas extranjeras. Consiguientemente, el aumento de la demanda estaba limitado a un aumento extensivo de la producción mediante la utilización de técnicas similares en nuevas tierras cultivables o nuevos yacimientos minerales, o por una mayor apropiación del Estado del excedente económico para traducirlo en nuevo gasto público. Por las razones avanzadas, es obvio que ese aumento de demanda resultaba principalmente de la demanda final de consumo de los sujetos sociales ligados a esa producción de exportación que de las relaciones interindustriales, sumamente débiles, entre los sectores exportadores e industriales.

Segundo, otra fuente de demanda efectiva estaba constituida por el crecimiento demográfico en las economías regionales centrales que obedecía principalmente a las migraciones internacionales o a aquellas procedentes de las regiones atrasadas. Los desequilibrios en los mercados de trabajo eran corregidos con los movimientos de población.

Tercero, las formas sociales de producir que tuvieron lugar en los sectores industriales estuvieron dominadas por pequeñas y medianas unidades económicas de baja productividad. Si bien hoy día, gran parte del capital concentrado en la industria latinoamericana es de origen local, este resultado reconoce su origen histórico en unidades económicas de dimensión reducida tanto por los montos de inversión en equipos como por el número de obreros que constituían su fuerza de trabajo. Consiguientemente, estas unidades económicas ajustaban su comportamiento a la dimensión del mercado regional sin que la escala de sus actividades justificase la extensión de sus negocios en otros espacios del país.

Por último, las fuerzas sociales con más peso específico en las decisiones de política económica eran aquellas ligadas con los sectores productivos de la exportación, incluyendo tanto los propietarios de los medios de producción interesados en obtener los insumos del proceso productivo a bajo costo, como los productores directos interesados en el bajo precio de los bienes (nacionales e importados) que formaban parte del costo familiar de reproducción de su fuerza de trabajo. Se entiende así que toda la política económica del período estuviese permeada por una ideología antiproteccionista en que las tarifas aduaneras sólo se justificaban como recursos fiscales.

El conjunto de razones expuestas sirve para explicar por qué el proceso de acumulación en el sector industrial que ocurrió en las economías regionales centrales de cada país, no alcanzó en esa etapa una intensidad suficiente como para constituir la necesidad de incluir a las regiones periféricas en un proceso de transformación capitalista, y ampliar así el mercado interno para la producción industrial nacional. Las fuerzas que en el plano internacional estuvieron presentes para generar una estructura de dominación y subordinación entre países centrales y periféricos, se manifestaron tan débilmente en los países dependientes que dieron lugar a un colonialismo interno subdesarrollado.

Muchas economías regionales permanecieron así marginadas del desarrollo capitalista, y al quedar ligadas de manera subordinada a los centros motores del crecimiento por relaciones fundamentalmente comerciales y financieras, cumplieron una función de exportadoras de capital y expulsoras de mano de obra. Al persistir en esas regiones las re-

laciones campesinas de producción, estuvo ausente una dinámica de acumulación en el sector agropecuario que significase un aumento sostenido de las inversiones, ni se originó una estructura social que diese lugar a exigencias para que mejorasen los precios agrícolas; de este modo, no se presentaron precondiciones en las zonas rurales para que una expansión de actividades secundarias y terciarias contribuyese a retener el exceso relativo de población.

Los desequilibrios regionales fueron, consiguientemente, la manifestación de esta integración - marginación de las economías regionales con respecto a las relaciones capitalistas de producción. La marginalidad de algunas regiones no supone que no existan en su interior esas relaciones capitalistas; por el contrario, manifiestan algunas relaciones salariales en el sector privado que tienen como contrapartida una burguesía empleadora en distintas actividades. Lo principal, sin embargo, es que en las regiones marginadas predominan, o es muy grande el peso, de los llamados trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares que indican la importancia relativa que asumen los sectores de campesinos, artesanos y pequeños comerciantes.

Los desequilibrios regionales suponen, por supuesto, que existe una diferencial de ingresos en beneficio de las regiones con mayor contenido capitalista. Sin embargo, como ya es corriente en la literatura, hay que notar que las diferencias en los niveles de vida pueden ser aún mayor que las diferencias en los ingresos familiares, si se toma en consideración que los costos de reproducción de la fuerza de trabajo en las regiones atrasadas estuvieron, y están todavía, re-

lativamente poco socializados. Los gastos per capita en materia de salud, educación y bienes ambientales (vivienda, agua potable, luz eléctrica, servicios sanitarios, transporte y otros) fueron menores en las regiones marginales que en aquéllas donde predominaban las relaciones capitalistas de producción. El modo capitalista de producción difícilmente toma a su cargo los costos de reproducción de la fuerza de trabajo a menos que: primero, pueda obtener un excedente de esa fuerza de trabajo más calificada, y segundo, exista alguna presión social y política de los grupos interesados en que se socialicen esos costos. Tal no fue el caso de las regiones inicialmente marginadas cuya fuerza de trabajo asumió en principio casi íntegramente el costo de su reproducción, al tiempo que la organización social y política de los sectores rurales siempre fue relativamente débil.

2. Concentración y Dispersión de la Población

La concentración de las actividades económicas y de la población en algunas de las economías regionales de cada país fue equivalente al inicio de un rápido proceso de urbanización; a su turno, en las regiones marginales se asistió a un relativo despoblamiento.

El proceso de urbanización, que es una de las manifestaciones del proceso de estructura del espacio, tuvo particularidades similares en los países de la región y, al mismo tiempo, características diferenciales. Aunque la ejemplificación siguiente no es comprehensiva, Argentina, Cuba y Chile son casos, respectivamente, de un espacio vacío con frontera geográfica en permanente expansión, de una economía de plantación

y de una economía minera. En los tres casos, y hasta la crisis de 1930, se había registrado un avanzado proceso de urbanización (ver cuadro 1). Tratándose de economías tan diferentes, las causas explicativas de ese proceso debieron reconocer instancias diversas. En los tres casos, el detonante inicial fue, como ha sido comentado, la incorporación integrada de esos países a la economía internacional; las ciudades, y especialmente, las grandes ciudades, han sido los espacios sociales donde se difunden más rápidamente las relaciones capitalistas de producción, de donde se irradian esas relaciones al resto del espacio nacional, y en donde se controla la integración del espacio rural al espacio urbano, y del espacio nacional al internacional, por la vía de los circuitos productivos, comerciales, financieros y políticos.

Por supuesto, la continuidad y la intensidad de la urbanización presentó particularidades en los tres países, y en este texto, nos eximimos de explicar esas diferencias de una manera exhaustiva. Sin embargo, dejamos indicado que la urbanización en Argentina estuvo en sus inicios asociada, de algún modo, al gran volumen de la producción agropecuaria exportable, a la rápida tecnificación y elevados ingresos asociados a esa producción, y al rápido crecimiento industrial verificado hasta 1914 (en relación a esto último, ver Celler, 1970, Título completo en bibliografía: igual Geisse y Sánchez); en el caso de Chile, la temprana urbanización obedeció a la capacidad del Estado de participar en el excedente de la producción minera y crear, así, oportunidades de inversión que se localizaban en sectores urbanos (Geisse y Valdivia, 1978); en Cuba, la urbanización resultó conjuntamente de la concentración en La Habana de la industria no azucarera, la polarización de las

CUADRO 1

PORCENTAJE DE POBLACION URBANA EN RELACION A LA POBLACION TOTAL

		1869	1895	1914		
ARGENTINA		28.6	37.4	52.7		
	1861	1899	1907	1919	1931	
CUBA	30.9	44.3	39.6	41.3	44.2	
	1865	1885	1895	1907	1920	1930
CHILE	28.6	41.7	45.5	43.2	46.4	49.4
	1900	1910	1921	1930		
MEXICO	10.5	11.7	14.7	17.5		

FUENTE: La Población de Argentina, La Población de Cuba, La Población de Chile, La Población de México, C.I.C.R.E.D. Series.

actividades portuarias y la concentración de construcción y servicios en la capital y otras ciudades mayores (Sánchez, 1978).

En el cuadro 1, también figuran algunas estadísticas elementales para México. La urbanización entre los años indicados fue aparentemente menos espectacular; tómesese en cuenta que este país ya contaba en 1900 con casi 14 millones de habitantes; mientras que la población total crecía 22% en tres décadas, la población urbana se duplicaba.

Lo común en todo este período también fue el crecimiento de las metrópolis nacionales. Es un hecho que la primacía urbana fue un fenómeno intenso en los cuatro países según resulta del cuadro 2, y que esa primacía, con excepción de La Habana, parece haber sido creciente a medida que avanzaba el proceso de urbanización. Pero, comparando las magnitudes de cuadros 1 y 2, no resulta ningún comportamiento paralelo entre ambos procesos para cada uno de esos países, lo cual evidencia la diversidad de variables económicas, sociales, políticas y geográficas, y el peso específico distinto de cada una de ellas, que entran en la explicación para cada país en particular, de la relación entre estilo de desarrollo y distribución espacial de la población.

El proceso migratorio aludido más arriba significó que la población tendiera a concentrarse en los espacios económicos rápidamente integrados a la división internacional del trabajo, y en aquellos otros donde la rápida difusión de las relaciones capitalistas tendía a homogeneizar el espacio social, sustituyendo o subordinando otras formas de producir. En Argentina, entre 1860 y 1914, la región pampeana ganó población rápidamente en términos absolutos y relativos

CUADRO 2

INDICADORES DE LA IMPORTANCIA DE CIERTAS AREAS METROPOLITANAS

	1869	1895	1914			
Población Capital Federal y Gran Buenos Aires	37.7	44.8	37.9			
Población Urbana Argentina						
Indice de Primacía de Capital Federal y Gran Buenos Aires en relación a dos ciudades	3.60		4.81			
Indice de Primacía de La Habana en relación a dos ciudades		1919 7.50	1931 7.10			
Población Gran Santiago Población urbana de Chile	1875 0.25	1885 0.21	1895 0.24	1907 0.28	1920 0.31	1930 0.36
Población Area urbana de la Ciudad de México/Población 35 ciudades	1900 0.27	1910 0.29	1921 0.35	1930 0.40		

FUENTE: IBIDEM

(incluye Capital Federal, y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fé), mientras que la zona nordeste perdía población en términos relativos (incluye Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) (La Población de Argentina, p. 98). En Brasil, las regiones que ganaron población en las primeras décadas de este siglo son la región centro sur (comprende Río de Janeiro, Guanabara y San Pablo), la frontera pionera (Marañón, Matto Gross, Goiás y Paraná) y la región Sur (Santa Catarina, Río Grande del Sur), a costa de los estados que conforman el nordeste del país (La Población de Brasil, p. 140).

La dispersión poblacional (un concepto relativo) persistió en aquellos espacios regionales marginados de la estrategia de crecimiento hacia afuera; no hubo aprovechamiento de sus recursos naturales ni ocurrió un proceso de inversiones que sustentaran el aumento de los ingresos per capita regionales. Por supuesto, esa marginalidad espacial tiene su correlato en términos sociales. De este origen de los desequilibrios regionales debe inferirse una conclusión importante para superar esos desequilibrios: ninguna política en esta materia puede ser efectiva a menos que esa población dispersa sea incorporada productivamente a los mercados nacionales o externos como precondition para el conocimiento de sus propios mercados regionales; de hecho, al producirse esa incorporación, la condición de dispersión tiende a superarse. Acerca del carácter de las relaciones sociales que preside esa incorporación, se hacen referencias en el capítulo siguiente.

La dispersión de la población no alude únicamente a la distribución

de esa población sobre un espacio determinado; en este caso, se trataría de un indicador meramente descriptivo. La dispersión poblacional está asociada a la marginalidad de ese espacio social que se traduce en la inhibición de utilizar plenamente los recursos naturales y poblacionales en la región de referencia, y generar, de esa manera, un sistema orgánico de asentamientos humanos, incluidas ciudades con actividades productivas y de servicios complejas, que reflejen su integración y complementariedad con el hinterland de influencia. En esta dimensión, difícilmente una política de disminución de los desequilibrios regionales y de la dispersión poblacional, puede fundarse exclusivamente en una redistribución del gasto público; más bien, aparece necesaria una reorganización de la producción y el aumento de inversiones que eleven la productividad regional y los ingresos familiares, y faciliten la difusión de otras actividades secundarias y terciarias.

III. LAS PRIMERAS ETAPAS DEL MODELO DE CRECIMIENTO HACIA ADENTRO: EL CRECIMIENTO DE LAS METROPOLIS Y LA PROFUNDIZACION DE LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES

1. Proceso de Metropolización y Urbanización

En el período de desarrollo del mercado interno, aludido más corrientemente como período de crecimiento hacia adentro, o de sustitución de importaciones, las tendencias de la estructura espacial se ajustaron a las características del nuevo proceso de acumulación. En lo fundamental, esas tendencias estuvieron determinadas por la estructura espacial que se había conformado en la etapa previa de crecimiento.

Los elementos principales de esa estructura espacial que presidió inicialmente el período de desarrollo del mercado interno pueden sintetizarse del siguiente modo:

a) Una metrópoli nacional que concentraba, por su población e ingresos, la mayor parte de las actividades industriales y comerciales, el poder económico que decidía la distribución de los recursos, y el poder político que garantizaba la reproducción del sistema en su conjunto.

En esta metrópoli estaban radicadas:

- i) las empresas comerciales oligopólicas al comercio de exportación e importación;
- ii) los centros de decisión política de la administración pública cuya importancia resultaba de un sistema político centralizado y cuyos ingresos provenían, casi exclusivamente, de impuestos al consumo y de tarifas a las exportaciones e importaciones;

- iii) las empresas industriales nacionales y extranjeras, grandes y medianas, que llegaron a crecer al amparo del modelo exportador por la dimensión del mercado metropolitano y la protección arancelaria;
 - iv) los centros de decisión del sistema financiero del que dependen en gran medida la asignación espacial y sectorial de los recursos reales;
 - v) una multitud de pequeñas empresas industriales que atendían un consumo que, por su especificidad, no podía ser importado, y empresas comerciales dedicadas a la distribución a consumidores finales;
 - vi) la mayor parte de los servicios técnicos y profesionales que se constituyen en insumos imprescindibles para la actividad industrial.
- b) Un conjunto numeroso de asentamientos rurales, más o menos dispersos, según el carácter de las relaciones socio-económicas (agricultura capitalista, agricultura campesina, agricultura tradicional), en donde residían los sujetos sociales ligados a la producción agropecuaria destinada al mercado interno y/o externo como asimismo una serie de actividades artesanales, comerciales y de servicios ligadas al consumo productivo y familiar de las unidades agropecuarias.
- c) Un conjunto de centros regionales cuya importancia -tamaño de población y dimensión del ingreso de la región- derivaba de la concurrencia conjunta o separada de algunos de estos factores:
- i) importancia relativa de la estructura de recursos naturales al que estaba adscrito el centro regional, en relación al marco productivo nacional.

- ii) ubicación geográfica estratégica de algunos conglomerados urbanos que, por su facilidad de acceso al transporte marítimo y a las vías internas de comunicación, se convertían en puntos de conexión de varias regiones;
- iii) grado relativo de descentralización de la administración pública como resultado de conveniencias funcionales del sistema político (p.e., configuración geográfica del país, importancia relativa de los recursos de algunas regiones), o de conflictos entre burguesías regionales que requerían el apoyo de gobiernos estatales o provinciales.

En estas condiciones, algunos centros regionales llegaron a radicar:

- i) filiales de las empresas oligopólicas dedicadas al comercio de importación y exportación;
- ii) la administración estatal o provincial cuyos ingresos provenían principalmente de impuestos al consumo y a la propiedad, y de la cesión de una proporción de los ingresos de la administración central;
- iii) algunas empresas industriales, principalmente medianas y pequeñas, que se erigían inducidas por la importancia del mercado regional, pero dificultadas de atender otras extensiones del mercado nacional por una red de transportes y comunicaciones casi exclusivamente orientadas hacia la metrópoli nacional;
- iv) un conjunto de medianas y pequeñas empresas comerciales dedicadas a la distribución al menudeo y cuya importancia cuantitativa está correlacionada con el tamaño de la población;

v) filiales del sistema financiero radicado en la metrópoli nacional que indicaban la integración espacial del sistema económico, y empresas financieras de tradición local que traducían la competencia de burguesías regionales emergentes.

d) Un conjunto de centros urbanos medios cuya importancia resultaba en que se constituían en puntos del circuito de distribución de mercancías y capitales entre los asentamientos rurales y la metrópoli nacional o los centros regionales; en adición, a muchos de estos centros urbanos les correspondían funciones administrativas como cabeceras estatales, provinciales o departamentales.

Esa estructura espacial condicionó las ventajas comparativas para la radiación industrial en el modelo sustantivo de importaciones. Las leyes de mercado acentuaron, desde el inicio, las tendencias a la concentración de las actividades económicas y de la población ratificando, consiguientemente, el proceso de metropolización que se había originado en las economías inicialmente monoexportadoras. Las leyes de mercado actuaron tanto por el lado de la demanda como por el de los costos:

- las oportunidades de inversión industrial estaban fuertemente ligadas al mercado de consumo metropolitano el cual, dada la concentración espacial del ingreso, era el principal consumidor de los artículos importados que empezaban a encontrar sustitutos nacionales. Al radicarse principalmente las industrias nacionales y extranjeras en la metrópoli, continuó creciendo el mercado de la metrópoli nacional creándose así nuevas ventajas por el lado de la demanda. La radicación de empresas en el gran mercado consumidor también implicaba ventajas de costo para

las unidades productoras desde el punto de vista de una minimización en los gastos de transporte ligados a la distribución en el mercado nacional.

- las industrias sustitutivas eran altamente dependientes de los mercados internacionales para el suministro de materias primas y bienes de capital, de modo que la radicación en las metrópolis que eran puertos, o vecinas a puertos, suponía una economía adicional en gastos de transporte. Pero aún cuando no fuera así el caso, las metrópolis nacionales administraban un complejo sistema de permisos, prohibiciones, tarifas y control de cambio de importaciones, que planteaban la necesidad, a las empresas grandes y medianas, de radicarse en las proximidades del gobierno central.
- la concentración previa de las actividades económicas y de la población contribuyó a que la metrópoli concentrase el mercado de trabajo más importante desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo; contribuyó a esto último la presencia de un sistema educativo formal que respondía a las aspiraciones educativas de los sectores medios y obreros. El mercado de trabajo metropolitano suponía para las empresas industriales la ventaja de beneficiarse de la movilidad ocupacional sin incurrir en gastos de capacitación de la fuerza de trabajo, o en diferenciales de salarios que justificasen la movilización geográfica de la mano de obra.
- un conjunto de economías externas estaban presentes en la metró-

poli para beneficio de las inversiones industriales. Esas economías resultaban de la aglomeración previa (y en aumento) de las unidades productivas que configuraban un mercado interindustrial que favorecía la posición competitiva de las unidades al permitirles asimilar más rápidamente los progresos técnicos y de organización comercial. Otras economías externas resultaban del proceso de urbanización metropolitana en tanto que la acumulación de inversiones en energía, agua y transportes, aseguraban continuos excedentes de servicios colectivos para las unidades productivas.

El proceso de metropolización, arriba indicado, constituyó una parte del proceso de urbanización generalizado que tuvo lugar en los países de la región. La ampliación del mercado interno no estuvo limitado a la metrópoli nacional. Por el contrario, esa ampliación supuso una mayor difusión de las relaciones capitalistas en el espacio nacional; algunas zonas rurales que ya estaban incorporadas al mercado interno o externo, experimentaron un fuerte desarrollo capitalista en sus relaciones técnicas y sociales, permitiendo elevar la productividad por encima de los niveles previos. Este efecto tuvo una doble repercusión espacial: por un lado, al aumentar las transacciones regionales (mayores exportaciones agropecuarias y mayores importaciones de productos industriales-urbanos) también aumentaron las ramificaciones del sistema urbano en la zona de referencia, al tiempo que crecían en tamaño e importancia las aglomeraciones ya constituídas; por otra parte, al sustituirse la población ocupada por equipos de trabajo, la mano de obra migraba a los centros urbanos mayores (metrópoli nacional y centros regionales)

donde ocurrían las localizaciones industriales.

Igualmente, nuevas zonas rurales fueron integradas al mercado agropecuario nacional, ya sea para aumentar la oferta de alimentos a los centros urbanos o proveer de materias primas a ciertas actividades industriales (algodón, tabaco y otros). También aquí ocurrió un impacto en el sistema urbano: al elevarse los excedentes agropecuarios regionales, se extendió el número y tamaño de las aglomeraciones donde se asentaban necesariamente las nuevas unidades comerciales para movilizar el tráfico creciente de mercancías, las nuevas unidades financieras para facilitar la aparición de los nuevos circuitos productivos, y también las nuevas unidades regionales del sistema político-administrativo que se constituían para atender la prestación de servicios colectivos necesarios tanto para la producción como para el consumo doméstico (agua potable, luz, saneamiento, educación, salud, etc.), y para controlar el desenvolvimiento político regional.

En algunos países de la región, especialmente en aquellos de mayor tamaño y variedad de recursos naturales, algunos centros regionales recibieron algún impacto industrializador. Así ocurrió cuando en esas aglomeraciones urbanas se habían llegado a constituir burguesías regionales que, al haber llegado a alcanzar cierto nivel de acumulación de actividades comerciales y financieras, también pudieron profitar de las distintas condiciones proteccionistas que afectaban a las importaciones. Esas burguesías regionales se habían originado, en particular, en subespacios donde el hinterland rural era de alta productividad, o donde, por su ubicación geográfica (puertos, intersección de medios de comunicación terrestres, u otras mediaciones históricas y geográficas)

tenían una alta conectividad con el espacio nacional.

Los factores anotados para fundamentar el proceso de urbanización y metropolización actuaron con regularidad en los países de América Latina. El sistema urbano crecía en todas direcciones. En Chile, por ejemplo, la urbanización creció de 49.4% de la población total en 1930 a 75% en 1970. El área del Gran Santiago aumentó, en igual período, de 17.7% a 32.2% de la población total. La importancia de esta aglomeración fue acompañada por el crecimiento del número de aglomeraciones mayores de 100 000 habitantes y por un correlativo aumento de su importancia relativa (ver la Población de Chile, C.I.C.R.E.D., Serie 1975).

En Argentina, la población del Gran Buenos Aires creció entre 1914 y 1960, pero también lo hizo la población residiendo en aglomeraciones en el rango entre 100 000 y 1 000 000 de habitantes, de manera que éstas tomaron una mayor importancia relativa (ver La Población de Argentina, C.I.C.R.E.D., Serie 1975). Obviamente, el crecimiento de esas aglomeraciones, que son centros regionales, respondieron, en parte, a esa emergencia comentada de algunas burguesías regionales.

En Brasil, en el período que algunos autores han llamado de formación del mercado interno (ver La Población de Brasil, C.I.C.R.E.D., Series 1975), y que comprende el lapso 1940-1960, se aprecia que el aumento poblacional ocurrido en los diez primeros años se repartió por mitades entre la población urbana y la población rural, pero que el crecimiento poblacional fue fundamentalmente urbano en los diez años subsiguientes; al mismo tiempo, la influencia del proceso de acumulación, tomando en cuenta algunas de sus características (en este caso,

La sustitución de importaciones y la difusión de relaciones capitalistas en el espacio rural), terminó expresándose en la importancia absoluta y relativa con que crecieron las poblaciones de menor rango (entre 2 000 y 20 000 habitantes) y las dos grandes metrópolis (Río de Janeiro y San Pablo).

En México, ocurrió algo similar: el crecimiento absoluto del área metropolitana fue espectacular entre 1940 y 1960; sin embargo, la importancia relativa del área metropolitana se mantuvo constante por el crecimiento generalizado del sistema urbano (ver La Población de México, C.I.C.R.E.D., Series 1976). Este comentario estadístico adquiere significación social cuando se advierte la importancia relativa que adquieren en la estructura espacial las aglomeraciones entre 2 500 y 5 000 habitantes como consecuencia de que las zonas rurales se conectaron más estrechamente con las regiones dominantes en el espacio nacional.

Por supuesto, los factores que han sido tomados en consideración no agotan la explicación de esos fenómenos espaciales. También sería necesario apelar a otros factores geográficos y políticos para explicar otros aspectos diferenciales de la estructura espacial. Lo que aquí interesa señalar es que, al igual que en la estrategia anterior de crecimiento, la dinámica económica y la dinámica poblacional siguieron guardando un compás, en el que la dinámica poblacional se ajustaba ahora a otros ritmos temporales y espaciales indicados por el proceso de acumulación. En los países de la región, el crecimiento vegetativo

experimentó en esta etapa un salto cuyos efectos, en términos de aumento de la población económicamente activa, se harían sentir más adelante; en tanto, el crecimiento de la población económicamente activa decidido por comportamientos reproductivos anteriores era absorbido en parte por el sector rural y, principalmente, por el sector urbano. En efecto, ocurría que las demandas de mano de obra se habían desplazado relativamente desde el hinterland al sistema urbano, y los procesos migratorios habían producido el ajuste respectivo.

2. La Estructura Espacial Rural

La estructura espacial rural es un conjunto jerarquizado y ordenado de asentamientos humanos de diferente tamaño. El límite mínimo de esas unidades espaciales es la vivienda familiar del productor residiendo en su explotación agropecuaria, o en la explotación a la que está ligado por relaciones salariales. El límite máximo de población a partir del cual un asentamiento es todavía considerado como población rural resulta de convenciones estadísticas que toman en cuenta indicadores de la estructura socio-ocupacional en los asentamientos mayores. En particular, un asentamiento es cada vez menos rural cuanto menos importante es la población económicamente activa dedicada a actividades primarias, y cuanto mayor es la complejización de las actividades secundarias y terciarias que tienen lugar en ese asentamiento. Tal como se apreciará más adelante, la referencia a la complejización de actividades secundarias y terciarias alude al carácter cualitativo de las relaciones sociales que corresponden a esas actividades, y a la funcionalidad e interconexión que aquéllas guardan con otros espacios regionales. Esta

observación se impone ya que en muchos casos los asentamientos humanos de menor rango tienen una estructura socio-ocupacional diversificada de acuerdo a las categorías censales, pero un contenido social alejado de las relaciones capitalistas; en efecto, la mayor parte de esas actividades en los asentamientos de menor rango están a cargo de trabajadores por cuenta propia.

El punto de partida para analizar una estructura espacial rural es identificar la estructura productiva agraria que le sirve de base. En cada estructura productiva agraria puede reconocerse distintos sujetos sociales constituyendo familias: a) los campesinos pobres, que disponen de predios de insuficiente extensión para atender las necesidades de consumo familiar y que recurren a la venta de fuerza de trabajo excedente para complementar los ingresos monetarios familiares; b) los campesinos medios, con predios más extensos y una mayor dotación de equipos de trabajo, que no participan por lo general del mercado de la fuerza de trabajo no como compradores ni como vendedores, excepto en oportunidades ocasionales; c) los campesinos ricos, que disponen de predios de mayor extensión que los anteriores y más tecnificados, y que concurren a la compra de fuerza de trabajo para complementar la utilización de la mano de obra familiar; d) los agricultores capitalistas, cuyo balance de fuerza de trabajo es fundamentalmente trabajo asalariado, fijo y transitorio; e) asalariados fijos, no poseedores de tierra cuya fuerza de trabajo está adscrita a una unidad económica agropecuaria; f) asalariados transitorios, no poseedores de tierra, cuyos ingresos resultan de la venta ocasional de fuerza de trabajo a distintas unidades económicas agropecuarias.

Estos sujetos sociales a que se hizo referencia son aquéllos directamente ligados a los procesos de producción agropecuarios; el conjunto constituye la base social sobre la que se fundamenta la estructura espacial de las zonas rurales.

Con arreglo a lo anterior, se podría intentar constituir un primer elemento de la estructura espacial en las zonas rurales, referido a los asentamientos de menos de 2 000 habitantes. Se trataría de identificar la población dispersa rural viviendo en unidades familiares aisladas o conformando agrupamientos familiares mínimos (llamados parajes en el Censo de Población de Argentina, 1960, o caseríos según el texto de Marshall Wolfe, Los Patrones de Asentamiento Rural y el Cambio Social en América Latina, Boletín Económico de América Latina, Vol. X, N° 1, Naciones Unidas, marzo de 1965), y distinguirla, de acuerdo a una convención estadística, del resto de la población rural residiendo en asentamientos entre 200 y 2 000 habitantes.

Con los datos del citado Censo de Población de Argentina (ver cuadro 3) se observa que, con la sola excepción de tres provincias (La Pampa, Santa Fé y Santa Cruz), la población dispersa supera el 50% en el resto de los casos. Se ha intentado verificar si existe alguna relación entre el tamaño relativo de la población dispersa (columna 3) y la caracterización social de las regiones agrarias de acuerdo a las relaciones sociales que predominan en los sectores productivos respectivos (columna 4). Esa predominación no está referida a los niveles de producción que siempre son relativamente mayores para las unidades agropecuarias capitalistas, sino a la importancia relativa que tienen dentro del universo social, los campesinos pobres, campesinos medios, campe-

sinos ricos, agricultores capitalistas, y las distintas fracciones de trabajadores asalariados (ver los pasos metodológicos para esa caracterización en Lucio Celler, Fecundidad Rural en Argentina, Instituto Torcuato Di Tella, 1975). Combinando ambas informaciones, puede observarse en gráfico siguiente que no existe ninguna asociación entre tamaño de la población dispersa y el carácter de las relaciones sociales dominantes en los diferentes espacios rurales.

Esa falta de asociación resulta de que la distribución espacial de las unidades familiares de acuerdo a su caracterización social es muy variada. Con excepción de los agricultores capitalistas que tienden a residir en los asentamientos mayores de la estructura espacial rural (cuando no son propietarios ausentistas residiendo en los centros regionales o en la metrópoli nacional), los campesinos en general se distribuyen por todos los rangos de esa estructura, desde el asentamiento individual inscrito en la unidad productiva hasta los otros asentamientos con algunas características urbanas. Sin embargo, las tendencias de la población campesina a agruparse en asentamientos de mediana dimensión son mayores cuando la extensión de las unidades productivas corresponde a minifundios que a medianas y grandes propiedades, ya que en aquellos casos es posible combinar las ventajas de la vida comunitaria con la facilidad de acceso a las unidades productivas.

Con relación a los asalariados, hay que distinguir entre los fijos y los transitorios. Los primeros residen generalmente como población dispersa y en asentamientos menores, mientras que los segundos se distribuyen tanto en asentamientos menores como en los mayores de la estructura espacial; el carácter transitorio de las tareas rurales

CUADRO 3

POBLACION DISPERSA EN ARGENTINA Y CARACTERIZACION DE LAS RELACIONES
SOCIALES AGRARIAS EN CADA PROVINCIA (1960)

PROVINCIAS	POBLACION DISPERSA	POBLACION EN ASEN- TAMIENTOS DE MENOS DE 2 000 HABITANTES	(1):(2) (%)	CARACTERIZACION SOCIAL *
	(1)	(2)	(3)	(4)
Buenos Aires	494 115	882 113	56.01	CR
Catamarca	57 960	97 661	59.35	CP
Cordoba	298 354	557 650	53.50	CR
Corrientes	232 661	285 889	81.38	Campesina
Chaco	282 021	337 868	83.47	CM y CR
Chubut	41 072	64 912	63.27	CR
Entre Ríos	342 598	407 043	84.17	CM y CR
Formosa	78 221	118 578	65.97	Campesina
Jujuy	92 708	122 797	75.50	CP y AK
La Pampa	13 675	67 181	20.36	CR
La Rioja	38 399	73 562	52.20	CP
Mendoza	243 626	296 615	82.14	AK
Misiones	180 508	246 344	73.27	CM y CR
Neuquén	42 589	57 094	74.59	Campesina
Río Negro	38 015	70 594	53.85	CR
Salta	129 986	185 955	69.90	CP y AK
San Juan	49 817	41 614	74.15	CP y AK
San Luis	50 676	84 084	60.27	CP y CM
Santa Cruz	11 350	24 555	46.22	AK
Santa Fé	194 925	448 119	43.50	CR
Santiago del Estero	231 864	308 559	75.14	CP
Tucumán	231 811	293 115	79.81	CP y AK

FUENTE: Censo de Población de Argentina, 1960.
Censo Nacional Agropecuario, Argentina, 1960.

CP = Campesinos Pobres

CM = Campesinos Medios

CR = Campesinos Ricos

Campesina = CP, CM y CR

AK = Agricultura Capitalista

GRAFICO 1

Caracterización
Relaciones Sociales
Agrarias

AK		Santa Cruz		Mendoza	
CP y AK			Salta San Juan	Jujuy Tucumán	
CR	La Pampa	Santa Fé	Buenos Aires Río Negro Cordoba Chubut		
CM y CR			Misiones	Chaco Entre Ríos	
CAMPESINA			Formosa Neuquén	Corrientes	
CP y CM			San Luis		
CP			Catamarca La Rioja	Santiago del Estero	
		25%	50%	75%	100% Población Dispersa

FUENTE: CUADRO 3

de esta última fracción de los asalariados los determina a residir en unidades espaciales donde pueden recurrir a otros empleos inestables.

A partir de la estructura productiva agraria como base, la estructura espacial rural continúa conformándose como resultado de la existencia de los productores directos de reproducir sus condiciones sociales de existencia. Esas condiciones sociales aluden a la necesidad de intercambiar sus productos con otros productores, o vender su producción en mercados locales que la derivan para su consumo en otros espacios regionales (nacionales o internacionales); a la necesidad de adquirir mercancías para el consumo familiar cuando aquéllas no son autoproducidas, o para el consumo productivo de las unidades económicas (medios y objetos de trabajo); a la necesidad de atender otras necesidades de convivencia social que resultan de la condición humana, u otros aspectos relacionados con el proceso de producción (ceremonias, fiestas y otras actividades que fortalecen los vínculos comunitarios); y a las exigencias de agruparse para expresar formas socio-políticas de organización que le permitan acceder a bienes y servicios de consumo colectivo, producidos comunitariamente o demandados a la estructura política regional o nacional.

Las diferentes actividades socio-ocupacionales que responden a esas necesidades, deciden que incluso los asentamientos humanos de menos de 2 000 habitantes resulten socialmente heterogéneos, esto es, la población ligada directamente a la producción primaria no constituye la categoría social abrumadoramente mayoritaria de esos asentamientos. Distintamente, hay una gran variedad de actividades socio-ocupacionales

en los asentamientos de menor rango, aún cuando hay que hacer la reserva de que parte de la población clasificada en esos asentamientos dentro del sector servicios está compuesta por población con empleos inestables, subocupada, perteneciente a familias campesinas que no pueden absorverlas plenamente en sus unidades económicas, o perteneciente a familias de asalariados transitorios que tampoco están ocupados todo el año.

Si se recurre otra vez al Censo de Población de Argentina de 1960, y se utiliza la información general que precede a cada uno de sus volúmenes, puede construirse el cuadro 4. Con excepción de la provincia de Río Negro, la población económicamente activa agropecuaria no alcanza en ningún caso a superar el 50% de la población económicamente activa total del sector rural. Tómese en consideración que la población económicamente activa del sector rural ha sido calculada para asentamientos de menos de 2 000 habitantes.

En el cuadro 5, se ha procedido a seleccionar las provincias que ocupan los extremos superior e inferior de un ordenamiento por rangos de acuerdo al porcentaje de la población activa agrícola sobre la población activa rural en aquellos asentamientos. Ese ordenamiento es correspondido con otra columna en la que se anota la caracterización de las regiones rurales de acuerdo a la información del cuadro 3. La conclusión que resulta de la comparación entre ambas columnas es que la estructura socio-ocupacional en los asentamientos de menos de 2 000 habitantes está relativamente menos diversificada en las zonas rurales donde predomina la agricultura capitalista y la de campesinos ricos, que en aquéllas otras donde son dominantes los campesinos pobres

-30-

CUADRO 4

PROVINCIAS	PEA EN AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y PESCA	PEA RURAL *	(1): (2)
	(1)	(2)	
Buenos Aires	304 619	624 691	48.76
Catamarca	14 031	54 246	25.87
Cordoba	141 247	368 790	38.30
Corrientes	62 513	154 609	40.43
Chaco	70 968	180 190	39.39
Chubut	14 689	35 282	41.63
Entre Ríos	81 697	244 823	33.37
Formosa	24 870	51 576	48.22
Jujuy	28 078	70 623	39.76
La Pampa	24 178	54 341	44.49
La Rioja	8 640	40 855	21.15
Mendoza	87 423	190 417	45.75
Misiones	57 049	133 040	42.88
Neuquén	10 876	32 723	33.24
Río Negro	27 006	42 140	64.09
Salta	41 251	104 795	39.36
San Juan	39 359	93 813	41.95
San Luis	13 534	49 904	27.12
Santa Cruz	7 266	18 662	38.93
Santa Fé	142 685	299 499	47.64
Santiago del Estero	40 613	162 022	25.07
Tucumán	74 606	190 848	39.09

FUENTE: CENSO DE POBLACION DE ARGENTINA, 1960.

y medios. Las provincias que no han sido incluidas en el cuadro 5, y que estarían ubicadas en los rangos intermedios de aquel ordenamiento, no estarían demostrando una asociación estricta entre la caracterización social de las zonas rurales y el indicador estadístico correspondiente; en estos casos sería necesario recurrir a información complementaria que incorpore como variable adicional los comportamientos migratorios diferenciales de la población rural, ya que los sujetos sociales que no migran engrosan generalmente la dimensión del sector servicios.

El cuadro 5 permitiría formular la siguiente inferencia teórica: la baja productividad y los bajos ingresos que corresponden a las regiones donde predominan formas campesinas de producir, entran la difusión de las relaciones capitalistas en esas zonas rurales, a diferencia de las regiones donde domina la agricultura capitalista y la de campesinos ricos a las que corresponde un mercado más amplio por sus niveles de ingreso y sus requerimientos técnicos. Consiguientemente, las actividades secundarias y terciarias que atienden aquellas exigencias de reproducción de la población y de los procesos agrarios de producción en las zonas campesinas pobres y medias, es servida mayoritariamente por trabajadores por cuenta propia (artesanos, pequeños comerciantes, vendedores ambulantes, etc.) que abultan la población clasificada censalmente en aquellas actividades. Distintamente, el contenido capitalista en industria, comercio y servicios es mayor en las zonas rurales de agricultura capitalista y de campesinos ricos.

Comparando la información de cuadros 1 y 4, se desprende una conclusión adicional: no toda la población dispersa está compuesta por productores directos en actividades agropecuarias; distintamente, una

CUADRO 5

CARACTERIZACION SOCIAL DE LAS ZONAS AGRARIAS Y LA IMPORTANCIA DE
 LA PEA AGRICOLA EN LOS ASENTAMIENTOS DE MENOS DE 2 000
 HABITANTES

Provincias	$\frac{\text{PEA Agrícola}}{\text{PEA Total Rural}}$ (1%)	Caracterización de las Zonas Agrarias
La Rioja	21.15	CP
Santiago del Estero	25.07	CP
Catamarca	25.87	CP
San Luis	27.12	CP y CM
Tucumán	39.09	CP y AK
Salta	39.36	CP y AK
Jujuy	39.76	CP y AK
San Juan	41.95	CP y AK
Mendoza	45.75	AK
Santa FÉ	47.64	CR
Buenos Aires	48.76	CR
Río Negro	64.09	CR

FUENTES: CUADROS 1 y 4

fracción de otros estratos sociales (artesanos, comerciantes, sujetos que prestan servicios a las unidades productivas y familiares) constituyen también la población dispersa. Esa fracción es tanto mayor en la medida que son más grandes las diferencias entre el porcentaje de la población económicamente activa rural (residiendo en asentamientos de menos de 2 000 habitantes) que es población activa agropecuaria, y el porcentaje de la población rural que es población dispersa.

Es posible, ahora, recuperar la perspectiva histórica y señalar el contenido diferente que la dispersión poblacional asume en el período de crecimiento hacia afuera y el de desarrollo del mercado interno. En el primero, la dispersión poblacional es resultado de la marginalidad de ciertos espacios regionales que no alcanzaron a integrarse al espacio nacional o internacional, tomando en consideración las relaciones sociales dominantes en éstos últimos. En el segundo período, cuando las relaciones capitalistas alcanzaron a extenderse a la mayoría de los espacios regionales, la dispersión de la población rural equivale a la marginalidad de ciertos sectores sociales; en aquellos otros espacios regionales que tienen poca gravitación en el modo de acumulación a escala nacional, la dispersión tiene un contenido social más amplio que resulta de la marginalidad regional. Por eso, la falta de asociación anotada al comparar los indicadores estadísticos de la dispersión con las relaciones sociales dominantes en las diferentes zonas rurales, no debe perder de vista el carácter cualitativo distinto del fenómeno de la dispersión poblacional en cada caso.

Un segundo elemento de la estructura espacial rural podría construirse a partir de incluir en esa estructura aquellos asentamientos

mayores de 2 000 habitantes y hasta 10 000 habitantes. A partir de esta decisión, podría construirse un indicador estadístico que evidencie la relación entre la población residiendo en asentamientos entre 2 000 y 10 000 habitantes, y aquella población correspondiente a los asentamientos entre 200 y 2 000 habitantes (ver cuadro 6).

En relación a esa información elaborada para Argentina, 1960, podría formularse la siguiente hipótesis con alcance general: ese indicador estadístico debería ser mayor en las zonas rurales penetradas por las relaciones capitalistas de producción, que en aquellas otras donde persisten mayoritariamente las relaciones campesinas. Las razones que explicarían ese mayor peso relativo de la población, residiendo en asentamientos de 2 000 a 10 000 habitantes en las zonas rurales donde es evidente la presencia de las relaciones capitalistas, aparecen siendo las siguientes:

1. El mayor volumen de transacciones comerciales que ocurre en esas zonas rurales (mayor producción, mayores insumos de equipo y fertilizantes, salarios, ganancias y renta agraria más elevados) convierte a los asentamientos mayores en puntos de vinculación espacial más densos con el resto del espacio nacional, lo que multiplica las actividades comerciales, financieras y de transporte de mercancías y población que ocurren en esos asentamientos. Distintamente, para las zonas rurales campesinas, las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo y de los procesos agrarios de producción resultan mayormente atendidos en los asentamientos entre 200 y 2 000 habitantes, debido a los menores indicadores regionales de producción, insumos e ingresos familiares; consiguientemente, la importancia relativa de los asentamientos mayores en

CUADRO 6

POBLACION RESIDIENDO EN UNIDADES ESPACIALES RURALES, EXCEPTO
POBLACION DISPERSA (ARGENTINA, 1960)

	Población en Asentamientos de 2 000 a 10 000 Habit.	Población en Asentamientos de menos de 2 000 Habit. excepto población dispersa	(1):(2)
	(1)	(2)	(3)
Buenos Aires	533 317	387 998	1.37
Catamarca	24 641	39 701	0.62
Córdoba	376 333	272 525	1.20
Corrientes	51 754	53 228	0.97
Chaco	68 748	55 847	1.23
Chubut	29 682	23 840	1.25
Entre Ríos	90 760	64 445	1.41
Formosa	13 406	40 357	0.33
Jujuy	48 280	30 269	1.60
La Pampa	48 158	53 506	0.90
La Rioja	19 227	35 143	0.55
Mendoza	97 238	52 989	1.84
Misiones	24 766	14 505	1.71
Niño Negro	31 927	32 579	0.98
Paraná	54 278	55 969	0.97
San Juan	49 817	41 614	1.20
San Luis	14 363	33 408	0.43
Santa Cruz	13 914	13 205	1.06
Santa Fé	362 529	253 154	1.43
Santiago del Estero	40 162	76 695	0.52
Tucumán	79 919	71 324	1.12

FUENTE: CENSO POBLACIONAL DE ARGENTINA, 1960.

estas zonas rurales aparece disminuída ya que son menores las funciones que esos asentamientos cumplen para la conexión entre el hinterland y el resto del espacio nacional.

2. Por la razón anterior, son mayores las oportunidades de empleo ocasional que se generan en los asentamientos de mayor rango en las zonas rurales en que son visibles las relaciones capitalistas; esas oportunidades de empleo, aunque inestables, convierten a esos asentamientos en etapas del proceso migratorio rural-urbano; esto es, los asentamientos que comentamos contribuyen en mayor grado que sus similares en las zonas campesinas, a retener permanentemente una masa de población marginal generada continuamente por las condiciones estructurales rurales.
- 3. Los ingresos relativamente altos en los sectores agropecuario, comercial y financiero, correspondientes a las zonas rurales con penetración capitalista, se traducen en una mayor actividad constructiva residencial y pública de los asentamientos mayores -2 000 a 10 000 habitantes- contribuyendo a retener población en esas unidades espaciales.
4. La vinculación más intensa de las áreas rurales capitalistas con el resto del espacio nacional exige un aparato administrativo adecuado -por su tamaño y funciones- para controlar esa vinculación; al mismo tiempo, también son mayores, en términos absolutos, las demandas sociales por todo tipo de servicios colectivos, y el nivel de organicidad político-institucional con que se expresan esas demandas. En adición, los planes de inversión regional favorecen preferentemente a las regiones rurales cuyas relaciones sociales

capitalistas, tanto técnicas como sociales, garantizan el aumento perseguido de la productividad agropecuaria. El asiento de las distintas funciones administrativas ocurre generalmente en los asentamientos mayores de la estructura espacial rural.

De ahí, el contenido del cuadro 7, donde nuevamente han sido seleccionadas las provincias que ocupan los rangos extremos en un ordenamiento de acuerdo al valor estadístico del indicador propuesto. Se aprecia que los valores correspondientes a las regiones de economía campesina se ubican por debajo de los correspondientes a las regiones donde hay evidencia de relaciones capitalistas en el sector agropecuario. Igual que en la oportunidad anterior, hay que indicar que en algunas zonas rurales no se evidencia esa correspondencia entre relaciones agrarias y el rango adscrito al indicador. Se trata en ocasiones de provincias escasamente pobladas, con un número reducido de asentamientos entre 5 000 y 10 000 habitantes que, por esa razón aparecen cumpliendo funciones administrativas delegadas por el gobierno nacional o provincial, y que en otras provincias tienen asiento en unidades espaciales mayores a 10,000 habitantes (caso de la provincia de Neuquén); aquí el indicador estadístico resulta más elevado de lo que correspondería al carácter de sus relaciones sociales agrarias. Otras excepciones resultan en zonas rurales de colonización tardía, en relación al año censal de 1960, y donde la estructura espacial rural no habría terminado por sedimentarse (caso de la provincia de Río Negro); el resultado para esta situación es que el valor del indicador es menor que el que teóricamente le correspondería de acuerdo a su caracterización social agraria.

CUADRO 7

CARACTERIZACION SOCIAL DE LAS ZONAS AGRARIAS Y LA IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS
ASENTAMIENTOS DE 2 000 A 10 000 HABITANTES EN LA ESTRUCTURA
ESPACIAL RURAL

Provincias	Columna 3 Cuadro 2	Caracterización Social de las Zonas Agrarias
Formosa	0.33	Campešina
San Luis	0.43	CP y CM
Santiago del Estero	0.52	CP
La Rioja	0.55	CP
Catamarca	0.62	CP
Corrientes	0.97	Campešina
Chubut	1.25	CR
Cordoba	1.29	CR
Buenos Aires	1.37	CR
Entre Ríos	1.41	CM y CR
Santa Fé	1.43	CR
Mendoza	1.84	AK

En una investigación en curso (Ligia Herrera, Asentamientos rurales en América Latina, Proyecto HABITAT/CIDA), se arriba a conclusiones semejantes para México aunque recurriendo a pasos metodológicos distintos. En efecto, se constata que en las zonas de agricultura capitalista la composición social de la población en los asentamientos menores está menos diversificada según las actividades socio-ocupacionales que en las zonas de economía campesina; asimismo, el porcentaje de población viviendo en los asentamientos mayores de la estructura espacial rural (en este trabajo se incluyeron asentamientos de hasta 20,000 habitantes) es mayor en las primeras que en las segundas.

3. Profundización de los desequilibrios regionales

Los procesos de metropolización y urbanización son algunos de los efectos espaciales del modo de acumulación correspondiente al desarrollo del mercado interno. En efecto, esas consecuencias espaciales están remitidas a la cuestión de la distribución de la población y las actividades económicas en los asentamientos rurales y urbanos. Pero hubieron otras consecuencias de ese modo de acumulación que atingen con la profundización de los desequilibrios regionales, y con el aumento de las disparidades entre el campo y la ciudad; ambos efectos están referidos a la distribución espacial del ingreso.

Por supuesto, las reflexiones que se procuran en este apartado podrían estar limitadas, como nos proponemos, a las disparidades campo-ciudad ya que ellas se constituyen en un aspecto necesario para apreciar los desequilibrios regionales. En efecto, para entender cómo los segundos resultan de las primeras bastaría tomar en consideración cómo se distribuye la población de las distintas regiones en urbana y rural, y complementar ese indicador

con la distribución de las grandes y medianas industrias (mayor productividad, mayores salarios) entre los distintos centros urbanos (cuestión a la que se hizo referencia al abordar los procesos de metropolización y urbanización).

Las diferenciales de ingreso entre el campo y la ciudad merecen una consideración especial ya que la persistencia de esas diferenciales y su agudización en perjuicio del campo, ha sido a su vez una causa de que se refuercen las tendencias espaciales, tanto en lo que se refiere a la migración de fuerza de trabajo como a la localización de las actividades económicas. En una primera aproximación, es obvio que el crecimiento industrial ha tenido límites muy estrictos en las condiciones dependientes en que ocurrió el proceso de desarrollo del mercado interno. Dada la diferencia entre los costos reales internos e internacionales de las ramas productivas industriales (en los países dependientes: tecnologías relativamente atrasadas, mano de obra menos calificada y mercados locales más reducidos, entre otros factores), es obvio que el proceso de acumulación industrial debía sustentarse en una transferencia de excedente económico desde el sector rural y en un nivel de salarios que, vis-a-vis la protección efectiva a la producción nacional, significaba una alta relación ganancias-salarios. La estrategia de crecimiento, desde su origen, era concentradora de ingresos a nivel espacial, funcional y personal.

El nivel de salarios urbano-industrial exigía un abaratamiento de la producción agrícola que componía la canasta de consumo de los trabajadores; igualmente, cuando la producción agrícola era insumo industrial, los bajos precios de la primera procuraban disminuir los costos industriales. Los bajos precios agrícolas y la protección efectiva al sector industrial dificult-

taban la acumulación de capital y la modernización técnica en las unidades agropecuarias, al disminuir los ingresos monetarios y encarecer los costos de los insumos agrícolas de origen industrial.

A su turno, cuanto más desfavorable era la relación de intercambio para el sector agropecuario, menores los salarios que las unidades económicas capitalistas del sector agrario estaban dispuestas a pagar por la compra de fuerza de trabajo, y menor el precio efectivamente recibido por aquellos sujetos sociales, de origen campesino y asalariado, por la venta de su fuerza de trabajo. A estos factores originados en la estructura económica, habría que agregar las condiciones "paternalistas" que permeaban las relaciones sociales agrarias, heredadas de una estructura tradicional en proceso de transformación, y las dificultades objetivas que resultaban de procesos de trabajo con bajas concentraciones proletarias rurales, que terminaban traduciéndose en fuertes obstáculos para la sindicalización campesina.

Las transferencias de excedente económico del campo a la ciudad por la vía del mecanismo de los precios, y los bajos salarios que correspondían a los trabajadores agrícolas, dificultaba la retención en las regiones eminentemente agropecuarias de los aumentos de productividad y, consiguientemente, la posibilidad de aumentar los salarios agrícolas. Estas razones contribuyen a entender cómo las leyes de mercado correspondientes a este modo de acumulación no favorecían las oportunidades de inversión en esas regiones y, de ahí, la lentitud con que crecían los empleos regionales que no eran suficientes para minimizar los procesos migratorios.

Otro mecanismo de transferencia de ingresos ha estado constituido por los impuestos y los gastos públicos, los primeros recogiéndose de manera generalizada en todo el espacio nacional, mientras que la erogación de los

segundos se ha concentrado en algunos subespacios urbanos (principalmente la metrópoli nacional y los centros regionales) y rurales (regiones escogidas como prioritarias para el desarrollo por su funcionalidad para el proceso de acumulación o regiones que fueron el asiento de conflictos regionales con dimensión política importante).

Ambos mecanismos de transferencia sirven no sólo para entender las diferenciales de ingreso entre el campo y la ciudad, sino también las diferencias en las calidades de vida entre las distintas regiones agropecuarias. Tal como ha sido sugerido en el Capítulo II, los niveles de ingreso familiares son un elemento en la explicación de las calidades de vida, mientras que otros consumos son también elementos constitutivos; tal el caso de los gastos en educación, salud, agua potable, energía eléctrica, drenaje, entre otros. Se trata de consumos que en el caso del sector urbano están socializados en algún grado, mientras que en los sectores rurales un alto porcentaje de la población está afectado por elevados déficits en esos rubros.

Esas diferencias en la calidad de vida entre las distintas regiones principalmente agropecuarias exige hacer referencia a sus respectivas estructuras espaciales.

La disponibilidad efectiva de esos bienes y servicios colectivos en cada una de las zonas rurales depende de una conjunción de factores. Aquí nos limitaremos a indicar aquéllos que nos parecen más relevantes, y a tratar de ilustrarlos con algunos ejemplos.

En primer lugar, la dispersión de la población rural aparece como factor importante para explicar las diferencias en el consumo de los bienes y servicios colectivos. Es un hecho que, desde el punto de vista de la

oferta de algunos de aquéllos, tales como agua potable, electricidad y transporte, los costos de infraestructura y de distribución per capita aumentan a medida que es menor el rango poblacional de las unidades espaciales usuarias (en viviendas aisladas de algunas regiones suele recurrirse a técnicas no convencionales de provisión de agua potable a costos menores). Consiguientemente, el costo per capita más elevado del conjunto de esos bienes y servicios resulta para los asentamientos correspondientes a la población dispersa (viviendas individuales, parajes o caseríos), y en particular para aquéllos que están alejados de las principales redes de conexión entre centros urbanos. Desde el punto de vista de la demanda, las condiciones objetivas de aislamiento en que transcurre la existencia de esa población dispersa, y la ausencia de formas de organización política-institucional, imposibilita las expresiones orgánicas de sus necesidades sociales de tal manera que, en relación a las políticas presupuestarias de las unidades administrativas de las que forman parte, cualquiera sea su importancia (departamentos, Estado nacional o provincial), los individuos que componen esa población están más sujetos a los requerimientos fiscales que a los beneficios del gasto público.

En segundo lugar, el carácter de las relaciones sociales de producción que dominan en las diferentes zonas rurales son otro factor de primerísimo orden, ya que aquéllas afectan el nivel de ingreso de las familias campesinas y de los asalariados. En este predicamento, es obvio que cuando las autoridades de las unidades administrativas no atienden la prestación de los bienes y servicios colectivos a través del gasto público, esos consumos deben ser autoproveídos; de ahí que la diferencia de ingresos de la población productiva en las zonas rurales explica los mejores indicadores de esos con-

sumos en las zonas donde predomina la agricultura capitalista y la de campesinos ricos.

En tercer lugar, las características de la estructura espacial en las zonas rurales decide de alguna manera el consumo de los bienes y servicios colectivos de toda la población rural. Se ha visto en la sección anterior que uno de los indicadores de la estructura espacial rural es el peso específico que corresponde a la población residiendo en los asentamientos mayores. Estas unidades espaciales en las zonas rurales con penetración capitalista requieren un mayor consumo de bienes y servicios colectivos, tanto por los requerimientos técnicos de las actividades secundarias y terciarias que ahí tienen lugar, como para el consumo de las familias de ingresos relativamente más altos que radican en esos asentamientos. La atención de la demanda por esos bienes y servicios por parte de las autoridades administrativas (generalmente empresas descentralizadas del Estado), especialmente en el caso de agua potable y electricidad, genera ciertos excedentes para el consumo de la población en los asentamientos menores. Por lo tanto, cuanto menor es la importancia de la población y de las actividades con contenido capitalista radicados en los asentamientos mayores de la estructura espacial rural, como es el caso de las regiones campesinas, menores son los excedentes per capita que pueden quedar disponibles para la población rural que mayoritariamente radica en los asentamientos menores.

Los tres factores hasta ahora comentados se manifiestan en forma convergente en los siguientes datos para Argentina, 1969, aunque no podamos precisar su respectivo peso relativo.

CUADRO 3

Características de la vivienda	Provincia Santiago del Estero	Provincia Chubut	Provincia Buenos Aires
Sin agua potable	71.3	37.3	33.1
Sin servicios sanitarios	48.3	14.3	6.8
Con piso de tierra	61.3	21.3	9.2
Sin luz eléctrica	75.7	42.5	22.2

Fuente: Ligia Herrera, La Concentración Urbana y la Dispersión de la Población Rural de América Latina: su Incidencia en el Deterioro del Medio Urbano, CELADE, Santiago de Chile, Febrero 1976, p. 39.

Comparando las tres provincias, a Santiago del Estero le corresponde el porcentaje más alto de población rural (64.8) y de población dispersa (cuadro 1); igualmente, se trata de una provincia cuyo sector rural es predominantemente de campesinos pobres (cuadro 1); la estructura espacial rural que le corresponde acusa el indicador más bajo de la relación entre las poblaciones viviendo en asentamientos mayores y menores (cuadro 6).

La provincia de Buenos Aires tiene el porcentaje más bajo de población rural (13.0) y de población dispersa; los campesinos ricos predominan en su zona rural; la población radicada en asentamientos entre 200 y 10,000 habitantes indica una mayor agrupación en los asentamientos mayores.

La provincia de Chubut, al igual que la de Buenos Aires, tiene una estructura productiva agraria en la que predominan los campesinos ricos, pero la población rural (45.6) y dispersa, y el indicador de la población residiendo en los asentamientos mayores de la estructura espacial rural, se ubican en cada caso entre los que corresponden a las otras dos provincias.

En cuarto lugar, las políticas regionales del gasto público introducen diferencias temporales dentro de cada región en el consumo de bienes y servicios colectivos. El consumo doméstico familiar participa de la mayor oferta de agua potable y de energía eléctrica como resultado de obras de infraestructura (diques, canales de riego, etc.) con que se procura una incorporación productiva más estrecha de ciertas regiones al mercado interno o externo. Tal fue el caso de la cuenca de Tepalcatepec en México, en la década de los sesenta, como resultado de los planes de riego y electrificación con el propósito de aumentar la producción algodonera (Ligia Herrera, Asentamientos Rurales en América Latina, en preparación, Proyecto HABITAT/CIDA).

Por último, al interior de cada una de las estructuras espaciales rurales, cualquiera sean las relaciones sociales dominantes, los asentamientos de mayor rango acusan mejores indicadores de aquellos bienes y servicios colectivos proveídos por las autoridades locales (a diferencia de aquellos otros consumos a cargo de los gobiernos centrales o estatales); tal el caso de los diversos servicios sanitarios. Ocurre que la capacidad de producir ingresos fiscales de los gobiernos municipales o de participar en la distribución de los ingresos de la administración provincial o nacional, disminuye más que proporcionalmente a medida que es menor el rango poblacional de las unidades espaciales. Los factores que apuntan a esta relación serían, en lo principal, que los gobiernos municipales no tienen atribuciones para gravar la propiedad y sus entradas fiscales descansan en tributos de menor cuantía (permisos, patentes comerciales, multas, etc.) y que ningún país cuenta con un sistema nacional de elección popular de las autoridades de las subdivisiones municipales (Marshall Wolfe, op. cit., p.10). Anotamos en extenso la siguiente información periodística (diario Uno más Uno, México 13 de noviembre de 1978):

"Endeudados, con pasivos que en muchos casos rebasan la decena de años, con déficit de operación e incapacidad para satisfacer los requerimientos de obras públicas, gran parte de los municipios del país no gozan de la libertad que les garantiza la Constitución y sí, en cambio, permanecen atados económicamente a los estados o a la Federación.

"La situación se agrava en entidades empobrecidas como Oaxaca, en donde de los 570 municipios, sólo unos cuantos han podido tener una administración sana; el presupuesto anual de muchos de ellos no rebasa ni siquiera los mil pesos anuales y las autoridades son, en muchas ocasiones, impuestas porque los supuestos beneficiados se niegan a asumir el cargo que les confieren los electores.

"Tal es el panorama que presentan seis estados del país (Chihuahua, Jalisco, Oaxaca, Sinaloa, Yucatán y Nuevo León)...

"..., en Jalisco, donde los 124 municipios acaban de recibir la noticia de que ejercerán mil 300 millones de presupuesto en el próximo año, se señala que la mayoría de esos recursos son destinados al gran centro urbano que es la capital, unido ya, inevitablemente, a los municipios de Zapopan y Tlaquepaque. Esto es factor que impide satisfacer los requerimientos de la mayoría de los municipios restantes, puesto que gozan de presupuestos exiguos.. Por su parte, los dirigentes del comercio,..., expusieron que los recursos que generan los municipios deben canalizarse a obras que beneficien a la ciudadanía y no subsidiar los gastos de otros lugares".

En la otra dimensión espacial que se ha beneficiado de esas transferencias de ingreso desde el campo -las grandes ciudades y los centros regionales-, la concentración del ingreso (basada en un nivel bajo de salarios y en un sistema impositivo regresivo) facilitó a los grupos de mayores in-

gresos la adopción de ciertas pautas de consumo importadas de profundo impacto espacial; la adopción del automóvil y la vivienda suburbana (intima, amplia y con espacios verdes adscriptos). Las ciudades crecieron enormemente en superficie y con ella los gastos urbanos (totales y per capita) ligados a una extensión de los servicios de luz, agua potable, saneamiento y transporte, y también aquellos gastos resultantes de la construcción de vías de acceso que conectaron los barrios suburbanos residenciales con aquellos otros espacios urbanos donde se asentaron las actividades económicas. Las inversiones para atender esas necesidades, y que fueron prestadas por el gobierno nacional y los gobiernos locales, contribuyó a aumentar la demanda de mano de obra permanente y transitoria no calificada, estimulándose así los flujos migratorios.

También la formación de un proletariado urbano ha contribuido a enfatizar esas tendencias manifiestas en los desequilibrios regionales. Una de las características funcionales del capitalismo (incluso en sus manifestaciones dependientes como el caso de los países de la región), es que sus unidades más "modernas" asumen una parte del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, especialmente aquélla que tiene que ver con la reproducción ampliada (cuantitativa y cualitativa). Gastos de educación y salud de los trabajadores y sus familias, gastos de transporte para acceder a bajo costo a los lugares de trabajo y boletos escolares, mejoramiento en las condiciones de vivienda y en servicios colectivos adscriptos a la vivienda, servicios de esparcimientos individual y colectivos, y otras necesidades similares, son atendidos a veces por las empresas (en particular, las grandes empresas) y mayormente por las autoridades públicas. Esta socialización de algunos gastos de reproducción de la fuerza de trabajo es resultado de actividades sindicales concretas en que se manifiesta directamente la orga-

nización de los sectores proletarios, como igualmente de las tensiones y acciones políticas que expresan esos conflictos específicos y otros más generales de la sociedad. Lo importante es señalar que, en la medida que esa socialización ha procedido, los precios de esos servicios han sido "políticos", mejorándose los ingresos indirectos de esos sectores sociales, al tiempo que su prestación también se tradujo en una mayor demanda de mano de obra.

IV. LAS DIFICULTADES DEL PROCESO DE DESARROLLO DEL MERCADO Y LA EMERGENCIA DE LAS CUESTIONES ESPACIALES COMO PROBLEMAS POLITICOS

1. Empleo y Migraciones rurales-urbanas

1.1 Los obstáculos al proceso de acumulación

La estrategia de desarrollo del mercado interno en la región latinoamericana ha comenzado a manifestar algunos síntomas de agotamiento en los últimos años. Siendo esa estrategia concentradora de ingresos, el proceso de acumulación encuentra dificultades en superar sus propios límites; por un lado, la concentración del ingreso ha creado una demanda más diversificada por parte de los grupos de mayores ingresos, y, consiguientemente, nuevas oportunidades de inversión, pero ni el tamaño de esos nuevos mercados, ni el correspondiente a las industrias tradicionales, crecen lo suficiente para permitir a las unidades económicas alcanzar los niveles de productividad que las hagan internacionalmente competitivas, y sustentar así elevadas tasas de ganancia basadas en los costos reales de producción. Por otro lado, los niveles de ganancia deben seguir descansando en altas tasas de explotación y en las transferencias de excedente económico del campo a la ciudad, reproduciendo las tendencias concentradoras del ingreso, tanto a nivel de las familias como a nivel espacial.

Distintamente a la primera fase del modelo sustitutivo de importaciones, cuando las oportunidades de inversión descansaban en la incorporación paulatina de estratos sociales y zonas geográficas al mercado interno, esas oportunidades descansan ahora casi exclusivamente en la demanda que se deriva de una proporción decreciente de la población.

Es evidente, por otra parte, que el aumento efectivo de los empleos es aún más lento de lo que posibilitaría la tasa de formación de capital; consiguientemente, el ritmo de acumulación en esta fase de la estrategia de crecimiento, y sus efectos sobre el empleo, ha terminado por divorciarse del ritmo de crecimiento de la población que ha aumentado en algunos países a tasas sostenidas en las últimas décadas. Esta es una particularidad que no fue manifestada en los inicios del modelo de desarrollo del mercado interno, y es un indicador importante del agotamiento del proceso sustitutivo.

Es común en la literatura atribuir esta diferencia entre las tasas de inversión y de aumento de las oportunidades ocupacionales productivas a las características tecnológicas que asume la acumulación de capital en los países de la región. Dos argumentos son alegados principalmente en esta dirección: la dependencia sobre el exterior en materia tecnológica, y las formas tecnológicas intensivas en capital que corresponden a las etapas avanzadas del proceso sustitutivo.

Ambas argumentaciones son atractivas, a condición que no se haga abstracción tanto de las relaciones sociales que presiden el modo de acumulación, como de los cambios que ocurren en la división internacional del tra-

bajo. De esta manera, las argumentaciones tecnológicas aparecerían como corresponde, esto es, como efectos del modo capitalista de acumulación y no como causas explicativas de la lenta generación de empleos en los países latinoamericanos.

En esta perspectiva, procedemos a indicar dos factores que aparecen como sustantivos para entender el ritmo lento a que crecen los empleos productivos para recuperarlos, posteriormente, en sus manifestaciones espaciales.

En primer lugar, es a todas luces evidente que se está asistiendo en las últimas décadas a una ampliación y profundización del proceso de internacionalización del capital a una escala nunca antes experimentada por la economía mundial. Este proceso alude no sólo a las inversiones directas e indirectas de las metrópolis mundiales en el espacio internacional, sino también a la redefinición cuantitativa y cualitativa de los flujos comerciales entre países. Es un hecho de que en muchos países de la región las exportaciones industriales han comenzado a crecer en importancia, y también que muchos de los países dependientes, por no decir la gran mayoría, aprecian que esa estrategia de sustitución relativa de exportaciones constituye un medio para contrarrestar las restricciones del mercado interno. La internacionalización del capital supone, entonces, que no sólo las empresas de capital extranjero, sino también las empresas de capitales locales decididas a participar en el mercado internacional, deben adoptar tecnologías que las pongan en pie de competir a los costos promedios internacionales. Esta decisión está sesgada, salvo en el caso de productos muy específicos, en favor de técnicas intensivas en capital.

En segundo lugar, cuando el mercado interno está basado en una distribución regresiva de ingresos, las leyes de concentración y centralización de capitales opera en un marco de oportunidades restringidas de inversión. En relación a la generación de empleos, el efecto es doble: la competencia intercapitalista obliga a las empresas de capital local a modernizarse tecnológicamente para mantener su cuota en el mercado global de ventas, frente a otras empresas de capital local o de capital extranjero; en adición, el resultado del juego de aquellas leyes es la contracción, o un freno al crecimiento, del sector de pequeñas y medianas empresas que son las que proveen mayor número de empleos por unidad de capital invertido.

Consiguientemente, la lentitud con que crecen los empleos productivos en las unidades espaciales que son urbano-industriales, parece más bien estar relacionada con dificultades estructurales que evitan la difusión rápida de las relaciones capitalistas en otros sectores de actividad y otras regiones del espacio nacional, y a la inflexibilidad social y política de los países de la región para ajustar conjuntamente la organización social de la producción y sus formas tecnológicas en respuesta a la demanda de empleo de la población económicamente activa. A estas dificultades podrían agregarse otras que resultan de la actual coyuntura internacional: la crisis económica generalizada y el alza del precio del petróleo, cuyos antecedentes se remontan a 1971, ha puesto en evidencia para algunos países los obstáculos financieros y políticos para obtener créditos de fuentes externas, como asimismo el impacto que el aumento del precio del combustible ha tenido para sus cuentas con el resto del mundo.

1.2 Las estructuras agrarias y las migraciones rurales-urbanas

Las migraciones rurales-urbanas constituyen otro factor importante en la distribución espacial de la población. Las causas migratorias en cada estructura espacial rural responden, en lo general, a la estructura y dinámica correspondiente a sus relaciones sociales agrarias.

En aquellas zonas rurales donde predomina la economía campesina, las migraciones resultan de los altos comportamientos vegetativos y de las limitaciones que el factor tierra impone a la reproducción de ese tipo de economía. En la economía campesina predomina aquella lógica de producción familiar que ya fuera descrita en los estudios etnográficos sobre comunidades primitivas; esto es, los hijos son mano de obra familiar que sustenta, junto con los adultos, los procesos agrícolas de trabajo y la división social del trabajo incluyendo otras actividades secundarias que también tienen lugar en el seno de la familia. Estos fundamentos persisten actualmente en aquellas empresas campesinas subordinadas al modo capitalista de producción por relaciones monetarias y salariales. En efecto, el proceso campesino de trabajo descansa exclusivamente sobre mano de obra familiar y en el esfuerzo asociado con otras familias vinculadas por relaciones de parentesco; otro excedente de mano de obra familiar es requerido para proveer de ingresos monetarios adicionales a través de la venta de fuerza de trabajo a unidades económicas capitalistas. Sin embargo, el sistema de propiedad privada y las leyes de herencia (que aluden a la posesión presente y futura de la tierra) deciden una mayor gravitación de la familia nuclear que de las relaciones de parentesco en la estrategia social de supervivencia.

La economía campesina está inhibida de posibilidades de acumulación que, al igual que en las unidades productivas capitalistas, le permita ahorrar mano de obra en los procesos productivos; igualmente, cuanto más desfavorable resulte las relaciones de intercambio de su producción, y menor el tamaño de las explotaciones, tanto mayor es su necesidad de concurrir al mercado de trabajo por ingresos complementarios. Se entiende, entonces, que la reproducción de una unidad económica campesina esté basada en un elevado tamaño de familia. Sólo un proceso de transformación agraria puede cambiar las estrategias campesinas de supervivencia y disminuir sus tasas de reproducción biológica; en efecto, en la medida que las familias puedan hacer descansar sus estrategias sociales en el esfuerzo asociado con otros productores, y en el cambio de las base tecnológica de los procesos agrícolas de producción, desaparecerán las condiciones que sustentan los comportamientos reproductivos actuales.

Por otra parte, a diferencia de las comunidades primitivas en que la reproducción ampliada de la producción suponía un proceso de expansión de la frontera geográfica, la alta reproducción de las familias campesinas enfrenta generalmente la limitación del factor tierra, generándose así altos saldos migratorios. La dimensión de la explotación campesina es de por sí insuficiente para atender la satisfacción de las necesidades básicas de una familia; consiguientemente, esa dimensión no admite mayor subdivisión. De ahí, que una vez que los hijos han alcanzado la edad adulta, la constitución de nuevas familias supone generalmente la adscripción a nuevas actividades socio-ocupaciones que deciden los procesos migratorios rurales-urbanos.

En las zonas rurales donde predominan las unidades capitalistas agrarias, la migración resulta principalmente de la tecnificación de las actividades agrarias y del proceso de concentración de la propiedad de la tierra. El cambio tecnológico no afecta exclusivamente las tareas permanentes en esas unidades productivas (migración de asalariados fijos) sino también reduce las oportunidades de trabajo transitorio; esto último afecta las estrategias de supervivencia de las familias campesinas acelerando la descomposición de las respectivas unidades productivas. Este proceso migratorio tiene sus límites: la economía agraria capitalista requiere de la supervivencia de formas campesinas de producir. De lo contrario, no dispondría de mano de obra abundante y barata en los momentos de cosecha, cuando son mayores los requerimientos de trabajo. Este límite, sin embargo, es elástico y depende de los tipos de producción (que tienen asociados distintos insumos de trabajos distribuidos temporalmente en el ciclo agrícola) como de las posibilidades técnicas y sociales de introducir equipos de trabajo sustitutivos de mano de obra.

Otro factor migratorio está constituido por los planes regionales de inversiones públicas en zonas rurales. Estos planes tienen inicialmente una alta demanda de mano de obra que es parcialmente atendida por los excedentes de fuerza de trabajo de la economía campesina. Durante el período de ejecución de las obras públicas, las familias campesinas deciden una utilización diferente de su mano de obra: Si bien, los ingresos monetarios aumentan en el corto plazo, disminuye el trabajo familiar asignado a las tareas para el mantenimiento o aumento de las condiciones productivas de la explotación. Al finalizar ese período de

ejecución, el proceso descrito resulta irreversible: al desmejoramiento de las condiciones técnicas de producción, se agrega un desbalance en la fuerza de trabajo campesina en cuanto a una proporción importante de la mano de obra familiar no recupera su condición social campesina, sino que queda adscrita a su nueva condición de asalariados; por lo general, un indicador desfasado de los planes regionales de inversión es el aumento de la migración rural-urbana, ya que esos planes, de carácter generalmente sectorial, no crean en definitiva un número estable de empleos asalariados equivalente a la demanda de trabajo durante el período de ejecución. Aparece evidente que la corrección de la marginalidad social en las zonas rurales no puede descansar en políticas regionales de inversión pública, sino en políticas de desarrollo regional que incluyan, aparte de aquéllas, otros capítulos sociales y sectoriales que contemplen tanto la reorganización social de la producción agropecuaria como el desarrollo de otras actividades secundarias. Se trataría, en definitiva, de aprovechar todas las ventajas comparativas de cada región en términos de su respectiva disponibilidad de mano de obra y de recursos naturales.

El destino de la migración aparece fundamentalmente orientado hacia las unidades espaciales donde se verificaron previamente las concentraciones de la fuerza de trabajo. Esto es así por dos razones: i) la percepción por los migrantes de la competencia por puestos estables de trabajo; ii) la posibilidad para los migrantes de diseñar otras estrategias de supervivencia.

En mérito al ritmo y características tecnológicas del proceso de acumulación, que decide la creación de empleos efectivos a una tasa menor

que el crecimiento de la población económicamente activa (ver punto anterior), la segunda de aquellas razones va primando sobre la primera. Cada vez más, la población migrante se ubica fuera del mercado capitalista de trabajo, y se ocupa en la prestación de servicios y producción de bienes que constituyen parte de la canasta de consumo de la fuerza de trabajo, al tiempo que también atiende parte de la demanda de servicios de la población de mayores ingresos. En ambos casos, la posibilidad de estas actividades descansa en la auto-explotación de estos sujetos sociales constituyéndose en un freno para el desarrollo capitalista en esas mismas actividades. Sin embargo, el avance paulatino de las relaciones capitalistas, como es el caso del capital comercial estableciendo los supermercados, significa a su turno un obstáculo a la adopción de esas estrategias de supervivencia.

La importancia de las estrategias que comentamos también resulta de que introducen un factor de inercia en la distribución regional de la población; en efecto, parte del proceso migratorio es susceptible de reorientarse hacia regiones, buscando competir por los empleos efectivos creados por políticas deliberadas de descentralización, pero sólo cuando estas políticas tengan éxito en crear una masa suficiente de fuerza de trabajo, como fue el caso de las metrópolis nacionales y regionales, susceptible de permitir a la población marginal articular sus estrategias de supervivencia, será posible una reorientación más importante de los flujos poblacionales.

En la fase presente de la estrategia de desarrollo del mercado interno, entonces, la migración continúa a las grandes ciudades pero por razo-

nes distintas a la de algunas décadas anteriores: entonces, el migrante de origen rural obtenía generalmente un empleo efectivo con un salario real superior al ingreso de oportunidad en el sector agropecuario; actualmente, la migración política, en la mayoría de los casos, una transferencia espacial de la marginalidad social (de rural a urbana). De ahí, que las diferenciales de ingreso entre el campo y la ciudad estén disminuyendo paulatinamente para la población migrante. En efecto, para la población rural migrante, ocupada en la ciudad de actividades inestables, altamente competitivas y de bajas remuneraciones, una unidad adicional de ingreso monetario en relación a su lugar de procedencia no equivale a una unidad adicional de bienestar; esa unidad adicional de ingreso monetario debiera deflacionarse por el deterioro permanente en las condiciones familiares y sociales en que ocurre la reproducción de su fuerza de trabajo; nos referimos, en particular, al tiempo cada vez mayor insu- mido en el desplazamiento urbano requerido para obtener los ingresos, en la disolución de los vínculos familiares que resultan de presupuestos de uso del tiempo que no son coincidentes entre los miembros de una familia, en el hacinamiento, en el transporte y la vivienda, en las condiciones ambientales generales de las grandes aglomeraciones.

Esta población marginada de los empleos productivos va dejando cada vez más de ser considerada como una reserva de fuerza de trabajo, esto es, como un capital humano cuya reproducción cuantitativa y cualitativa es necesario preservar para los aumentos de producción en el largo plazo; las inhibiciones del modo de acumulación son actualmente tan notorias para incorporar a esa población al consumo efectivo de bienes y servicios colectivos, que la cuestión ya no puede ser restringida por

su dimensión dentro de los márgenes de la distribución de ingresos, sino en una redefinición del modo de acumulación que integre previamente a esa población marginal en empleos productivos. La demora en esa redefinición va perfilando otra característica de la estructura espacial: la economía informal en las unidades espaciales urbanas va atendiendo por sí misma los gastos de reproducción de su fuerza de trabajo, al igual que en el caso de la economía campesina. Esta situación, por las propias condiciones urbanas, se expresa en tensiones sociales más evidentes que en algunos casos se traducen en acciones políticas. De ahí, que vayan aflorando nuevas tendencias en esta materia, que ya se perciben en las acciones de algunos Estados, según las cuales la sociedad en su conjunto, a través del sector público, asume algunos de los costos de la provisión de bienes y servicios ambientales, y otra parte de los costos es responsabilidad del propio sector informal. Así debieran interpretarse el origen y contenido de algunos programas de autoconstrucción de vivienda y servicios colectivos.

2. Efectos Espaciales de la Dinámica Económica y la Dinámica Demográfica

Los modos de acumulación prevalecientes en los países de la región han dado como resultado en los últimos años, una acentuación en los índices de urbanización, sin que se registrasen indicadores equivalentes de desarrollo industrial. Para el conjunto de los países de América Latina, las estructuras rurales han expulsado más población que la que han retenido en el período 1950-70; los saldos migratorios han contribuido de esta manera a explicar el 54.3% del crecimiento urbano de toda la región en dicho período. Incluso, en aquellos países en los cuales

el sector rural absorbió mayor población que la transferida a los centros urbanos, su contribución al proceso de urbanización fue igualmente importante como en el promedio de la región (ver Fernando Gatica, La Urbanización en América Latina: 1950-70; Patrones y Areas Críticas, Documento presentado al Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, Centro Latinoamericano de Demografía, Agosto 1978, pp. 67-71).

La población no creció homogéneamente en las unidades espaciales que conforman la red urbana, sino que tendió a concentrarse en las aglomeraciones mayores a 100 000 habitantes durante el período citado, salvo algunas excepciones de países que contaban con sólo una ciudad de esa dimensión al comienzo del período (Costa Rica y Paraguay; idem, p. 75).

Es interesante anotar que en los tres grandes países de la región, (Argentina, Brasil y México) avanzaron relativamente en la sustitución de importaciones hasta alcanzar la producción de materias primas y bienes de capital, la población concentrada en las áreas metropolitanas no aumentó en relación a la población urbana, aún cuando el crecimiento absoluto fue espectacular.

En Argentina, la estrategia de crecimiento hacia afuera había demostrado ser fuertemente redistributiva de la población en todo el espacio nacional, incluso con un período de fuerte concentración en la metrópoli, aunque este impulso fue corregido entre 1895 y 1914. El período inicial de sustitución de importaciones provocó nuevas redistribuciones de población en el espacio nacional aunque no tan acentuadas como en el período previo, y un aumento de la concentración en el área metropolitana (ver cuadro 2, cap. 2, de este trabajo, y cuadro 9); otras regiones que ganaron relativamente población fueron aquéllas donde

CUADRO 9

ARGENTINA. PORCENTAJE DE POBLACION SEGUN TAMAÑO DE AGLOMERACION

TAMAÑO	1947	1960	1970
2 000 - 19 999	21.0	18.6	15.5
20 000 - 99 999	12.7	10.5	13.9
100 000- 499 999	20.0	15.8	16.2
500 000- 999 999	-	8.6	8.7
1 000 000 y más	46.3	46.5	45.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FUENTE: LA POBLACION EN ARGENTINA

se expandió la frontera geográfica para cultivos subordinados al capital industrial y comercial (nordeste y valle del Río Negro). En la etapa subsiguiente, hasta 1970, la distribución espacial de la población en la estructura urbana registró esa tendencia a la concentración pero la metrópoli nacional apenas mantuvo su peso relativo.

El crecimiento vertiginoso del área metropolitana del Distrito Federal en México no significó que esa unidad espacial haya ganado importancia en el total de la población urbana; por el contrario, entre 1940 y 1970, ha perdido ligeramente su importancia relativa. Dentro del total urbano, crecieron relativa y absolutamente las ciudades de Guadalajara y Monterrey y las aglomeraciones entre 100 000 y 500 000 habitantes (cuadro 10). En la distribución espacial de la población por regiones, el valle de México ha sido el centro de gravedad por excelencia del espacio capitalista; ganaron importancia otras regiones donde las relaciones capitalistas se difundieron con rapidez tanto en la zona rural como urbana (el noroeste es un caso típico), y perdieron importancia relativa aquellas regiones marginadas del espacio capitalista de la producción, aunque integradas a éste por las relaciones de mercado (región sur y sureste) (ver La Población en México, C.I.C.R.E.D., Series).

En Brasil, entre los años 1960 y 1970, ocurrió una importante redistribución de la población basada en dos fenómenos: primero, un fuerte aumento en la población rural en la región nordeste y en la frontera pionera; segundo, un fuerte aumento de la población urbana, principalmente, en las aglomeraciones de 100 000 a 500 000 habitantes (ver cuadro 11). Sin embargo, la población de Río de Janeiro y San Pablo, en conjunto,

69
 CUADRO 10

MEXICO. PORCENTAJE DE POBLACION POR TAMAÑO DE LOCALIDADES

TAMAÑO	1940	1960	1970
AREA URBANA CIUDAD DE MEXICO	39.7	38.5	38.8
1 000 000 - 1 999 999	-	-	10.5
500 000 - 999 999	-	11.9	2.3
100 000 - 499 999	19.9	20.0	27.3
50 000 - 99 999	15.0	12.0	7.5
20 000 - 49 999	17.7	12.8	9.9
15 000 - 19 999	7.7	4.8	3.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FUENTE: LA POBLACION EN MEXICO

CUADRO 11

BRASIL. POBLACION URBANA Y TASA DE CRECIMIENTO
SEGUN TAMAÑO DE LAS CIUDADES 1960 - 1970

TAMAÑO	POBLACION (Miles)		CRECIMIENTO (%)
	1960	1970	
HASTA 50 000	12,437	18,412	48.1
50 000 - 99 999	2,957	4,745	60.8
100 000 - 499 999	4,241	11,366	168.0
500 000 y más	9,068	14,761	62.7

FUENTE: LA POBLACION EN BRASIL

no cambiaron su importancia relativa en igual período sobre el total de población urbana (ver Hamilton Tolosa, Desarrollo Urbano no Brasil, documento presentado al Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, Centro Latinoamericano de Demografía, Agosto 1978).

En otros países de la región, también se aprecian resultados parecidos en relación a las metrópolis nacionales. Así, en Venezuela, la población del área metropolitana de Caracas guardó casi el mismo porcentaje en relación a la población urbana total en 1950 y 1971 (La Población de Venezuela, C.I.C.R.E.D., Series, 1976); Ciudad de Panamá, que tuvo un marcado crecimiento relativo en relación al total urbano entre 1950 y 1960, se mantuvo estacionaria en los mismos términos hasta 1970 (La Población de Panamá, C.I.C.R.E.D., Series 1976); Lima, que había crecido espectacularmente hasta el censo de 1961, apenas si había aumentado un punto con referencia al total urbano de Perú, según los datos de 1972 (La Población de Perú, C.I.C.R.E.D. Series, 1976).

Sin embargo, en otros países de la región, algunas metrópolis nacionales crecieron incluso en términos relativos; tal el caso de Santiago de Chile que creció relativamente a la población urbana total entre 1960 y 1970 (La Población de Chile, C.I.C.R.E.D. Series 1976).

Por su parte, los índices de primacía de la metrópoli nacional, calculados sobre dos y cuatro ciudades, experimentaron un salto en los países que al inicio del período 1950-70 registraban una débil estructura urbana. Para el resto de los países que evidenciaban en 1950 un nivel de urbanización más alto y más complejo, el indicador de primacía no acusa cambios significativos (Fernado Gatica, idem p. 78).

no han hecho posible la homogeneización social del espacio nacional. Esa inercia está reforzada en las metrópolis nacionales porque la centralización de las actividades económicas y de la población importa una multiplicación creciente de los conflictos sociales por la ocupación del espacio y la distribución de los servicios colectivos. Esta situación genera una presión irresistible sobre el sistema político enfrentado a movimientos sociales urbanos reales o potenciales; las acciones prácticas que resultan al atender en alguna medida la demanda social por aquellos servicios agrega una justificación adicional a las tendencias a la centralización espacial de la población.

Sin embargo, algunos fenómenos espaciales nuevos vienen registrándose en algunos países. En primer lugar, en áreas metropolitanas muy densamente pobladas (Ciudad de México, San Pablo, Gran Buenos Aires), se está asistiendo a un proceso espacial de doble movimiento. En primer lugar, las grandes empresas que tienen un volumen elevado de producción y ventas, encuentran en la fricción de un espacio con tráfico cada vez más denso, un factor que encarece los costos; igualmente, estas empresas resultan afectadas por el aumento del precio de la tierra urbana que los obliga a una inmovilización elevada de recursos financieros. Como el mercado de las grandes empresas está generalmente constituido por el espacio nacional, esas empresas encuentran ventajas en ubicarse en la periferia metropolitana o en aglomeraciones vecinas a la metrópoli; de esta manera, reducen sus costos de transporte y manipulación de mercancías y profitan, además, de una diferencial en el precio de la tierra para la localización industrial. El segundo movimiento de estas deci-

siones de localización, y que corresponden al mediano plazo, consiste en la ampliación del área metropolitana, e, incluso, la megalopolización cuando la metrópoli termina uniéndose con otras aglomeraciones vecinas de población.

En segundo lugar, algunos de los países latinoamericanos que avanzaron en el proceso sustitutivo de importaciones, iniciando o ampliando actividades productoras de materias primas y bienes de capital registraron otros efectos espaciales cuyo resultado final no puede establecerse netamente, ya que proviene de dos direcciones opuestas.

La primera dirección es desconcentradora y está referida a aquellas industrias que han debido radicarse, por razones de costo, en la proximidad de los yacimientos minerales (caso del hierro, petróleo, petroquímica), o de la disponibilidad de otros insumos industriales a bajo costo (energía eléctrica en la industria del aluminio). Puerto Madryn (Argentina), Volta Redonda (Brasil), Poza Rica y Lázaro Cárdenas (México), Ciudad Guyana (Venezuela), son algunos ejemplos de lo anterior. Sin embargo, muchas otras industrias productoras de bienes de capital, y que utilizan los recursos minerales ya extraídos como insumos, han encontrado ventajas en ubicarse en las áreas metropolitanas, o en sus cercanías, principalmente, porque sus principales clientes, las industrias de bienes de consumo, han sido históricamente localizadas en esos espacios urbanos o en otras unidades espaciales que tienen alta conectividad con la metrópoli.

Esa actividad de explotación de los recursos minerales, generalmente a cargo de empresas estatales, fue correspondida con la aparición de nuevos centros urbanos que tuvieron, a partir de su generación, un crecimiento explosivo. Entre otras características de ese crecimiento,

pueden anotarse las siguientes: a) un crecimiento desordenado ya que la distribución espacial de las viviendas y de los servicios comunales estuvo ausente de la planificación del nuevo centro urbano, o no mereció la misma atención puntual que la planificación de la unidad productiva; b) un rápido crecimiento poblacional inducido por las primeras inversiones en infraestructura que fueron altamente demandantes de mano de obra; al término de esas inversiones, la población migrante atraída en primera instancia, redefinió sus condiciones sociales de supervivencia en términos de marginalidad; c) como resultado de los argumentos anteriores, se operó en estos centros de crecimiento explosivo un rápido deterioro en la calidad del medio ambiente reproduciéndose de esta manera, algunas veces a escala ampliada, las condiciones deficientes de algunos hábitat metropolitanos (Ver Juan Pablo Antún, CECREX, Un Modelo de Simulación de un Centro de Crecimiento Explosivo Planificado de Base Industrial: El Caso de Lázaro Cárdenas en México, en preparación, y los informes descriptivos de Eduardo Bermúdez sobre cuatro ciudades de estas características: Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas, Poza Rica y Ciudad Guyana, como partes del Proyecto HABITAT/CIDA).

En tercer lugar, algunas medidas de política económica tuvieron un impacto espacial cuando persiguieron estimular al modelo de acumulación al momento que éste tropezaba con los límites de la concentración de ingresos y de su inserción en la economía internacional. En estos casos, se procuró estimular directamente la inversión industrial en nuevos espacios (inversiones industriales en la provincia de Córdoba, Argentina, cuando eran evidentes las dificultades de acumulación alrededor de 1951, o los estímulos a la inversión generados en el Nordeste Brasileiro a fines de la década de los cincuentas); en otras ocasiones, se ha

recurrido a las reservas de los espacios rurales para estimular indirectamente la inversión industrial (expansión de la frontera agropecuaria en Brasil cuando se debilitaron los incentivos a la inversión en el nordeste, o algunos procesos de reforma agraria como en la administración demócrata cristiana en Chile). También tuvieron efectos espaciales algunas políticas de inversión en servicios colectivos en líneas de frontera, o en puntos de más fácil acceso a los mercados extranjeros, en el caso de países que están en condiciones de abordar ciertas líneas de producción industrial integradas a los planes de empresas transnacionales (México es un ejemplo relevante de unidades industriales -maquiladoras- ubicadas en centros urbanos cercanos a la frontera con los Estados Unidos).

Los indicadores estadísticos cuya explicación global se ha procurado incluir, sin embargo, otras significaciones cualitativas; los desequilibrios regionales se han mantenido o acentuado en esta fase del modelo de acumulación (nos remitimos al capítulo anterior), y otros fenómenos cualitativos ocurren en el espacio metropolitano; estos últimos se alude en la sección siguiente.

3. Algunas Cuestiones Espaciales en las Metrópolis Nacionales

El proceso de industrialización y de rápido crecimiento de la población en las metrópolis decidió que la ocupación y uso del espacio urbano respondiese a una estructura muy compleja de relaciones sociales. Fue así que la tierra urbana acentuó sus características de bien no homogéneo y esas diferencias se expresaron en los distintos precios de la tierra urbana. La renta urbana fue aumentado sostenida y paralelamente

al crecimiento de las ciudades; sin embargo, los distintos elementos que conforman esa renta (renta diferencial, absoluta y especulativa) fueron afectados direrentemente de acuerdo con el uso de la tierra urbana. Esos comportamientos de los elementos de la renta urbana contribuyen a ilustrar algunos de los conflictos sociales que acompañan al proceso de urbanización.

El casco urbano, por ejemplo, está en proceso de quedar definitivamente reducido a un espacio donde se cumplen fundamentalmente las actividades de dirección del proceso de producción de las unidades económicas, y donde ocurren las actividades de la administración pública central; eventualmente, algunas amenidades se siguen cumpliendo en el espacio céntrico. Los factores que explicarían este resultado son:

- a) el proceso de concentración y centralización de capitales en el sector privado ha facilitado la separación de la planta de producción de la dirección del proceso de producción; esta diferenciación ha sido facilitado por el progreso técnico en las comunicaciones;
- b) El proceso de ampliación de las actividades e influencia del Estado que ha multiplicado sus oficinas administrativas conjuntamente con una mayor centralización de sus funciones;
- c) El proceso simbiótico creciente entre el Estado y la actividad privada que alude tanto a una identificación de objetivos, como a la necesidad de armonizar las decisiones del capital concentrado en materia de inversiones, producción y precios, con las decisiones de política económica del gobierno central.

Es así que el aumento rapidísimo del precio de la tierra en el radio céntrico resulta de una renta absoluta cuya magnitud queda determinada por la intensidad de la demanda y la capacidad solvente de los sujetos sociales que la ejercen.

Por otra parte, el rápido proceso de urbanización ha decidido que las nuevas industrias, especialmente las grandes empresas, tiendan a localizarse en tierras suburbanas de bajo valor, pero que al mismo tiempo les garanticen otras ventajas: a) vecindad con otros establecimientos industriales que adquieren su producción o proveen de insumos; b) fácil acceso a las redes troncales de caminos o estaciones ferroviarias cuando las industrias trabajan para un mercado nacional. En el precio de la tierra industrial cobra importancia relativa la renta diferencial cuya magnitud queda determinada por los costos del transporte de insumos y distribución de la producción; podría incorporarse a ese cálculo las posibles pérdidas o ganancias de productividad derivadas de la distancia entre la vivienda de la fuerza de trabajo y los lugares de empleo.

A su turno, la población obrera encuentra ventajas en nuclearse en terrenos de reducido valor pero dentro del espacio de gravitación de las aglomeraciones industriales. En un nivel más discriminado, la mano de obra calificada con empleo estable tiene mayores facilidades para localizar su vivienda en la cercanía de la unidad económica en que está empleada; la mano de obra calificada constituye su residencia permanente en una zona industrial, o bien, una continua movilidad geográfica le asegura la cercanía al lugar ocasional de trabajo. Debido a que la propiedad de la vivienda es relativamente más frecuente en el caso de la mano de obra calificada, el aumento de la renta urbana concomitante con el proceso de urbanización afecta de un modo más pronunciado a la mano de obra no calificada por su efecto inmediato sobre el alquiler de las viviendas.

En razón de que la demanda obrera por vivienda, salvo excepciones, no es atendida por el sector privado, y como la tierra a que este sector social puede acceder no está generalmente monopolizada por el capital inmobiliario, la renta diferencial es el componente relativamente más importante de la renta urbana que afecta a la población obrera. El aumento histórico de la renta urbana, más acelerado que el crecimiento de los salarios reales, decide a la población obrera a constituir su residencia cada vez más alejada de los centros de trabajo, con el resultado de que las energías físicas y psíquicas gastadas en un transporte más prolongado y crecientemente deficiente debe computarse como aumentando el valor de la fuerza de trabajo; sin embargo, los salarios no reconocen el precio de los bienes que repondrían aquellas energías gastadas por las mayores distancias.

El proceso de aumento continuo de la renta urbana en relación a la evolución de los salarios reales, permite identificar una fuerza importantísima que opera en el sentido de encarecer la vivienda popular y sustraer importantes contingentes de población, incluidas familias obreras, de los mercados capitalistas de la vivienda. La necesidad de disponer primero de la tierra para construir luego la vivienda explica que, dados los salarios reales, el aumento del precio de la tierra se traduzca en una disminución de la calidad de la vivienda y en un deterioro del medio ambiente de las poblaciones obreras. En estas condiciones, el hábitat obrero no es el adecuado para la reposición de las energías gastadas en los lugares de trabajo. La calidad de la vivienda, aparte de su ubicación, también contribuye a que el precio de la fuerza de trabajo esté por debajo de su valor de reposición.

En otra dimensión del espacio urbano, la construcción residencial de los sectores de mayores ingresos contribuyó al crecimiento de la superficie de las ciudades metropolitanas. Esa construcción respondió a ciertas exigencias ideológicas con relación al ruido urbano, a los espacios verdes y al aire no contaminado, que terminó decidiendo una estratificación del espacio urbano según clases sociales mucho más acentuada que la que correspondía a las ciudades en sus primeras etapas de crecimiento.

En el precio de la tierra urbana para construcción habitacional de los sectores burgueses pesa fundamentalmente el elemento de renta especulativa, y que resulta del monopolio que sobre ciertas superficies ejerce cierta fracción del capital financiero ligado a operaciones inmobiliarias. La renta diferencial tiene peso específico menor desde que importantes inversiones públicas en autopistas ligan rápidamente esas zonas de construcción residencial con otros puntos alejados de la ciudad.

Las sostenidas migraciones rurales-urbanas y la falta absoluta de creación de empleos productivos reproduce aceleradamente la marginalidad urbana, y a nivel del espacio urbano se multiplican los asentamientos precarios donde se localiza esta población sobrante (Ver Karen Giffin, *The Precarious Settlement in Metropolitan Areas*, Proyecto HABITAT/CIDA). El acceso de los sectores marginales al mercado capitalista de la vivienda absolutamente vedado; igualmente, está dificultado su acceso al mercado de tierras. De ahí que los sectores marginales tiendan a adquirir, u ocupar por los hechos, tierras de bajo valor relativo por su ubicación (largas distancias a los puntos de trabajo) o mínimas condiciones geológicas o ambientales; otra alternativa consiste en arrendar

habitaciones en aquellos subespacios urbanos que se convierten en tugurios.

Estas formas de constitución de los asentamientos precarios es indicadora de las dificultades que esos asentamientos enfrentan posteriormente para un suministro aceptable de servicios fundamentales. Cuando esa constitución es legal pero ocurre en puntos distantes o de difícil conformación geológica (p.e. laderas de cerros), aumentan los costos de infraestructura de provisión de esos servicios; cuando la ocupación del espacio es ilegal, la satisfacción de esa demanda social encuentra obstáculos adicionales en los requerimientos jurídicos de regularización de la ocupación; cuando la ocupación del asentamiento precario es ilegal y ocurre en intersticios del espacio urbano vecinos a zonas residenciales de sectores de altos ingresos, la falta de respuesta pública para la provisión de servicios fundamentales es a menudo un pretexto para la erradicación de esos asentamientos; cuando los asentamientos precarios son sinónimo de tugurización, hay un deterioro en la calidad de los servicios fundamentales por cuanto la oferta originaria de esos servicios no fue prevista para ese sobredimensionamiento de la población.

Los conflictos involucrados en la ocupación del espacio urbano son diferentes de acuerdo a la no homogeneidad de la tierra urbana; una jerarquización de esos conflictos se hace necesaria en cada momento histórico para decidir la prioridad de las medidas susceptibles de aplicación. En efecto, los conflictos sociales que se articulan en las zonas residenciales de la burguesía, y que giran alrededor del elemento especulativo de la renta urbana, alude a un conflicto interburgués que afecta la distribución de la plusvalía y el estilo de vida de algunos

sectores. Los conflictos sociales entre capital industrial y propietarios de la tierra con relación a la cuestión de la localización industrial, afecta la tasa de ganancia probable y consiguientemente, las decisiones de invertir (de ahí la intervención del Estado en la creación de parques industriales). Los conflictos entre clase obrera y terratenientes urbanas (propietarios de tierra o de viviendas) son la manifestación social del conflicto más mediato que se genera entre la renta y la plusvalía, en cuanto el aumento de los alquileres o del precio de la tierra podrían generar presiones hacia un alza de los salarios (de ahí algunas decisiones del gobierno de congelar arrendamientos). Los conflictos originados en la constitución y desarrollo de los asentamientos precarios enfrentan a los sectores marginales con el Estado, siendo que éste aparecería como un intermediario entre esos sectores y la sociedad en su conjunto, en tal sentido, el conflicto que aludimos se asemeja a los que afectan a los campesinos como resultado del modo capitalista de acumulación (relaciones campo-ciudad) y que requiere la intervención del Estado en distintos aspectos de la actividad económica, social y política.

Se entiende, entonces, como el proceso de metropolización (o de megalopolización en algunos casos) en los países de la región involucra problemas semejantes a los que afectan a las metrópolis en los países desarrollados. Las grandes ciudades, especialmente las metrópolis, han superado esa dimensión a partir de la cual los costos de provisión de los servicios colectivos empiezan a ser crecientes: existe la necesidad de renovar ciertas infraestructuras de servicios que ya han sido depreciadas o que han quedado subdimensionadas por el rápido crecimiento urbano; igualmente, el crecimiento horizontal de la ciudad contribuye igualmente

a elevar los costos per cápita de provisión de distintos servicios colectivos (al respecto, ver H. Caminos y C. Caminos, El Precio de la Dispersión Urbana, Facultad de Arquitectura, Universidad de los Andes, Mérida, 1977). En los países de la región, sin embargo, hay un elemento adicional que aumenta esos costos y es resultado del desordenado crecimiento urbano debido a las formas de ocupación del espacio de los sectores marginales.

4. La cuestión de la Descentralización y las Alternativas para los Países de la Región

En las secciones anteriores están implícitas las razones que explicarían la preocupación y el discurso descentralizado contemporáneo; la concentración de la marginalidad en las grandes ciudades, los costos creciente para atender las necesidades básicas de servicios colectivos de la población metropolitana, y las dificultades del modo de acumulación para generar empleos efectivos que permitan a la población migrante incorporarse a los mercados de tierra y vivienda, convergen para entender cómo se acumulan en las áreas metropolitanas los déficits sociales en bienes y servicios ambientales y las dificultades para superarlos. Si bien, esos déficits en las áreas rurales vienen persistiendo históricamente, es necesario señalar el mayor peso específico de los déficits urbanos ya que en estos casos una dimensión política debe agregarse a las cuestiones económicas y sociales que en aquéllos están involucradas.

La atención de las demandas globales de bienes y servicios ambientales no satisfechas -incluyendo servicios colectivos, tierra y vivienda-

significa una inversión de tal magnitud que resulta inhibida por las condiciones sociales del proceso de acumulación, por la etapa de debilidad crítica por la que pasan esos procesos en los países de la región, y por las condiciones inflacionarias que acompañan generalmente a esos procesos y que frenan, aún más, la acción del sector público.

El discurso descentralizante se traduce en las siguientes proposiciones:

1. Una distribución más homogénea de la población en el espacio nacional, tomando en cuenta la variedad y calidad de los recursos naturales;
2. Un "fortalecimiento" de la pirámide urbana, considerando los costos de provisión de los servicios colectivos, lo que en términos concretos implica la detención del crecimiento de las metrópolis nacionales y el aumento en la importancia de las ciudades medias;
3. Un cambio en los ritmos de acumulación que haga compatibles el crecimiento de las inversiones directamente productivas con el crecimiento de las inversiones sociales.

En el contexto de acumulación de los países de la región, resulta obvio de que los principales actores de una tendencia descentralizante son el Estado y las grandes empresas capitalistas, cuya simbiosis es característica de la etapa monopólica del capitalismo. Las grandes empresas son las únicas unidades económicas que por su organización están en condiciones de separar geográficamente la dirección de sus procesos de trabajo y la dirección del proceso de producción; por otra parte, son las únicas que podrían asumir en otras regiones la capacitación de la fuerza de trabajo sin aprovechar las economías que significa un mercado calificado de mano de obra. En particular, las empresas del

Estado pueden adoptar decisiones de localización sin maximizar necesariamente la tasa de ganancias de la unidad productiva, pero generando otros beneficios sociales en regiones de menor desarrollo relativo. El Estado es igualmente un actor fundamental porque las decisiones del capital financiero de localizar sus plantas en otras aglomeraciones distintas a la metrópoli requieren ser precedidas por la inversión pública en medios de transporte, vías de comunicación y en la producción de servicios colectivos.

Sin embargo, en el marco del capitalismo dependiente que corresponde a los países de la región, esas tendencias a la descentralización tienen límites muy estrechos. Esos límites resultan principalmente de que el espacio geográfico en los países latinoamericanos no está homogeneizado por las relaciones capitalistas de producción. Esto significa que numerosos centros regionales, y consiguientemente casi todas las ciudades de tamaño medio, constituyen simples eslabones de una cadena de circulación de mercancías y de excedente económico sin mayores superávits en infraestructura que permitan minimizar las inversiones requeridas para que opere un mayor asentamiento de la población y de las actividades económicas. En estas condiciones, es posible fundamentar el siguiente diagnóstico: dado el proceso de acumulación en América Latina, la única descentralización viable es generar muy pocas alternativas de nuevas concentraciones, dependiendo ese número (una, dos o más) del tamaño de los países, la variedad de sus recursos naturales, y las estructuras urbanas y productivas que les correspondan. En otras palabras, de persistir las tendencias actuales del modo de acumulación, es muy difícil que se alcance una distribución espacial de la población en correspondencia con los recursos productivos regionales; si bien, los

costos de provisión de bienes y servicios ambientales pueden resultar relativamente menores en algunas ciudades medias que en la metrópoli nacional, habría que agregar las mayores inversiones de transporte y comunicaciones asociadas con esas alternativas, para que las unidades espaciales escogidas para la descentralización tengan el mismo grado de conexión con el espacio nacional que la metrópoli.

Por otra parte, al no cuestionarse las modalidades del estilo de desarrollo, los instrumentos descentralizantes parecen descansar exclusivamente en las inversiones públicas y en los estímulos tributarios a las grandes empresas. Hay razones abundantes para apuntar que el cumplimiento conjunto de los tres objetivos arriba mencionados difícilmente resulte posible a menos que se revise críticamente las estrategias de crecimiento en los países de la región, y la estructura de relaciones sociales que las fundamentan.

Las inversiones públicas tienen un efecto sobre la redistribución espacial de la población que se agota una vez que finaliza el plan de inversiones; una vez alcanzado este momento, aquella redistribución de la población es reversible. Es posible esperar un efecto más duradero cuando esas inversiones van combinadas con un sistema de prohibiciones para la localización industrial en la metrópoli y de estímulos para la radicación en otros espacios. A modo de ejemplo, anotamos que en Colombia se prohíbe la localización de nuevas industrias extranjeras en Bogotá, Medellín y Cali, pero esa disposición no se aplica si el 50% de la producción de esas empresas está destinada a la exportación, o si se demuestra que la localización fuera de esos espacios deja de ser

rentable. En el caso de localización de empresas extranjeras en las ciudades escogidas para la desconcentración, el sistema colombiano les reconoce un tratamiento tributario preferencial que, en el caso de empresas exportadoras, puede significar un subsidio equivalente a los pagos por concepto de seguridad social. En Chile, igualmente, se recurre a instrumentos tributarios para fomentar la inversión extranjera en las zonas consideradas como objetivo de desarrollo: exención de impuestos y bonificación del costo de las inversiones; al mismo tiempo, se establecen primas de indemnización a todas aquellas empresas que quieran trasladarse a zonas prioritarias, con independencia del origen de sus capitales (ver Joop Alberts, Estado Actual de las Políticas de Redistribución Espacial de la Población en América Latina, documento presentado al Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, organizado por el Centro Latinoamericano de Demografía, mayo 1978).

Con relación a esta última cuestión, es necesario acotar que esos instrumentos tributarios se justifican según la teoría económica si el ahorro en los costos urbanos (económicos y sociales) es superior a la suma de subsidios e ingresos que deja de percibir el Estado. Aún, si este fuera el caso, subsisten otras dos cuestiones: primero, qué sectores sociales y espacios regionales pagan el costo fiscal asociado a esos instrumentos para evaluar en qué medida se ratifican o contrarrestan las tendencias concentradoras del ingreso a nivel familiar y espacial; segundo, evaluar los efectos sobre la centralización industrial que supone el uso de los instrumentos impositivos, esto es, la medida en que las pequeñas y medianas industrias pueden ampararse en el régimen legal,

y en la práctica de su administración, vis-a-vis las grandes empresas. Al respecto, anotamos la siguiente información periodística que alude a declaraciones de directivos de Canacindra, una asociación de pequeños y medianos industriales de México : (UNO MAS UNO, México, 10-12-78, p. 12):

"Mientras tanto, en el intento oficial descentralizador -mediante estímulos, exenciones fiscales, donación de terrenos en varios estados-, las grandes industrias han sido las beneficiadas, mientras que la pequeña y la mediana permanecen al margen".

"En el fracaso de la descentralización industrial, además de la falta de coordinación interinstitucional, influyen también otros fenómenos como la falta de mano de obra calificada en la provincia".

"..... los parques y ciudades no constituyen una alternativa viable para la gran mayoría de los industriales por su inaccesibilidad".

"..... en los parques y ciudades deben construirse unidades habitacionales para los trabajadores; establecer escuelas, crear toda la infraestructura necesaria".

"..... los beneficios siempre son para las grandes empresas que o son transnacionales o son el propio gobierno".

Tal como fuera mencionado más arriba, las alternativas de descentralización en los países de la región no son múltiples y dependen de sus problemas espaciales concretos, de su particular estructura urbana donde debe acomodarse todo intento de solución de aquellos problemas, de sus

respectivas estructuras productivas y dotaciones de recursos naturales que posibilitarían la redefinición de las estrategias de crecimiento (ritmos de acumulación, asignación espacial de recursos, y cambios de inserción en la economía internacional), y de la interacción de las fuerzas sociales con capacidad de participar activamente en la definición de otro modelo de acumulación. Es posible intentar un recorte de la compleja realidad en América Latina de modo de sugerir, muy generalmente, algunos aspectos relacionados con esta cuestión.

Es indudable que los problemas espaciales son relativamente menores en aquellos países donde el proceso de urbanización está muy adelantado y donde, por lo tanto, es menor la presión del crecimiento poblacional. La situación es todavía más favorable, siempre en términos relativos, para aquellos países cuyo sistema urbano admite, aparte de la metrópoli nacional, algunas otras aglomeraciones de importancia entre las cuales pueden compararse los costos marginales -económicos y políticos- de alternativas de distribución poblacional.

Por otra parte, los países donde los problemas espaciales se manifiestan con mayor agudeza son aquéllos donde es mayor el peso de la población rural, y mayor la dimensión absoluta de la metrópoli nacional. En los países donde la población rural tiene mucho peso específico, son mayores las tasas de crecimiento vegetativo, la presión de la población sobre la tierra y, consiguientemente, las migraciones rurales-urbanas. Estas migraciones, frente a un sistema urbano macrocefálico, tienen a la metrópoli nacional como punto casi exclusivo de destino. Aquí cabe hacer alguna diferenciación entre países de acuerdo a su tamaño.

Los países chicos tienen menos grados de libertad para superar los problemas espaciales críticos. En relación a estrategias de crecimiento, distintas a las actuales, con efectos poblacionales en el espacio, aparecen dos líneas de acción alternativas: una primera podría consistir en un modelo Hong-Kong de industrialización, lo cual supondría una inserción diferente en la división internacional del trabajo, y un acuerdo especial con los capitales y mercados extranjeros dada las debilidades de sus respectivas estructuras industriales. Esta línea de acción, en el caso de esos países chicos difícilmente permitiría superar la macrocefalia del sistema urbano pero posibilitaría, al menos, la generación de algunos excedentes con que atacar los problemas espaciales de la metrópoli. La viabilidad de esta alternativa está limitada porque la estrategia de exportar manufacturas es más factible para aquellos países que ya han avanzado suficientemente en el proceso sustitutivo de importaciones como para haber generado algunas capacidades empresariales y mano de obra calificada.

Una segunda línea de acción, más efectiva en relación al conjunto de los problemas espaciales (urbanos y rurales) pero seguramente de menor viabilidad política interna, es reorganizar la producción agraria sobre nuevas relaciones sociales y otras líneas de producción que persigan un aumento de la productividad y una mayor absorción de fuerza de trabajo en el espacio rural. Lo primero implicaría probablemente un cambio en los patrones reproductivos de las familias rurales en cuanto las estrategias de supervivencia podrían empezar a descansar sobre el esfuerzo asociado y la tecnificación de la producción, en sustitución al tamaño elevado de las familias; lo segundo, significaría que los

aumentos en la productividad agropecuaria podrían acompañarse con la implantación de industrias basadas en esos recursos naturales, para contribuir a una mayor retención de la población en el espacio rural y favorecer el desarrollo de nuevos asentamientos humanos. Esta última alternativa implica atacar a los problemas espaciales de los países chicos en su origen más que en sus manifestaciones finales.

Dentro del grupo de países donde los problemas espaciales son agudos, los países grandes y medianos tienen una mayor holgura para resolverlos: primero, porque es probable que su sistema urbano ofrezca distintas posibilidades para evaluar una política de descentralización, y segundo, porque disponen seguramente de una mayor dotación de recursos naturales (reservas minerales y tierras potencialmente cultivables) sobre los cuales fundar algunos cambios en la estrategia de crecimiento y distribución de ingresos con efectos espaciales. La línea de acción de una estrategia agro-industrial anotada en el párrafo anterior no excluye a los países aquí referidos, especialmente a los medianos; es evidente, sin embargo, que esa estrategia basada en un cambio de las relaciones sociales agrarias lleva asociado el costo político de la oposición de las burguesías rurales, mientras que un desarrollo agro-industrial con contenido capitalista tiene un efecto descentralizador dudoso: la absorción de población en el espacio rural no es necesariamente mayor que la población campesina que resulta obligada a migrar.



