



FUNDAÇÃO
INSTITUTO DE PESQUISAS
ECONÔMICAS



INSTITUTO
DE PLANEJAMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL



BANCO
INTERAMERICANO DE
DESENVOLVIMENTO

SEMINÁRIO REGIONAL DE AVALIAÇÃO E METODOLOGIA

São Paulo, 27 - 29 de Maio

1986

1. ESTUDIO DEL MERCADO DE SUELOS POR TAMANHO DE CIUDADES EN CHILE
Pablo Trivelli

2. CRISIS ECONOMICA y DESARROLLO EN EL NORDESTE ARGENTINO: 1976-1981
Alejandro B. Rofman

3. TRES APROXIMACIONES AL ESTUDIO DEL DESARROLLO DE LA RED URBANA EN
EN COLOMBIA
Samuel Jaramillo
Luis Maurício Cuervo

4. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE "LA EVOLUCION DE LA DINAMICA ESPACIAL
EN COLOMBIA", DE SAMUEL JARAMILLO y LUIS MAURICIO CUERVO
Carlos A. de Mattos

PROGRAMA DE ENSINO E PESQUISA EM ECONOMIA REGIONAL E URBANA



FUNDAÇÃO
INSTITUTO DE PESQUISAS
ECONÔMICAS



INSTITUTO
DE PLANEJAMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL



BANCO
INTERAMERICANO DE
DESENVOLVIMENTO

SEMINÁRIO
CURSO

ESTUDIO DEL MERCADO DE SUELOS POR
TAMANHO DE CIUDADES EN CHILE

PABLO TRIVELLI

MATO, 1986

CAPITULO II

ESBOZO DE UN MODELO TEORICO SOBRE EL COMPORTAMIENTO DEL
MERCADO DE SUELO URBANO EN BASE A LOS ESTUDIOS DE CASOS
REALIZADOS

ESBOZO DE UN MODELO TEORICO SOBRE EL COMPORTAMIENTO DEL MERCADO DE SUELO URBANO EN BASE A LOS ESTUDIOS DE CASOS REALIZADOS

Hay como objetivo central de este capítulo el doble propósito de indagar acerca de los elementos conceptuales más importantes que condicionan la operatoria del mercado de terrenos, a fin de identificar instrumentos de política para regular su funcionamiento y, por otra parte, establecer las diferencias que surgen del estudio de ciudades intermedias respecto al área metropolitana de Santiago, a fin de identificar políticas alternativas.

Previo a la identificación de estos factores, convendría tal vez hacer un alcance teórico general sobre las dificultades que en términos genéricos se observan en el mercado de terrenos urbanos, toda vez que la Política Nacional de Desarrollo Urbano adoptada a partir de 1979, otorga a este mercado un rol preponderante, transformándolo en una referencia casi exclusiva como instancia orientadora del desarrollo urbano y de asignación espacial de recursos. Según los planteamientos de dicha política, la libre operatoria del mercado llevaría a una situación de óptimo, particularmente debido a que se superarían las arbitrariedades e ineficiencias que incorporan los planificadores urbanos con sus decisiones. Se desconoce de esta manera que la libre competencia no es equivalente a la competencia perfecta y que en este particular caso del mercado de terrenos urbanos no se cumplen, casi por definición muchos de los supuestos de la competencia perfecta.

En primer término, se trata de un bien muy heterogéneo, cuyo mercado está altamente segmentado. Efectivamente, la existencia en el medio urbano de actividades muy diversas que requieren para su funcionamiento diferentes localizaciones genera, junto con la dotación diferencial de infraestructura un fraccionamiento del mercado, o más bien, acentúan a través de su demanda específica por ciertas características de algunos sub-espacios, las diferencias existentes. Cuestión que se hace evidente y se articula a través del mercado de suelo, definiendo una estructura funcional consistente con la estructura de precios. Pero en esto no juega solo el mercado, pues el sector público a través de sus múltiples formas de intervención en la ciudad (inversiones en infraestructura, equipamiento y viviendas y al definir normas de uso de suelo, impuestos, etc.) también contribuye a la generación de características diferenciales del suelo urbano. La heterogeneidad en todo orden de aspectos y la dificultad de reproducir estas situaciones especiales a voluntad, permiten una discriminación en el mercado de este bien, que lo aleja, al menos en teoría, de

los requisitos de la competencia perfecta. Esta situación queda condicionada por el grado de sustituibilidad espacial de los requisitos locacionales de las actividades que lo utilizan. Pero la heterogeneidad se ve agravada justamente por el mercado, ya que los agentes inmobiliarios buscan precisamente la exacerbación de las diferencias y las particularidades objetivas y subjetivas de cada espacio, con el fin de maximizar sus ganancias.

Estos mismos antecedentes teóricos, más algunos datos estadísticos sobre oferta de terrenos permiten cuestionar en el plano teórico y en la práctica el grado de concurrencia en el mercado de suelo urbano. Las características diferenciales del espacio y los requisitos locacionales, muchas veces inflexibles para garantizar la viabilidad económica de las actividades, generan mercados locales. No se requiere entonces contar con grandes extensiones de terreno para ejercer un poder monopólico en el mercado de suelo. El elemento clave reside más que en la cuantía de terrenos, en las características particulares del mismo, en el grado de sustituibilidad locacional de ciertas actividades y en la limitada disponibilidad de terrenos con las características deseadas y en la imposibilidad de reproducir esas circunstancias a voluntad que pudiera flexibilizar la oferta. Hay rigideces entonces tanto del lado de la oferta como de la demanda.

Pero, además, las estadísticas disponibles indican que hay en este mercado un movimiento bastante reducido. Se trata de un mercado con características de "stock-flow", es decir, que habiendo un stock relativamente alto de terrenos potencialmente ofrecibles, solo una fracción entra al flujo de oferta.

Considérese, por ejemplo, que en Santiago, luego del cambio de política en 1979, se amplía la superficie urbana legalmente definida de unas 40 mil ha a 100 mil ha. La superficie ofrecida mensualmente a través de la prensa fluctúa entre 100 y 500 ha, es decir, menos de 1% de la superficie legalmente disponible. El cómputo de la superficie neta ofrecida (es decir, eliminando al avisaje que se repite por trimestre, alcanza a 780 ha como máximo y a 320 ha como mínimo, es decir, alrededor de 1% de la superficie disponible. Por otra parte, el número de predios ofrecidos fluctúa entre 193 y 574 por mes y entre 521 y 974 en cada trimestre.

El análisis del avisaje indica que hay pautas muy diferentes de operar del mercado en distintos lugares de la ciudad. La mayoría de las ofertas se concentra en el sector oriente de Santiago en sitios relativamente pequeños para la edificación no seriada de viviendas individuales unifamiliares o la de pequeños conjuntos. En el resto de la periferia urbana, se ofrecen, por lo general, predios de grandes dimensiones para la edificación de vastos conjuntos residenciales homogéneos a través de la política pública

de vivienda. No hay en la práctica un mercado de terrenos para los sectores de menores ingresos, ya que los sitios urbanizados que se ofrecen no solo son muy pocos sino que además, tienen precios demasiado altos. Considérese, por ejemplo, que en barrios populares, el precio de un sitio de alrededor de 150-200 m² fluctúa entre 50 y 70 salarios mínimos brutos.

Siguiendo con el análisis de las restricciones a la competencia, puede plantearse que éste es un mercado en el cual la discriminación y el ejercicio de cierto control monopólico se acentúa debido a la baja transparencia del mercado. La adquisición de conocimiento del mercado es relativamente cara en términos de tiempo y dinero, especialmente se consideran las modalidades de intermediación */. Otro problema en esta materia es la dificultad aún mayor de conocer las tendencias del mercado de suelo y del desarrollo urbano, en general, y de las expresiones particulares que afectan las diferentes actividades que se localizan en el espacio urbano. Es, precisamente, ésta una de las circunstancias que estimula la especulación con suelo urbano.

El supuesto de movilidad funcional de los recursos tampoco se cumple a pesar de la parcial adaptabilidad de la estructura física a distintos usos. La larga vida útil de la estructura física sin duda, impone rigideces, cuestión que queda claramente de manifiesto en las áreas céntricas en deterioro en las cuales, a pesar de que el mercado genera señales adecuadas la fuerte inercia y la gran carga de externalidades inhiben los procesos de remodelación y renovación urbana.

No hay tampoco en el caso de este mercado condiciones de libre entrada, salvo en las áreas de expansión, pues, el suelo urbano no se produce y la entrada de un nuevo agente como propietario implica necesariamente la salida de otro, especialmente en las áreas ocupadas.

Por último, está el hecho obvio de que el suelo urbano no es trasladable, las condiciones escasas y deseables no son reproducibles a voluntad y la necesaria incorporación de la variable espacial reduce al absurdo el supuesto de que no hay costos de transporte. Por lo demás, la sola incorporación de la variable espacial al análisis del mecanismo de mercado, impone una restricción severa a la competencia perfecta, producto de los costos de transporte y el control que sobre los mercados pueden adquirir las empresas.

Se desprende de estos antecedentes que el mercado de suelo, por sus características propias, difícilmente podría operar en condiciones de competencia

*/ : Ha habido un importante avance en este aspecto a raíz de la publicación de un boletín trimestral que realiza el Instituto de Estudios Urbanos para Santiago, desde hace más de tres años.

perfecta. Este mercado se define con mayor exactitud como un caso de competencia monopólica y bajo ciertas circunstancias simplemente como un monopolio. Debe quedar entonces, en claro que en el caso del suelo urbano, la libre competencia no es equivalente a la competencia perfecta ni tampoco tiende a ella.

ACCESIBILIDAD Y CENTRALIDAD

En una línea más o menos clásica de análisis, los conceptos complementarios de centralidad y accesibilidad constituyen una referencia primaria de importancia. En todas las ciudades estudiadas hay un centro principal en el cual se aglutinan las funciones de gobierno y de servicios más importantes. En estos centros se producen, sin duda, los valores de la tierra más altos y a partir de estos se generan gradientes hacia la periferia. Se da en todos los casos la típica estructura de un cono invertido, con alzas locales en los subcentros de mayor relevancia y jerarquía. El concepto de centralidad está referido no a una expresión geométrica, sino que más bien a una de tipo funcional. Esta dice relación más bien con la confluencia de vías y medios de transporte y, por lo tanto, de una alta confluencia de personas, fenómeno que se refuerza con la concentración en estos espacios, de tan particulares características, de una gran cantidad de funciones de servicio, que a su vez también atraen a las personas. La ubicación de estos centros principales tiene en prácticamente todos los casos profundas raíces históricas que explican su localización, lo que se ha ido reforzando con el tiempo. En muchos casos, los subcentros tienen su origen en centros de pueblos o ciudades menores que se han ido anexando al espacio urbano de las ciudades principales que han ido conformando áreas metropolitanas. Son subcentros que destacan nítidamente como alzas locales en la estructura metropolitana de precios de la tierra y que tienen en todos los casos raíces históricas. En contraste, las áreas más nuevas de expansión urbana, que muchas veces cuentan con mayor cantidad de población de estrato socio-económico equivalente, no han logrado generar estas referencias subcentrales.

Los antecedentes disponibles indican que en todos los casos estudiados la conceptualización monocéntrica de los valores de la tierra y la estructura funcional sigue siendo un planteamiento vigente, matizado por la existencia de subcentros en las áreas suburbanas en donde predomina la localización de estratos socio-económicos más altos de la población.

Hay como complemento al concepto de centralidad en la estructura de precios de la tierra y la organización funcional de la ciudad un concepto de accesibilidad que dice relación con la capacidad de desplazamiento de la población en el espacio urbano y su posibilidad de llegar a los lugares centrales. La incidencia de la accesibilidad se hace mucho más relevante en las áreas metropolitanas que se extienden sobre grandes superficies que

trascienden las posibilidades de desplazamientos a pie. Juega en torno a la accesibilidad la calidad de los medios de transporte pero también en forma muy importante los costos de desplazamiento.

La evidencia empírica recogida, confirma la importancia de la variable accesibilidad a los lugares centrales, pero la existencia de gradientes a partir del centro no resulta claramente explicada como una cuestión derivada de los costos de transporte, a los ahorros de éstos, tal como se postula en algunos modelos teóricos. Pues, si bien es cierto que los valores decaen sistemáticamente desde el centro hacia la periferia, hay, en la práctica, fuertes desniveles en la estructura de precios que se deben en lo fundamental a las diferencias en los usos de la tierra. Si se pudiera comparar los costos de transporte, introduciendo funciones no lineales y problemas de congestión de las horas peak, son las diferencias de valores de suelo que hay entre el centro y las áreas circundantes, podría concluirse que la mayor renta en las áreas más centrales se debe mucho más a las ventajas que éstas ofrecen y a la escasez de suelos con estas condiciones que a las economías en los costos de transporte.

La fuerza de la variable accesibilidad en la explicación de la estructura de los precios de la tierra queda relativizado por la estructura socio-económica espacial y sus efectos sobre las pautas de desarrollo funcional y las modalidades de comportamiento espacial de la población. La segregación de los estratos de mayores ingresos en áreas suburbanas no solo estimula un equipamiento de mayor nivel y eleva los precios de la tierra como consecuencia de la mejor calidad de los espacios, sino que además tiende a generar una mayor independencia en relación al uso del centro urbano. Por lo demás, los más altos niveles de ingresos de mayor tasa de motorización les permite una mucho mayor movilidad espacial, con lo cual pueden acceder con facilidad a cualquier alternativa en el espacio urbano.

Para los estratos medios, las restricciones a la movilidad espacial suelen ser de importancia, de allí que con el propósito de tener una mejor accesibilidad a los elementos urbanos deseados, se produzca una tendencia a ubicarse junto a los estratos altos para aprovechar el equipamiento que estos son capaces de generar, o bien, se localizan en áreas céntricas, próximas a los equipamientos y oportunidades que en éste se ofrecen.

En los casos en que el estrato alto no ha adoptado con fuerza las pautas de vida y segregación suburbana, subsiste una preferencia por los espacios centrales. En estos casos, se producen gradientes mucho menos abruptas en la estructura de precios de la tierra en torno al centro, cuestión que no solo se explica por la aglutinación predominante de este estrato

en las proximidades al centro, sino que además, porque la menor jerarquía urbana de las ciudades donde se da este caso lleva la renta a niveles máximos muy inferiores que los que se registran en Santiago.

Para los sectores bajo y muy bajo, la accesibilidad al centro urbano principal resulta un elemento fundamental en la definición de sus oportunidades urbanas. Esto es así, ya que sujetos a localizaciones periféricas y segregadas ecológica y económicamente, producto de las políticas públicas de vivienda social, no logran atraer ni los seguros públicos ni el interés del sector privado por mejorar el equipamiento. Dependen pues del centro urbano principal en lo que respecta al empleo y el acceso a servicios que no existen en sus vecindarios. Pero son estos los hogares que tienen mayores dificultades de desplazamiento, debido a la alta incidencia de los costos de transporte en el presupuesto familiar. Esta situación es sin duda, mucho más grave en las tres áreas metropolitanas estudiadas, debido a la mayor extensión de los espacios urbanos y la imposibilidad real de acceder a pie a los núcleos centrales.

La política de tarifas de transporte resulta entonces de vital importancia en la determinación de las oportunidades urbanas de los sectores de menores ingresos. En la actualidad, se han abolido todos los subsidios a la movilización colectiva, restringiendo nuevamente la movilidad espacial de los sectores de menores ingresos. Pero además, en Santiago las tarifas son de un monto fijo, independientemente de la distancia recorrida, tanto en el Metro como en la locomoción colectiva de superficie. De ahí que la teoría de la renta que se fundamenta en los ahorros de los costos de transporte resulte al menos consistente con la realidad del caso de Santiago, donde las gradientes casi nulas que se dan hacia las periferias de la mayor parte de la ciudad, responderían a un uso predominante de locomoción colectiva de tarifa fija, mientras que las mayores gradientes y más altos niveles de las mismas se dan hacia el sector donde predomina el uso de automóviles particulares, en cuyo caso los costos de transporte están más directamente vinculados a las distancias recorridas. A pesar de que en este caso la teoría coincide con los hechos, se verá más adelante que la estructura de los precios de la tierra tiene una explicación de mucho mayor fuerza en otras variables.

En las ciudades estudiadas se pudo constatar que, a pesar de lo expuesto, particularmente para los sectores de menores ingresos que tienen mayores dificultades de movilidad espacial, las condiciones topográficas y geográficas de los terrenos tienden a ejercer una influencia más fuerte sobre el desarrollo urbano que la simple preferencia de una mayor proximidad al centro. Así, por ejemplo, en Valparaíso y Viña del Mar, se buscan de preferencia localizaciones más alejadas del centro y con mayor tiempo de viaje debido a las condiciones mismas del terreno, que espacios más próximos en

terreno de topografía más accidentada. Algo similar ocurre en Concepción debido a los terrenos arenosos o pantanos que circundan parte de la ciudad.

Conviene destacar que el sector público también afecta la accesibilidad de los espacios urbanos en relación al centro a través de las inversiones en vialidad y transporte urbanos. Los antecedentes disponibles indican que éstas han tenido un fuerte sesgo regresivo, ya que tienden a favorecer las áreas donde predomina el uso del automóvil particular, precisamente allí donde residen los sectores de mayores ingresos. (Sabatini y Donoso, 1980, Labbé y Llevenes, 1985). Este hecho, sin duda, no solo tiene efectos directos en cuanto a la accesibilidad que otorgan los diferentes espacios sino que también constituye un elemento de estructuración básica en los precios de la tierra.

Anteriormente se había planteado que a mayor tamaño de la ciudad y mayor extensión geográfica, más agudos serían los problemas de accesibilidad intraurbana para los sectores de menores ingresos relegados a las periferias, al menos en relación a aquellos que residen en espacios menores con mayores posibilidades de desplazamiento hasta los centros de equipamiento. Sin embargo, en las ciudades más pequeñas y de mejor accesibilidad interna, la menor jerarquía establece la necesidad de una referencia insustituible a la capital del país. En este caso, es decir, en la posibilidad de acceder a los servicios más especializados que ofrece la capital, las diferencias de accesibilidad se hacen tajantes para los diferentes estratos que residen en ciudades menores. Estas diferencias serán crecientes mientras mayor sea la distancia a Santiago a los costos involucrados en dicho desplazamiento.

Los conceptos anteriormente expuestos sobre centralidad y accesibilidad tienen su origen en los planteamientos de J. von Thunen y las elaboraciones más recientes que se han hecho en base a esa formulación original. Conviene también ~~rescatar~~ rescatar en este esbozo teórico sobre los precios de la tierra los planteamientos de D. Ricardo y a intentar adaptar al caso urbano lo que se define en base a la renta de la tierra agrícola. Hay en este sentido varias cuestiones fundamentales en torno a la renta y la fertilidad de la tierra, la intensidad de uso y las restricciones en torno a la oferta que definen situaciones de monopolio.

La renta diferencial tipo I, o renta diferencial en base a las diferencias de fertilidad de la tierra como explicación al origen de este excedente, es posible de aplicar al caso urbano si se piensa que en la esencia del planteamiento en torno a la fertilidad están los mayores rendimientos físicos de los cultivos y en definitiva la mayor rentabilidad que reporta para los agricultores que la explotan. Cabe entonces preguntarse si en el medio urbano es posible distinguir espacios con diferente fertilidad, rendimiento

tipo de actividad que usa el espacio y el grado de control de mercado que le confiere su localización. Efectivamente, al incorporar la variable espacial al análisis de la competencia se llega a la conclusión que muchas actividades adoptan un cierto control monopólico espacial. Esta cuestión queda en claro al estudiar en esta perspectiva las teorías de localización de actividades, particularmente la teoría de la localización del comercio y los servicios que postula con toda claridad una tendencia centrípeta en relación a las áreas de mercado. Este planteamiento se ve parcialmente complementado con los antecedentes sobre la movilidad espacial de los residentes de los espacios urbanos.

Postulan los modelos teóricos sobre la materia que, a diferencia de los sistemas de centros poblados que tienen su hinterland, o área de mercado, en espacios rurales donde las opciones de compra son de carácter excluyente, es decir, donde las áreas de mercado manifiestan quiebras muy claras en función de leyes gravitacionales, en las áreas urbanas los consumidores tendrían opciones no excluyentes de tal manera que las pautas de comportamiento intraurbano quedarían mucho mejor explicadas por modelos de tipo probabilístico en relación a las opciones de compra. Este planteamiento que parece lógico y razonable para espacios con habitantes con una alta y homogénea movilidad espacial, lleva a situaciones más competitivas entre las opciones que se abren al consumidor. Pero en las ciudades estudiadas éste no es siempre el caso. En las ciudades más pequeñas el más reducido tamaño del mercado sólo es capaz de sustentar un centro de actividad principal y hay un mercado cautivo para las actividades de mayor jerarquía que no solo abarca al medio urbano sino que también el hinterland rural. En las áreas metropolitanas estudiadas, se detecta una movilidad espacial muy diferente según estrato socio-económico en que la mayor movilidad se asocia geográficamente a los mismos espacios en que se ofrecen mayores opciones. En estos casos, si es posible pensar, en que hay mayor competencia debido a la mayor movilidad y la aplicabilidad de los modelos probabilísticos de elección de alternativas. Pero el grueso de la población o al menos una gran mayoría que tiene serias limitantes de movilidad en el espacio urbano, opera más bien sobre la base de los modelos teóricos formulados para áreas con hinterland rural. Las opciones son excluyentes y las actividades que operan bajo estas circunstancias pueden ejercer el ya planteado control monopólico al contar con mercados cautivos.

pero las opciones a nivel popular no siguen la escala jerárquica que postula la teoría para los centros y sub-centros en el medio urbano. En este caso se pasa bruscamente de las opciones vecinales al centro urbano mayor o subcentros de localizaciones bastante central. Las opciones vecinales, por mucho que puedan tener mercados cautivos no logran generar excedentes de ninguna consideración debido al minúsculo espacio de sus mercados y las opciones más centrales, a pesar de la gran confluencia de público, el alto volumen de ventas y rotación de inventarios, no se traducen

en rentas de la tierra que permitan definir alzas locales de gran importancia en los precios del suelo asociados a estos hitos funcionales. Esto se debería a que no hay en estos casos requisitos constructivos que llamen a la intervención de iniciativas de renovación en las que las ventajas del lugar estén asociadas a imágenes de estructura física moderna y una disposición física adaptada a las exigencias del consumidor. Pero además, hay también en estos casos una mayor dispersión de establecimientos que contemplan recorridos peatonales más amplios, donde las demandas de espacio del automóvil particular tiene una importancia secundaria. En muchos de estos casos la renta no se materializa en transacciones de terrenos o espacios urbanos, sino que a través de contratos de arrendamiento, en cuyo caso la renta se ajusta a través de etapas sucesivas al vencimiento y renovación de los contratos. Esto se debe a que son mercados en que las propiedades tienen muy poco movimiento, es decir, se transan poco.

Al respecto, cabe anotar que es precisamente en el análisis de las actividades comerciales donde se manifiesta la particularidad que puede tener cada terreno específico y la interacción que hay entre uso y precio del terreno como una cuestión dinámica con raíces históricas. Esto se manifiesta con toda claridad en el nivel que pueden alcanzar los "derechos de llave" que no son otra cosa que la renta anticipada que genera una determinada actividad en una localización específica, no tan solo por su ubicación, sino por la imagen generada, por la marca, el producto o el servicio hacia los consumidores. Esta renta recae así sin excepción, en quien explota el espacio más que en el propietario, precisamente porque hay un valor adquirido que no solo se asocia a una localización sino que al uso que se otorga a esa localización, uso que cobra derecho de llaves al transferirse de uno a otro empresario por la identidad funcional asociada a ese espacio y por la clientela adquirida.

Pero no sólo hay diferencias de fertilidad en el espacio urbano cuando se lo estudia desde la perspectiva de la rentabilidad que pueden alcanzar las actividades productivas que en él se establecen, también hay grandes diferencias en términos de la calidad de vida que pueden alcanzar los residentes en diferentes sub-espacios urbanos. Estas diferencias son, en lo fundamental, relativas al medio construido; al esfuerzo socialmente desplazado a través de la dotación de infraestructura y equipamiento, pero también hay importantes condicionantes del medio natural. En los casos estudiados se presentan importantes variaciones en los precios de la tierra como consecuencia de algunas restricciones a la constructibilidad de los terrenos, como ejemplo, debido a la presencia de cerros con demasiada pendiente, donde además, se hace difícil la dotación de agua potable o debido a la existencia de terrenos pantanosos o arenosos. La discontinuidad en el desarrollo urbano que estas mismas condiciones geográficas establecen, también afectan los precios de la tierra. El efecto sobre la estructura y el nivel de precios de la tierra es normalmente a la baja. Pero no siempre es así, ya que hay circunstancias en las que los residentes de estratos más altos eligen preferentemente espacios más aislados geográficamente como refuerzo a las tendencias de autosegregación, produciéndose en estos casos al

zas en los precios de la tierra producto de la exclusividad y el buen nivel de infraestructura y equipamiento que se logra.

No cabe duda que el factor de mayor importancia en torno al concepto de renta diferencial en el ámbito residencial es la inversión pública, pero esta materia será tratada más adelante con mayor detalle. Por ahora baste decir que los antecedentes acopiados permiten establecer una clara diferencia en los precios de la tierra entre los espacios bien dotados de infraestructura y aquellos que no lo están.

Hay además de la renta preferencial asociada a la fertilidad del suelo una renta de intensidad que también se asocia a la fertilidad. Efectivamente, en los terrenos sobre los cuales hay una mayor presión de demanda y que tienen una oferta restringida tiende a producirse una mayor intensidad de uso, la que permita generar un mayor nivel de renta. Esta mayor intensidad de uso y de renta se produce por lo general en los centros y subcentros urbanos, sobre las principales vías de acceso y circulación, donde la normativa urbana permite edificaciones en altura con alta densidad y también en casos especiales, como los espacios de gran demanda turística en Viña del Mar.

Hay en esta materia una serie de formulaciones de orientación neoclásica que postulan que asociado a las gradientes de precios de la tierra a partir de los lugares centrales también se producen gradientes en la intensidad de uso. Esto se debería a que, dada una estructura de precios de la tierra, los usuarios de la misma actuando racionalmente hacen un uso más intenso del espacio allí donde es más caro y un uso menos intenso allí donde es más barato, es decir, la intensidad de uso se adecúa a los precios. Estas formulaciones consistentes con la teoría neoclásica de asignación de recursos no explican con claridad la realidad urbana de los casos estudiados. Primero, ya que si bien los precios de la tierra decaen desde el centro hacia la periferia, las gradientes no siguen una trayectoria regular; decaen fuertemente en torno al centro y luego en forma más gradual. La mayor intensidad de uso responde en todo caso, a una mayor demanda por algunos espacios, lo que hace que se eleven los precios. Planteado en otra forma, es la mayor presión de demanda la que permite extraer un mayor excedente. Hay en esto una cuestión teórica en relación a la causalidad de las variables que hace una diferencia importante. Segundo, porque la intensidad de uso del suelo está normada en la legislación urbana (porcentaje de constructibilidad, altura de edificación, rasantes, etc.). La norma pública acota las posibilidades de acción del sector privado y de esta manera afecta la formación de precios de la tierra. Efectivamente, cuando la norma pública impone restricciones reales a las tendencias del mercado, puede generar situaciones de escasez y monopolio que tienden a hacer subir los precios de la tierra más allá de lo que alcanzarían en una situación desagregada y además se crean importantes discontinuidades o fuertes gradientes en la es

estructura de precios en torno a los espacios en cuestión. Tercero, porque hay en torno al uso del suelo una fuerte inercia dada por la estructura física, y por lo tanto, la evolución histórica de la ciudad constituye un elemento explicativo de las diferencias en la intensidad de uso de la tierra que debe ser interpretado a la luz de las circunstancias que condicionan su desarrollo en los diferentes momentos en el tiempo en que ésta se produce. Cuestión que, por lo demás, queda sujeta a los complejos fenómenos que rodean a las iniciativas de renovación y remodelación urbana. Por último, los antecedentes disponibles indican que en muchos casos, sobre los frentes de expansión urbana sujetos a políticas de vivienda popular, habrían en términos de densidad residencial, gradientes inversas a las postuladas por la teoría, es decir, la densidad iría en aumento hacia la periferia. Esto se debería a que con el correr del tiempo la agudización del problema de vivienda popular y la masificación de las soluciones habría ido acompañada de una sistemática disminución de los estándares de superficies construidas por solución habitacional y de terreno asignado a cada solución, y a una reducción de los estándares de espacios públicos. Todo esto, en circunstancias de que la estructura de precios de los terrenos ha indicado siempre más claras gradientes descendentes hacia la periferia.

Debe quedar entonces claramente establecido que la intensidad de uso no puede ser entendida como una cuestión que responde mecánicamente a una estructura de precios, sino que se trata de un fenómeno condicionado, por múltiples variables que se modifican en el tiempo. El excedente de la tierra posible de extraer a partir de las mayores intensidades de uso será mayor cuanto más fuerte sean las restricciones a la oferta de terrenos específicos de que se trata en cada submercado, la flexibilidad locacional de las actividades y la presión de demanda. Por lo demás, los proyectos constructivos de mayor intensidad de uso se generan precisamente por el mayor excedente que pueden captar los gestores inmobiliarios y no simplemente porque los precios de la tierra sean más altos. Un mayor nivel de precios del suelo previos a la ejecución de edificación que indican una mayor intensidad de uso, solo establecen una manera diferente de repartir el excedente entre el dueño de la tierra y el gestor inmobiliario, es decir, reflejan una situación en los cuales se difunden en el mercado y en particular entre los propietarios de la tierra, que el excedente que generan los proyectos de mayor intensidad en los espacios en que estos son viables, es mayor que en otros espacios de la ciudad.

Algo similar ocurre con las rentas de monopolio. En estos casos es incluso más difícil para el propietario determinar el precio a la renta a cobrar, ya que por definición se trata de casos de terrenos con características únicas en la ciudad. En el caso de tratarse de arrendamientos y no de transferencias, éste puede llegar a su máximo a través de ajustes sucesivos. Sin embargo, por mucho que se trate de espacios con características únicas, el poder de mercado que puede ejercer su propietario siempre dependen de la deseabilidad de las propiedades que tenga su terreno y del grado

LAS DEMANDAS Y REQUISITOS LOCACIONALES Y LA ESTRUCTURA DE PRECIO EN LA TIERRA

Hay en la literatura teórica una larga controversia en torno a la importancia que tienen la oferta y la demanda de terrenos en la determinación de los precios de la tierra. No cabe duda que ambas funciones son importantes, pero no hay acuerdo en cuanto a la relevancia que debe asignarse a una u otra en la explicación de la estructura y evolución de los precios de la tierra. Debate que difícilmente llegará a acuerdo cuando toda vez que hay subyacentes deficiencias de conceptos que surgen de distintas escuelas de pensamiento sobre la materia.

A pesar de lo anterior se postula en este informe que la determinación de la estructura de los precios de la tierra, está al menos fuertemente vinculada a las demandas locacionales de las diversas actividades que se implantan en la ciudad, inclusive la demanda por suelos residenciales y su segmentación espacial según estratos socio-económicos. Pero, previo a una discusión más en detalle, sobre esta materia, conviene insistir en la importancia de la variable histórica en la determinación de la estructura funcional y por lo tanto, en las demandas locacionales que se manifiestan actualmente en el mercado de suelo urbano. En todos los casos estudiados y sin excepción, la estructura funcional de las ciudades y la estructura de los precios de la tierra asociada a ésta tienen claros orígenes históricos. En todos los casos destaca la importancia de la inversión pública en infraestructura urbana, la decisión de localización de las principales instituciones político-administrativas, las vías de ferrocarril y las estaciones, los puertos y sus instalaciones y oficinas anexas, la definición original de espacios públicos, la red vial, etc. Esto no quiere decir que las decisiones públicas de localización más recientes no tengan efectos de importancia en la evolución de la estructura y el nivel de precios, pero se trata de agentes o modificaciones parciales que se suman en el tiempo. Lo que se quiere destacar es que en todos los casos hay un desarrollo en torno a un centro, en referencia al cual se articula el desarrollo urbano y se estructuran los precios de la tierra.

Un segundo alcance en torno a la formación de los precios de la tierra dice relación con el rol articulado que juega este mercado en relación a los múltiples factores y aspectos que condicionan la localización de actividades. En estricto sentido, el mercado de suelo se encarga de expresar vía precios de la tierra las múltiples externalidades que se dan en el medio urbano.*/ Efectivamente el valor de un terreno queda definido casi totalmente por los

Al respecto conviene tener en cuenta que no todas las externalidades no son percibidas con el mismo signo por todos los agentes económicos que operan en el medio urbano, por esta razón habría que estudiar en forma pormenorizada su efecto sobre los precios de la tierra.

fenómenos de todo orden que suceden en su entorno inmediato, por las normas y acciones del sector público y las decisiones de los particulares y por su localización en relación al medio urbano en general, incluyendo por cierto, las condiciones geográficas del mismo. En lo fundamental, es poco lo que pueda hacer el propietario de un terreno para modificar sustantivamente el precio del mismo especialmente si se trata de superficies pequeñas, cuyo uso no altera el carácter del entorno inmediato y menos puede modificar su relación con respecto al medio urbano en general. Lo que se quiere enfatizar es que más que decisiones aisladas, son las fuerzas generales que estructuran la organización del espacio urbano las que condicionan los precios de la tierra.

Al retomar el análisis de la localización de actividades del sector terciario y secundario, a partir de los antecedentes que se expusieron en el capítulo anterior, se pueden establecer algunas regularidades empíricas y algunas diferencias entre las ciudades estudiadas. En todos los casos los más altos valores de la tierra están asociados al distrito central de negocios en que las actividades de comercio y servicios de mayor jerarquía se aglutinan junto con las principales instituciones político-administrativas en espacios muy reducidos. El orden jerárquico de las funciones se asocia a la potencia económica de las empresas que ocupan el centro. Estas, debido a sus requisitos de localización central y sus posibilidades reales de pagar, elevan los precios de la tierra por sobre cualquier otro espacio urbano, incluso cuando las normas constructivas acotan la intensidad descada en el uso del suelo. La única excepción a esta pauta se presenta en Viña del Mar, donde la faja costera de alta extracción turística llega a valores similares a los del centro local.

El nivel que alcanzan los valores en estos casos varía en función de la importancia del centro urbano y, por lo tanto, del volumen de negocios que se lleva a efecto. Santiago, donde se concentra el excedente nacional, (Geisse, G. año 1983) ciertamente tiene valores muy superiores a los de Valparaíso y Concepción, las dos ciudades que la siguen en importancia y éstas a su vez, valores muy superiores a Talca y Antofagasta, ciudades de rango medio en el contexto urbano nacional.

Ahora bien, se ha planteado que el nivel de renta surge de las ventajas de localización que los diferentes lugares ofrecen a las funciones urbanas. Pero los factores de localización difieren entre las diferentes funciones y, por lo tanto, las preferencias y los factores considerados como deseables y aquellos de carácter negativo, también serán diferentes. Se crea así una variada gama de submercados en los cuales tiende a producirse una cierta especialización funcional del espacio urbano. Las actividades que requieren factores de localización similares tenderán a configurar áreas de aglomeración dando por esta vía un impulso adicional a la especialización del espacio. Esto dista mucho de ser una cuestión mecánica, ya que hay en

estructura de precios en torno a los espacios en cuestión. Tercero, porque hay en torno al uso del suelo una fuerte inercia dada por la estructura física, y por lo tanto, la evolución histórica de la ciudad constituye un elemento explicativo de las diferencias en la intensidad de uso de la tierra que debe ser interpretado a la luz de las circunstancias que condicionan su desarrollo en los diferentes momentos en el tiempo en que ésta se produce. Cuestión que, por lo demás, queda sujeta a los complejos fenómenos que rodean a las iniciativas de renovación y remodelación urbana. Por último, los antecedentes disponibles indican que en muchos casos, sobre los frentes de expansión urbana sujetos a políticas de vivienda popular, habrían en términos de densidad residencial, gradientes inversas a las postuladas por la teoría, es decir, la densidad iría en aumento hacia la periferia. Esto se debería a que con el correr del tiempo la agudización del problema de vivienda popular y la masificación de las soluciones habría ido acompañada de una sistemática disminución de los estándares de superficies construidas por solución habitacional y de terreno asignado a cada solución, y a una reducción de los estándares de espacios públicos. Todo esto, en circunstancias de que la estructura de precios de los terrenos ha indicado siempre más claras gradientes descendentes hacia la periferia.

Debe quedar entonces claramente establecido que la intensidad de uso no puede ser entendida como una cuestión que responde mecánicamente a una estructura de precios, sino que se trata de un fenómeno condicionado, por múltiples variables que se modifican en el tiempo. El excedente de la tierra posible de extraer a partir de las mayores intensidades de uso será mayor cuanto más fuerte sean las restricciones a la oferta de los terrenos específicos de que se trata en cada submercado, la flexibilidad locacional de las actividades y la presión de demanda. Por lo demás, los proyectos constructivos de mayor intensidad de uso se generan precisamente por el mayor excedente que pueden captar los gestores inmobiliarios y no simplemente porque los precios de la tierra sean más altos. Un mayor nivel de precios del suelo previos a la ejecución de edificación que indican una mayor intensidad de uso, solo establecen una manera diferente de repartir el excedente entre el dueño de la tierra y el gestor inmobiliario, es decir, reflejan una situación en los cuales se difunden en el mercado y en particular entre los propietarios de la tierra, que el excedente que generan los proyectos de mayor intensidad en los espacios en que estos son viables, es mayor que en otros espacios de la ciudad.

Algo similar ocurre con las rentas de monopolio. En estos casos es incluso más difícil para el propietario determinar el precio a la renta a cobrar, ya que por definición se trata de casos de terrenos con características únicas en la ciudad. En el caso de tratarse de arrendamientos y no de transferencias, éste puede llegar a su máximo a través de ajustes sucesivos. Sin embargo, por mucho que se trate de espacios con características únicas, el poder de mercado que puede ejercer su propietario siempre dependen de la deseabilidad de las propiedades que tenga su terreno y del grado

de sustituibilidad locacional que tengan las actividades que lo requieren. También las normas públicas de uso de suelo y las inversiones estatales en las ciudades juegan un papel importante en la generación de diferentes grados de monopolio en el mercado de terrenos. Sin embargo, estas situaciones se acentúan y permiten a los propietarios de la tierra captar mayores excedentes en las áreas metropolitanas de mayor envergadura. Esto se debe a las mayores exigencias de localización que éstas tienen, cuando atienden mercados más amplios y exigentes en espacios funcionalmente más complejos, pero también debido a la mayor disposición a pagar de estas actividades, la que dice relación tanto con su mayor jerarquía como por su mayor envergadura económica. No cabe duda que la mayor complejidad y especialización del espacio urbano de las grandes ciudades ofrece una posibilidad mayor de que se establezcan situaciones en que la norma pública ejerza importantes restricciones a la libre operatoria del mercado y también de que la complejidad en la organización del espacio ofrezca ventajas específicas a los propietarios de algunos terrenos, otorgándoles así un grado variable de control monopólico sobre el mercado de terrenos.

esta materia una importante inercia histórica y también hay fuerzas de incompatibilidad o rechazo de funciones en el espacio.

En todo caso, la implantación del sector terciario en el espacio urbano genera niveles de precios muy altos en sus principales áreas de concentración y también valoriza los espacios circundantes que cuentan con una mejor accesibilidad al comercio y los servicios. Pero el sector terciario no sólo se concentra en el distrito central de negocios, sino que además se expande hacia los sectores suburbanos donde se ve atraído por los residentes de mayores niveles de ingreso. Los establecimientos de comercio, servicios y oficinas que atienden al público residencial entran así en un proceso de causación circular en la formación de los precios de la tierra. Valorizan los espacios con su presencia al mejorar las condiciones urbanas de subespacios que ya eran más caros debido a la presencia predominante de estratos altos. En el otro extremo, en las áreas de menores precios de la tierra donde residen los sectores sociales más pobres, se produce una proliferación de comercio minorista que, por sus características precarias, no valoriza el espacio. Son las condiciones de la expresión geográfica de la demanda de los diferentes estratos los que en definitiva condicionan estos procesos. La única alternativa común es la del centro urbano principal, la que se fuerza con el uso de parte de todos los estratos sociales del medio urbano. El desbalance en el equipamiento y la valorización de la tierra se ve agravado en el caso del área metropolitana de Santiago, por las grandes distancias que deben viajar los estratos de menores ingresos para acceder al centro, especialmente considerando la fuerte incidencia que tienen los costos de transporte en el presupuesto familiar, y en los demás casos, especialmente Valparaíso y Concepción, por la discontinuidad en el desarrollo urbano y la existencia de pasajes fraccionados en función de la distancia recorrida que es necesario pagar para desplazarse.

La industria y su implantación urbana juegan un rol bastante diferente que el comercio y los servicios en la valorización del suelo, como se desprende de los casos estudiados. La industria, por los efectos externos que genera sobre las áreas circundantes tiende a ejercer un efecto regulador sobre los precios de la tierra. Hay que distinguir en este caso acerca de las diferentes tendencias locacionales, ya que su impacto en el medio circundante tiene connotaciones diferentes, por lo demás las diversas localizaciones dicen relación con los períodos históricos de su implantación. Hay en todo caso tres tendencias que es posible discernir: una primera, en la cual hay localización industrial próxima al centro urbano principal. Aquí se combinan factores históricos, en que la industria se asienta a principios de siglo en los mismos lugares que ocupa hoy, atraída por las ventajas del ferrocarril o del puerto en lugares que entonces no tenían demasiado valor. Hay entre estos casos barracas, molinos y otras que requerían desplazamientos de grandes cargas en ferrocarril. Varias de éstas han quedado en sus lugares de origen y se encuentran hoy en espacios bastante antiguos, descritos

muchas veces como áreas críticas en deterioro. En estos espacios, en torno al centro, también hay pequeñas industrias que, orientadas al mercado consumidor debido al tipo de producto que generan, reúnen en un solo lugar las funciones de producción, gerencia y ventas. Se trata de empresas muy competitivas de bajo poder económico que ocupan viejas estructuras físicas con frecuencia de viviendas deterioradas en muchos casos con carácter de arrendatarios. Es el lugar de nacimiento de empresas que al crecer y poder desarrollar espacialmente sus funciones, trasladan a la periferia las plantas de producción. En estos casos los valores del suelo son bastante bajos, más que nada en contraste con los del centro. Las áreas circundantes son mayoritariamente ocupadas por personas de estratos bajos o muy bajos casi sin excepción, salvo, parcialmente, la zona plana de Valparaíso, donde la escasez de suelo sin problemas de pendiente, mantiene una mayor proporción de usos no residenciales y un nivel de precios de la tierra algo más elevados respecto al centro.

Un segundo grupo de industrias se aglutinan en espacios más alejados de los centros, sobre las principales vías de acceso caminero, también orientadas en función de los flujos de carga de materia prima o de productos, sobre vías de circulación interregional. En estos casos, los valores de la tierra son más bajos que en el anterior, ya que no sólo no compiten con usos que tienen requisitos de mayor centralidad, sino que además, la industria define en forma categórica el carácter del espacio urbano. A pesar de que la superficie demandada es muy pequeña en relación a la superficie urbana total, su tendencia a aglutinarse en algunos puntos del espacio, condicionada por las ventajas de la aglomeración que genera importantes externalidades en cuanto a todo tipo de servicios de apoyo y las relaciones interempresas, confiere a estos espacios un carácter claramente definido. La fuerte carga de externalidades que se imponen sobre el espacio circundante tiende a generar un efecto de rechazo para los estratos más altos, los que buscan localizaciones alternativas donde se evitan cuestiones tales como vibraciones y olores molestos, pitos a tempranas horas del día y ruidos, problemas de tráfico a consecuencia del lento desplazamiento de camiones de carga, la masiva confluencia de obreros, etc., todas percibidas como externalidades negativas. Mientras que personas de estratos más bajos se ven atraídos por las áreas de concentración industrial, por la proximidad a espacios de alto nivel de empleo y la posibilidad de desarrollar una amplia gama de actividades económicas en materia de pequeña industria, artesanía o servicios en general, a las empresas o las personas que circulan o se ven atraídas a estas áreas. Se produce de esta manera una articulación físico-funcional-socio-económico residencial que se ve perfectamente viabilizada por los valores del suelo. En estos submercados los precios no son muy altos y si bien en la actualidad serían demasiado elevados para una solución habitacional de obreros industriales, en la época de su desarrollo se trataba de áreas periféricas donde esta articulación si era posible, tal como sucede hoy en los espacios del perímetro urbano donde se implanta la industria.

Pero, además, los precios de la tierra son relativamente bajos en zonas industriales, al menos en relación a las localizaciones comerciales, pues los requisitos de localización son bastante menos inflexibles que en el caso del comercio. Es importante contar con una proximidad a las vías de transporte, a los servicios de apoyo, a la infraestructura necesaria, a las demás empresas, pero el margen de flexibilidad en la distancia es mucho más amplio. Este es, por lo demás, un mercado poco activo, pues en este caso como en el de las empresas de mucho mayor envergadura que se localizan hoy en el perímetro urbano, los empresarios son dueños de los terrenos y ante aumentos en la demanda de los productos que generan, la reacción se basa mucho más en ajustes en el uso de la capacidad instalada que en ampliaciones de planta. Por lo demás, muchas empresas han adquirido terrenos suficientemente grandes, contemplando esta posibilidad. No hay entonces en este caso, fuertes variaciones en la demanda por espacio ante fluctuaciones en la coyuntura económica.

Por último, en el caso de la industria, las normas de uso de suelo, por lo general, se dictan a posteriori, ratificando lo existente. Puede plantearse que al menos en las áreas metropolitanas sujetas a múltiples administraciones comunales, la localización de industrias puede transgredir la norma de uso de suelo sin mayores consecuencias (siempre que ésta no sea peligrosa o muy molesta), ya que la lógica de la fiscalización municipal se contrapone a la perspectiva urbana global. Efectivamente, el interés de muchos municipios por mejorar sus ingresos y las condiciones de un habitat empobrecido suele primar sobre el interés metropolitano a partir del cual se definen los usos de suelo permitidos. Esto, ciertamente, no es el caso cuando administración urbana y comunal son una misma cosa.

Las industrias más modernas y con mayores requisitos de espacio se ubican de preferencia en la periferia en vastas áreas sobre los principales corredores de acceso a las ciudades que cuentan con la infraestructura necesaria. En estos casos los requisitos de terreno, sin duda, empujan a las industrias hacia la periferia en búsqueda de menores precios de la tierra. En estas situaciones no se entremezcla con la vivienda obrera y de empleados, lo que solo se desarrolla en áreas próximas. Pero el efecto de la articulación funcional socio-económica es similar al caso anterior.

No cabe duda entonces, que la industria juega un rol determinante en la definición del nivel de precios de la tierra como en la estructura socio-económica residencial, cualquiera sea el tamaño de las ciudades.

LA ESTRUCTURA SOCIO-ECONOMICA RESIDENCIAL Y LOS PRECIOS DE LA TIERRA

Muchos modelos teóricos que buscan explicar los precios de la tierra en el ámbito urbano incorporan el supuesto de un plano isotrópico. Se trata evidentemente de un supuesto simplificador que facilita el tratamiento de otras variables. Sin embargo, para el estudio de las ciudades chilenas, parece imprescindible incorporar explícitamente al análisis las modalidades en que los diferentes estratos ocupan el espacio urbano. En términos generales, podría decirse que en todos los casos la estructura socio-económica residencial está marcada por la segregación entre estratos socio-económicos. Este fenómeno es de gran importancia pues no sólo dice relación con el prestigio que subjetivamente se le asigna al espacio, sino que también con una serie de aspectos que objetivamente diferencian la calidad física y funcional de comunas y barrios.

El fenómeno de la segregación está ligado en forma biunívoca con el mercado de suelo urbano: los precios de la tierra definen las pautas de localización a las cuales pueden acceder los diferentes estratos, pero simultáneamente, la implantación de estos en el espacio urbano contribuye a la determinación de los precios de la tierra. Este constituye el único caso, o tal vez aquel en que se percibe con mayor nitidez, en el que la evolución de los precios de la tierra precede con bastante anticipación al asentamiento de sus posibles usuarios, lo cual puede quedar perfectamente explicado a través de los procesos especulativos que afectan al mercado de terrenos, sobre todo en las áreas periféricas de expansión. En acápites anteriores se había planteado como cuestión teórica de importancia que son las demandas específicas por espacio las que definen los niveles de renta y los precios de la tierra, que ésta es la relación de causalidad y no la inversa, es decir, no son los precios de la tierra los que preceden a los posibles usuarios. Es evidente que en cualquier momento en el tiempo habría una estructura de precios en cualquier ciudad, y que esta constituye una importante información para la localización de cualquier actividad. Pues es, en definitiva, la competencia por el uso del espacio la que define los niveles de renta, la que a su vez queda permanentemente determinada por las posibilidades de generación de excedentes de quienes participan en dicha competencia.

El caso de los suelos destinados a uso residencial no es muy diferente. Sin embargo, lo interesante en este caso es que la especulación hace que los precios de la tierra antecedan con bastante tiempo a la implantación efectiva de los diferentes estratos en el espacio urbano. De esta manera, el mercado de suelo va definiendo las opciones reales que se dan para el asentamiento de los diferentes estratos, estableciendo en forma anticipada el ordenamiento socio-económico de las ciudades. Este ordenamiento se caracteriza por la segregación espacial que se da entre los diferentes estratos. En todas las ciudades estudiadas se produce un alto grado de segregación socio-económica, aunque los diferentes casos presentan matices diversos en

cuanto a la expresión que este fenómeno adopta respecto al espacio urbano.

Desafortunadamente no existen en esta materia avances metodológicos que permitan elaborar un indicador con el propósito de poder sintetizar y comparar el grado de segregación que presentan las diferentes ciudades estudiadas. Una simple inspección visual del panorama socio-económico deja sin embargo, muy en claro que los diferentes estratos siguen pautas distintas de localización y que esta realidad se ve claramente articulada por el mercado de suelo. Las pautas más segregadas son aparentemente las de las ciudades mayores, particularmente las del área metropolitana de Santiago. En este caso, si bien no hay en el extremo de los estratos más altos situaciones de ghettos, es decir, de situaciones absolutas de segregación respecto a otros estratos, se producen hechos en los que quedan prácticamente excluidos los estratos más bajos. El mercado de suelo se impone como una barrera infranqueable a los estratos de menores ingresos que deben optar por otra localización residencial.

En todos los casos los estratos más altos se han ido desplazando desde las áreas más céntricas hacia la periferia, salvo en Viña del Mar donde no se perciben con claridad esquemas de desarrollo suburbano para este estrato. Los espacios que estos ocupan se valorizan con bastante anticipación, estableciéndose una especie de reserva para su desarrollo. Al respecto, es importante destacar que en 3 de los 5 casos estudiados (Santiago, Concepción y Antofagasta) las pautas de expansión del estrato alto han seguido esquemas en los que los accidentes geográficos que definen estos espacios establecen un límite a su desarrollo. Son áreas acotadas que, justamente, por esta razón, pueden quedar sujetas a procesos especulativos sin que estratos más bajos puedan acceder a localizarse allí, dados los altos precios que alcanzan. Podría pensarse que ésta ha sido una estrategia que evita una mayor heterogeneidad social. Considérese, por ejemplo, que si las áreas de expansión del estrato alto se orientaran sobre frentes que no tienen limitantes y, por lo tanto, definen espacios más amplios, la especulación con altos precios difícilmente podría cubrir todos los espacios potenciales de desarrollo a los estratos altos y los estratos más bajos podrían siempre ocupar lugares más alejados en la misma dirección, cuestión que terminaría por aminorar los esquemas especulativos segregativos. Pero las pautas adoptadas tienen un límite, justamente porque definen espacios acotados por cerros y/o ríos. Una vez copadas, tiende a producirse una discontinuidad locacional, afectando los precios de otros espacios suburbanos y de las áreas de expansión en general.

Se ha puesto inicialmente mayor énfasis en las pautas de localización del estrato alto, pues estos definen en alguna medida lo que sucede con los demás estratos y por su intermedio condicionan la estructura de los precios de la tierra. Esto queda sujeto a la flexibilidad locacional de los estratos, pero, considerando que la gran mayoría de la población requiere de ayuda es

tatal para adquirir un lugar donde vivir, el impacto en definitiva se ejerce sobre las políticas públicas de vivienda y sus pautas espaciales en relación al mercado de suelo.

Con frecuencia se postula que las pautas segregativas asociadas a una estructura de precios de la tierra dice relación principalmente con una cuestión más bien subjetiva de imagen urbana asociado al prestigio social de los barrios. Asociado a esta interpretación, la presión de los demás estratos por seguir a los de más alto estatus se explicaría por una tendencia arribista de connotación más bien superficial. Esto no explica en absoluto ni la valorización del espacio ni las tendencias de localización, aunque puede dar cuenta de intensas campañas publicitarias asociadas a movimientos especulativos por elevar la presión de la tierra circunstancialmente en lotes y espacios muy específicos. Pues lo cierto es que los mayores precios de los espacios que ocupan los estratos más altos se explican en lo fundamental por la calidad urbana de los mismos. La concentración del ingreso asociada a ciertas pautas también segregativas de demanda en el espacio tiene de a estimular el desarrollo de toda una amplia gama de equipamientos privados de alta categoría y eficiencia y no es por casualidad que la proporción de viajes generados en estas áreas es mucho mayor en términos per cápita que en otras áreas y que su proporción con destino dentro de las mismas áreas tiene una compensación creciente dentro del total de viajes. Se crea así una ciudad diferente dentro de la ciudad, tendencia que se autorrefuerza con las pautas crecientes de segregación que sustenta el mismo mercado de suelo que estas actividades van condicionando. Pero, además, también hay diferencias notables en la calidad de la infraestructura pública, los servicios públicos en general, y los servicios municipales en particular, cuestiones que en definitiva, refuerzan la calidad del medio urbano y cristalizan en mayores valores de la tierra. Se trata de una vasta gama de cuantiosas inversiones que valorizan los espacios y por esta vía acentúan las tendencias segregativas.

Es precisamente a esta mayor calidad urbana, a estas mejores oportunidades urbanas a las que los demás estratos aspiran a acceder, porque la igualdad de oportunidades no tiene una expresión homogénea dentro de las ciudades y está fuertemente condicionada por el medio que define el ámbito residencial. Hay más y mejores servicios de salud, educación, transporte, comercio, servicios, tanto públicos como privados.

Santiago es probablemente la ciudad en que estos procesos se dan con mayor intensidad, no tanto porque las diferencias de ingreso pudieran ser mayores sino que más bien porque las más amplias dimensiones espaciales establecen mayores dificultades de accesibilidad intraurbana. Pero, además, Santiago ha registrado con intensidad el boom económico de fines de la década de 1970. En una perspectiva más amplia, podría plantearse que en Santiago se concentra buena parte del excedente económico nacional, lo que junto al

boom de expectativas que se vivió en fechas recientes, contribuyó a un proceso especulativo de vastas proporciones no registrado en las demás ciudades estudiadas.

Se producen, como consecuencia de estos procesos económicos y de la liberación de la legislación urbana alzas muy importantes en los precios de los terrenos. Estas adoptan especial ímpetu en el sector oriente, donde se asientan los sectores de mayores ingresos, llegando los precios de la tierra a niveles tan altos que prácticamente imposibilitan la continuidad de la tenencia de los estratos medios que venían siguiendo a los más altos. Estos deben buscar nuevas alternativas, donde con su presión de demanda desplazar a su vez a los estratos más bajos que se estaban asentando en dichos lugares hacia nuevas áreas más precarias y alejadas.

No se pretende con este ejemplo reeditar la discusión detallada de los casos de estudio sino que sólo destacar el hecho de que la evolución de los precios de la tierra y su concatenación con la implantación de los estratos socio-económicos en el espacio urbano tiene amplias repercusiones para todos ellos, aunque se trate de fenómenos parciales. Pues estos provocan efectos encadenados que se amplifican y se extienden sobre toda la ciudad, y afectan a todos los estratos y sus posibilidades de asentamiento urbano.

Los estratos más bajos solo acceden a un espacio residencial urbano a través de las políticas públicas de vivienda social. Aunque el tema será tratado más adelante junto a las condicionantes que el sector público ejerce sobre el mercado de terrenos, conviene destacar que éste, el sector público, ha sido el principal agente de segregación socio-económica urbana. Efectivamente en la medida que la política pública se subordina al mercado de terrenos, tomando como un dato la estructura de precios y legitimándola a través de sus operaciones de mercado para adquirir terreno para asentar las viviendas sociales, ha ido provocando una segregación creciente. Pues, en la medida que las soluciones habitacionales son más precarias, la incidencia de la tierra es mayor en la estructura de gasto unitaria, y por lo tanto, en la medida que se trata de maximizar el número de soluciones con un presupuesto con frecuencia muy limitado, se buscan terrenos más baratos. Pero los terrenos más baratos son precisamente los que reúnen las peores condiciones urbanas en términos de accesibilidad y articulación con la ciudad, de infraestructura y equipamiento, y no por casualidad, también los terrenos donde ya se concentran los hogares más desposeídos del medio urbano. La construcción de vastas poblaciones de características seriadas y homogéneas tienden a acentuar la marginación económica con la marginación socio-económica, acentuando y perpetuando la segregación que caracteriza a todas las ciudades estudiadas y sometiendo a esta población a una situación de gran injusticia, pues como ya se vió anteriormente, hay en estos casos una incapacidad estructural por generar procesos de mejoramiento de las condiciones urbanas. Se

ción, cuya influencia se detecta con claridad en los estudios de caso */ , se cuenta: las normas públicas (relativas al medio físico y el ordenamiento funcional, y las de carácter tributario), las inversiones en infraestructura, las inversiones en equipamiento, la dotación al financiamiento y los sistemas de tarifas de los servicios públicos, las inversiones en vivienda y, por último, la organización político-administrativa y su financiamiento. Estos son en resumen, los elementos más esenciales que confieren al suelo un carácter urbano. Son, por esta misma razón, los elementos más básicos de valorización de la tierra urbana.

Normas públicas

Las normas que regulan el uso del suelo son de importancia en la determinación de los precios de la tierra solo cuando acotan efectivamente las tendencias del mercado, y se constituyen en un elemento de rigidez en la oferta, pues de otra forma, cuando las disponibilidades de terrenos para los usos deseados exceden con creces lo establecido por las leyes de uso de suelo, no hay interferencias en el mercado y no afectan los precios de la tierra.

Uno de los elementos normativos en torno a los cuales se ha centrado una amplia discusión es el límite urbano. Este, efectivamente, puede constituir una importante restricción a la oferta de terrenos, contribuyendo al alza de los precios de la tierra cuando la superficie disponible para el desarrollo urbano es escasa. Sin embargo, el impacto que el manejo de este instrumento de política pueda tener sobre los precios depende también de una serie de otros factores. Así, por ejemplo, la sola ampliación del límite no garantiza en absoluto que haya una mayor oferta de terrenos y tampoco que los precios bajen, tal como quedó demostrado en el caso de Santiago. Esto se debe a que en la práctica, el límite urbano no establece una restricción absoluta al mercado de suelo urbano. La especulación se encarga de activar los mercados con mucha anticipación a su cambio de uso legalmente estipulado desde lo agrícola a lo urbano, dando una cierta continuidad a los precios de la tierra. Por otra parte, la ampliación del límite urbano, si bien aumenta la oferta potencial de los suelos urbanizables, confiere a estos un carácter urbano solo en términos legales. Se genera por esta vía un efecto cierto sobre el mercado al levantar una importante restricción de uso. Sin embargo, esto no asegura un aumento de la oferta de suelos urbanizados. Esta queda sujeta en buena medida a la acción del sector público en materia de equipamiento, infraestructura y redes, y al comportamiento de los propietarios de dichas áreas, pues nada los obliga a colocar en el mercado sus terrenos, especialmente si están sujetos a fuertes tendencias especulativas en los precios.

*/ : En este documento sólo se comentan los antecedentes correspondientes al período en estudio, es decir, 1979-1984 y no se ha tenido en cuenta lo obrado en gobiernos anteriores.

En el mismo plano de la normativa pública, se hayan los planes reguladores con sus respectivas ordenanzas y, por cierto, los planes reguladores inter comunales y la Ley General de Construcciones y Urbanización. Estas normas legales muchas veces con un alto nivel de detalle, restringen los usos de suelo urbano y condicionan una gran cantidad de aspectos (uso, tamaño de subdivisión predial, altura de edificación, espacio construible, etc.) acotando la disponibilidad de suelos que existe en ciertos submercados.

Estas restricciones impuestas no siempre se traducen en limitaciones efectivas, ya que en muchas oportunidades las actividades tienen menores requerimientos de suelo que las disponibles según la norma jurídica.

Este fenómeno varía ampliamente para diferentes funciones y en diversos puntos del espacio. Sin embargo, cuando se traduce en una limitación efectiva, normalmente genera alzas en los precios del suelo, debido a la restricción en la oferta y el factor monopólico que se establece, ya que las condiciones que se buscan por las diferentes actividades no son reproducibles arbitrariamente en otros puntos del espacio urbano. El rango de variación que se produzca en los valores de suelo, estará en estos casos directamente ligado a la rentabilidad de las actividades (y, por lo tanto, a su capacidad de pago), a las ventajas que sea posible conseguir en las localizaciones en cuestión y a la flexibilidad locacional. Los antecedentes disponibles indican que las normas tienen un mayor efecto en las ciudades más grandes y de mayor crecimiento, tanto debido a la menor flexibilidad locacional y a la mayor competencia por el uso del espacio como al mayor excedente que se moviliza en el medio urbano.

Este fenómeno se refleja claramente en la generación de fuertes discontinuidades espaciales en los precios del suelo. La discontinuidad absoluta en las posibilidades de uso puede acentuar aún más el fenómeno planteado, ya que lo que puede ser un factor de valorización para una actividad, puede constituir un elemento indeseable para los usos permitidos en suelos adyacentes.

También conviene señalar que la flexibilidad de la norma jurídica y sus modificaciones por la vía de las excepciones, crean condiciones monopólicas (en grado variable según el caso) que no solo generan alzas y producen externalidades no siempre positivas en las áreas circundantes, sino que además, alientan presiones sobre el sector público y dan margen a procesos especulativos con el suelo urbano.

Particular mención merecen las normas de subdivisión predial en áreas peri

féricas de expansión. Estas, si bien se rigen muchas veces por criterios técnicos en base a las condiciones locales para la expansión urbana, establecen importantes efectos que agudizan la segregación socio-económica de los espacios urbanos. Las áreas de ocupación de los estratos de mayores ingresos, unidas a normas de subdivisión predial relativamente altas, con jugadas con mayores precios de la tierra, imponen una barrera económica infranqueable en base a la cantidad total de dinero que es necesario pagar para acceder a un lote. La paulatina disminución de las normas de subdivisión predial en estos espacios junto a las alzas que se producen en los precios de la tierra, tienden a mantener relativamente estable el monto absoluto que es necesario pagar en estos casos. Se crean de esta manera mecanismos de exclusión que refuerzan las tendencias de segregación que provienen de otras decisiones públicas.

También relativo a esta materia, pero afectando a los estratos de menores ingresos de la población, podría plantearse que las normas que regulan el desarrollo urbano han evolucionado en forma divorciada de aquellas que se promulgan con propósito de fomentar y viabilizar la vivienda popular. La disminución de los estándares mínimos de terrenos para vivienda social (hoy en 60 m²), la reducción de las exigencias de urbanización, espacios públicos, áreas verdes, etc., van generando una polarización no solo de la estructura social, sino que también de las condiciones urbanas en las que habitan los diferentes estratos.

A lo anterior hay que agregar las consecuencias de las inversiones públicas en infraestructura y equipamiento. Ya se había planteado que éstas son el elemento básico que otorga al suelo urbano un carácter de tal, y que por lo tanto, son esenciales en la determinación de los precios de la tierra. En un contexto de déficit crónico de suelo urbanizado, estas inversiones determinan en buena medida la dirección del desarrollo urbano, la calidad de ciertos elementos esenciales para la vida urbana, pero también orientan la especulación. En la medida que los suelos urbanizados son deficitarios, la inversión pública constituye un elemento muy preciado, más aún, si los dueños de la tierra no hacen ningún aporte a su financiamiento y pueden acentuar su escasez a través de la retención especulativa.

Las inversiones públicas en infraestructura y equipamiento, si bien son un requisito indispensable para el desarrollo urbano, no garantizan por sí mismas una agilización de la oferta, particularmente cuando las normas tributarias no solo permiten sino que además estimulan la especulación, haciéndola mucho más atractiva que la que pueda darse en otros mercados. Porque además, las normas de uso del suelo si bien permiten algunos usos y prohíben otros, no obligan a los propietarios a poner en uso sus terrenos, es decir, está perfectamente permitido mantener los terrenos ociosos, aún cuando estén totalmente urbanizados.

La política que se ha implementado en el caso chileno en materia de tributación del suelo contempla la eliminación total del impuesto a las transferencias de bienes raíces (que históricamente era de 15%), la derogación del impuesto progresivo (en función del tiempo) a los sitios eriazos y la total eliminación del impuesto a las ganancias de capital, es decir, a la valorización de la tierra. Esto último significa que en la medida que la compra y venta de terrenos no constituye un giro habitual, la captación del excedente proveniente de la valorización de la tierra no queda sujeto a ningún impuesto. Bajo estas circunstancias no es difícil imaginar que durante el período de mayores alzas en los precios de los terrenos se crearon mecanismos y figuras jurídico-empresariales ad-hoc que permitieron realizar grandes fortunas sin pagar ningún impuesto y que ante la caída de los precios de la tierra que se produjo junto a la crisis económica a partir de mediados de 1981, se habían establecido las figuras jurídicas que transfieren todo el peso de la crisis de la especulación con suelo urbano al sistema bancario.

La inversión pública

En todos los casos estudiados, la inversión pública resulta determinante en la orientación de las tendencias de expansión de las ciudades, particularmente en lo que se refiere a la extensión de las redes de agua potable, no tan solo en Antofagasta donde este elemento es particularmente escaso, o en Valparaíso y Viña del Mar donde los cerros dificultan un normal abastecimiento, sino también en las otras tres ciudades estudiadas. Estas inversiones en agua son tan importantes como las construcciones de puentes y carreteras para interconectar espacios de expansión o como la realización de una red vial jerarquizada que facilite la accesibilidad intraurbana, o la red de alcantarillado que permite mejores condiciones de saneamiento.

La valorización que estas inversiones generan, establecen un primer nivel en la estructura de los precios de la tierra y tienen importantes consecuencias distributivas, ya que por lo general, son de cargo fiscal. En aquellas en que el uso o consumo puede ser individualizado se establecen sistemas de tarifas que recaen sobre los usuarios finales de los espacios y no sobre los dueños de la tierra que se benefician con su valorización. El sistema de tarifas adoptado en un contexto de una muy regresiva distribución del ingreso hace inútil el vasto esfuerzo de inversión desplegado, ya que un número considerable de hogares de menores ingresos no están en condiciones ni siquiera de pagar las tarifas mínimas, habiéndosele suspendido las conexiones y el suministro de flujo y servicios. Son éstas, empresas públicas que muchas veces administradas con un criterio privado y aprovechando su condición de monopolios naturales, figuran entre las empresas más rentables.

Pero, además, los antecedentes disponibles indican que en las ciudades más grandes y de mayor extensión física las inversiones públicas tienen una distribución geográfica que tiende a acentuar las diferencias en la calidad del espacio urbano, favoreciendo las áreas donde residen los sectores de mayores ingresos y por esta vía, acentuando las diferencias de los precios de la tierra que ya existen en las ciudades. Esto es especialmente válido para las inversiones en vialidad urbana, que orientadas a solucionar los problemas más agudos de tránsito vehicular, se concentran en frentes en donde predomina el uso del automóvil particular, que son justamente las áreas de mayores ingresos, descuidando los serios problemas de accesibilidad que se producen en las vías de acceso de los sectores de menores ingresos.

Suponiendo que el criterio de distribución geográfica de las inversiones para mejorar el sistema vial fuera el de llegar a una igualación de los tiempos de viaje al centro desde distancias equivalentes en todos los frentes urbanos, éste de todas maneras sería injusto, pues para lograr tal objetivo tendría que realizar mayores inversiones en los espacios donde predomina el automóvil particular, sistema marcadamente más ineficiente desde el punto de vista social, justamente por el mayor apoyo que requiere en términos de las inversiones para su efectivo funcionamiento.

También podría plantearse que hay un trato discriminatorio en las inversiones en equipamiento a pesar de que los planos que contienen información sobre la distribución geográfica del sistema hospitalario, escolar, etc., muestran una aparente homogeneidad, una estructura más o menos uniforme del espacio urbano. Homogeneidad aparente porque las densidades en la ocupación del espacio urbano no son homogéneas; salvo algunas situaciones de concentración de vivienda de edificación en altura, para estratos altos y medios, la vivienda en extensión de los sectores de menores ingresos tiene muy altas densidades, cuestión que se ha visto agravada por el fenómeno de los allegados. Pero, además, las demandas sobre los servicios públicos son mucho más intensas en los barrios populares porque no se cuenta con el complemento de los servicios privados, e incluso si los hubiera, no podrían acceder a ellos debido a sus bajos ingresos. Por último, como se verá con más detalle más adelante, en las ciudades cuyo espacio es administrado por varias municipalidades, las diferencias de presupuesto de estas instituciones condicionan una marcada diferenciación en la calidad de los servicios públicos que se prestan.

Se suman de esta manera las tendencias de mercado con elementos de política pública para condicionar una valorización diferencial de los espacios residenciales, la que en definitiva va acentuando la segregación, la calidad de vida y las tensiones que se perciben en el medio urbano. Cabe destacar, eso sí, que este tipo de problemas está muy vinculado al tamaño de las ciuda

des y a la accesibilidad interna, siendo, por lo tanto, menos acentuado en las ciudades menores.

Vivienda pública

Pero no solo hay una política discriminatoria en materia de normas y de inversión y servicios, sino que también la hay en forma mucho más aguda en materia de localización de vivienda pública para los hogares de menores ingresos. Los antecedentes sobre esta materia, complementados con la información acerca de la estructura social de las ciudades confirman la marginación ecológica que sufren los sectores de menores ingresos.

En un análisis retrospectivo es posible demostrar que el sector público ha sido, desde que existen los programas de vivienda social, el peor agente de segregación socio-económica del espacio urbano. Esto ha sido así no tan solo como consecuencia indirecta de las normas, las inversiones y la estructura municipal, sino que debido a la subordinación que salvo pocas excepciones, el Estado ha demostrado respecto al rol ordenador que establece el mercado de suelo urbano.

El arrastre histórico de un déficit creciente de viviendas que afecta en lo fundamental a los sectores de menores ingresos, y la carencia casi permanente de una política de suelo, han llevado a la aplicación de un criterio de maximizar el número de viviendas sociales en base a la creación de conjuntos residenciales cada vez más amplios, masivos y homogéneos, a una disminución paulatina no de las superficies edificadas (y por lo tanto, a una incidencia creciente del gasto relativo en terrenos) y de terrenos y a una búsqueda de terrenos baratos. Como resulta muy claro de comprender, el criterio de adquirir grandes paños de terrenos baratos, implica seleccionar los terrenos con peores condiciones urbanas casi por definición, es decir, terrenos de difícil construibilidad, alejados de los centros urbanos relevantes o desarticulados de la ciudad por la distancia y los accidentes geográficos, con precario nivel de equipamiento y pocas expectativas de una mejoría debido al predominio de estratos de muy bajos ingresos. Es en este sentido que el Estado se somete a la lógica de un mercado de terrenos que no ha sido tradicionalmente objeto de política.

Esta situación se ha visto agravada y llevada a un extremo, como consecuencia de las políticas de radicaciones y erradicación de poblaciones y campamentos que se han aplicado en los últimos años en todas las ciudades estudiadas. El actual Gobierno heredó de regímenes pasados una situación urbana en que la presión por un espacio donde vivir de muchos hogares sobrepasa con creces el número de soluciones ofrecidas, produciéndose 'tomas de terrenos'. A partir de 1977, este Gobierno inició un proceso de regularización de estas tomas, asestando y saneando la situación urbana y legal de es

tos asentamientos precarios en el mismo lugar en que se encontraban (radiaciones) o trasladándolos a la periferia de la ciudad (erradicaciones). Uno de los criterios más importantes, sino el fundamental, para la decisión de radicación o erradicación fue el precio de la tierra que ocupaban. Se produjo de esta manera una verdadera "limpieza" de los espacios urbanos, haciendo primar el orden "natural" que debe regir en las ciudades, según el dictado del mercado de terrenos, el que, como ya se ha visto, está en la base de la estructura socio-económica urbana.

Se han creado por esta vía, verdaderos sumideros de pobreza, que si bien implican soluciones habitacionales de mejor calidad (con agua, luz y alcantarillado), tienen fuertes desventajas para los hogares trasladados por concepto de las pérdidas de oportunidades de trabajo, tanto para el jefe de hogar, como para el resto de los miembros de la familia; pérdidas en términos de la calidad de los servicios públicos a los cuales pueden acceder, pues la política de erradicaciones no ha sido complementada con las inversiones necesarias en equipamiento; pérdidas en términos de los mayores costos de desplazamiento en tiempo y dinero que deben soportar debido a su marginación ecológica; pérdidas por la precariedad del medio en general, dado el nivel homogéneamente pobre de los habitantes; pérdida por la destrucción del tejido social, al dispersar a los residentes de los campamentos, etc. Se genera así, al decir de algunos autores, verdaderas situaciones de contaminación de pobreza que, haciendo un paralelo con los sistemas ecológicos naturales, plantean que la destrucción de las condiciones del medio, más allá de un cierto límite, hace que éste sea incapaz de regenerar a nuevas instancias de equilibrio.

Lo cierto es que estas estructuras segregadas tienden a autopropagarse a través del impacto estructural que generan sobre los precios de la tierra. La estructura de los precios de la tierra urbana, con todas sus condicionantes ya estudiadas, no sólo es causa y consecuencia de la estructura social que prevalece en las ciudades, sino que además constituye el principal elemento de acentuación y propagación del mismo fenómeno. Este puede que sea menos acentuado en las ciudades más pequeñas, pero lo que parece relevante destacar es que, cualquiera sean las circunstancias que amainan su menor intensidad en el presente, las causas que lo provocan y lo propagan están presentes en todas las ciudades y la tendencia es una agudización de la segregación, al menos mientras prevalezcan las condiciones de desempleo y regresividad en la distribución del ingreso y la carencia de una política pública que siquiera incorpore las consideraciones más elementales sobre esta materia.

El sistema municipal

Confirmando el carácter estructural que reviste el problema planteado en torno al mercado de suelo urbano, también parece importante destacar el rol

que juega el sistema de gobierno de las ciudades. En tres de los cinco casos estudiados (en las áreas metropolitanas), la administración urbana se halla fraccionada en múltiples municipalidades. No hay en el caso chileno, esquemas político-administrativos de gobierno metropolitano.

Asociado a este esquema de subdivisión comunal del territorio hay una ley de rentas municipales que es común a todas ellas y que tiene su principal base de sustentación en la contribución de bienes raíces. La base tributaria de ésta es el avalúo fiscal de los bienes raíces, terrenos y edificaciones, como también la mayoría de los factores asociados a la estructura de precios de la tierra y los elementos asociados a la estructura socio-económica segregada del medio urbano, como por ejemplo, las patentes de circulación de vehículos motorizados, los permisos de edificación, las patentes comerciales e industriales, etc. Con una ley común y una base tributaria altamente diferenciada se producen grandes diferencias en los ingresos municipales entre las diferentes comunas que configuran un mismo espacio, y entre las diversas comunas del país, a pesar de que a fines de la década de 1970 se reformularon y mejoraron los mecanismos de redistribución de fondos entre municipios.

Mientras mayores y más segregadas son las áreas urbanas, mayores son las diferencias de ingresos municipales. La mayor segregación conduce a una distribución espacial más diferenciada de la base tributaria y la mayor amplitud de la ciudad incorpora un mayor número de municipios en el espacio urbano, de tal forma que unos pocos cuentan con amplios recursos para desempeñar sus tareas mientras que, a mayor pobreza del medio y de sus residentes, menores son los recursos municipales y más precarias son éstas en el desempeño de sus funciones.

A esta situación cabe agregar que se ha eximido del pago de contribuciones de bienes raíces a todas las propiedades con menores avalúos (del orden de 250 U.F.), eximiendo de este tributo a los hogares con soluciones más precarias. Pero si bien esto parece razonable, agudiza los problemas del financiamiento donde se concentran los más pobres.

El rol de los municipios en la definición de la calidad del medio ciertamente tiene un impacto relevante en la determinación de los valores del suelo. Este fenómeno también opera en base a un proceso de causación circular que refuerza las tendencias en la evolución de los precios de la tierra y la segregación socio-económica del espacio urbano. Esto no solo se manifiesta en los presupuestos de operación que registran diferencias abismales incluso entre comunas adyacentes dentro de las mismas ciudades, sino que además en los presupuestos municipales de inversión que registran diferencias aún mayores. Esta capacidad diferencial de inversiones para mejorar el medio comunal enfatiza el hecho que las diferencias se agudizan en forma creciente con el tiempo.

En el particular caso de Santiago, hay un fenómeno adicional que tiende a acentuar el problema planteado. En el espacio urbano de esta ciudad se ha duplicado el número de municipios en base a la subdivisión de muchos de ellos y la redefinición de los límites comunales, pasando de 17 a 34 municipios. En los casos de comunas con un mayor grado de heterogeneidad social, la nueva subdivisión municipal ha venido a confirmar y acentuar la segregación por la vía del perfeccionamiento de sus territorios y la creación de municipios separados, cada uno de los cuales sirve a los diferentes estratos que lo componían. En estos casos, es evidente que la aplicación de la ley de rentas a los nuevos municipios proveerá más ingresos a aquellos que cubren las áreas donde residen los estratos más altos, y menores ingresos para aquellos donde se concentran los más pobres.

Todos los antecedentes revisados son consistentes en cuanto a la fuerte influencia que ejerce el sector público a través de múltiples mecanismos sobre los valores del suelo, su estructura y evolución. En todos los casos también se confirma que el Estado se ha subordinado a la lógica espacial que surge de la operatoria del mercado de terrenos, agudizando las diferencias en la calidad del medio urbano y acentuando la segregación socio-económica.

No cabe duda entonces, que más allá de las diferencias y particularidades que se detectan en cada uno de los casos estudiados, hay raíces y causas estructurales que son comunes a todos ellos.

Si la igualdad de oportunidades constituye un postulado de aceptación casi universal, su expresión en el contexto urbano debe ser entendida como una igualdad de oportunidades urbanas, incorporando todas las particularidades que implica la espacialización de las oportunidades y su distribución al interior de las ciudades. Lo cierto es que los antecedentes revisados en relación a las posibilidades de acceder a un lugar donde vivir, de acceso a servicios públicos y de posibilidades de desplazamiento urbano distan mucho de acercarse al dicho postulado de igualdad de oportunidades urbanas. La verdad es que la segregación de todo orden que impone el acatamiento de los mecanismos de ordenación que define el mercado de suelo establece situaciones de injusticia radical, que se perpetúa y se agudiza en nombre de una racionalidad económica que la justifica, que no tiene en cuenta ni la ciudad ni a los ciudadanos.

FACTORES MACROECONOMICOS QUE AFECTAN EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TERRENOS

El suelo urbano es un recurso muy escaso. Su escasez deriva no solo de la disponibilidad de suelos aptos para el desarrollo urbano, si únicamente de los cuantiosos recursos que es necesario invertir para habilitarlo como tal en términos de infraestructura, sedes y equipamiento; el elemento crítico conjuga ambos considerandos anteriores y su articulación a una ciudad, a un medio urbano en funcionamiento que reúna todas las condiciones para un desarrollo de las personas en términos de la amplia gama de oportunidades urbanas que se requieren, cuestión ésta que será variable en función de la jerarquía o rango de las ciudades que se trate.

En los inicios de este capítulo se expusieron las razones que llevan a pensar que la renta de la tierra constituye un excedente. Lo que importa ahora es destacar los factores globales que condicionan el flujo de este excedente y su articulación con el sistema económico en general. Hasta aquí se ha intentado destacar la estructura intraurbana de los precios de la tierra y los factores que la determinan. Interesa complementar dicha reflexión teórica con algunos elementos de juicio acerca de la relación entre el mercado de suelo y el comportamiento de otras variables de la economía que no tienen necesariamente una connotación geográfica o espacial, pero que definen la evolución de los precios de la tierra. También se intentará hacer un esfuerzo conceptual por aclarar algunos aspectos teóricos que forman parte de la controversia actual sobre la materia y que dicen relación con la operatoria de las leyes de oferta y de demanda en este mercado.

El nivel de actividad económica

En primer lugar podría plantearse que un elemento de juicio de primera importancia en la determinación del nivel y la evolución de los precios de la tierra en la tasa de crecimiento del Producto Geográfico Bruto. Como medición de la creación de riqueza en un período, sienta las bases del excedente económico potencial posible de realizar y condiciona la evolución de los precios de la tierra siempre en forma indirecta a través de la estimulación que se genera en el sector de la construcción, ya sea a través de la actividad pública o privada. Pero no es suficiente conocer la evolución general en el PGB para analizar su impacto en mercado de un bien que es segmentado, que no es trasladable y, por lo tanto, en el cual las interconexiones son relativamente débiles entre ciudades. Interesa entonces, detallar la distribución regional del P.G.B. y la distribución sectorial regional para entrar a un mayor grado de precisión. Por esta vía se puede analizar los impactos directos que generan el comportamiento de los sectores que se desen-

vuelven en el medio urbano, el más importante de los cuales es el sector de la construcción. Hay en este caso una demanda derivada para uso directo de la tierra urbana que indudablemente es crucial. Pero en el mercado de suelo, la demanda para uso directo podría no ser ni la más cuantiosa, ni la fundamental. Haciendo un paralelo con algunas teorías monetarias, hay en este caso también una demanda especulativa y una demanda por concepto de reserva técnica. Es la conjugación de las tres la que es necesario contemplar, aunque analíticamente podría estudiarse por separado. En la medida que la especulación se tratará más adelante, baste por ahora con señalar que las empresas inmobiliarias suelen mantener un stock de terrenos en diferentes submercados en carácter de reserva técnica, con el propósito de garantizar la continuidad en la marcha de la empresa y asignar mejores términos de adquisición de terrenos (su principal fuente de ganancia) contemplando plazos relativamente amplios de anticipación para su incorporación al stock de la empresa. No cabe duda que una evolución favorable del P.G.B. tiende a estimular la demanda para uso directo de la tierra y también la ampliación de las reservas técnicas (que tienen parcialmente un carácter especulativo), como también la demanda especulativa de terrenos.

Hay varias consideraciones que hacer al respecto. Primero, que para que dicho efecto se haga sentir en forma clara, es necesario que haya un mínimo de continuidad en el comportamiento del P.G.B. Es decir, no basta con que en un período haya un abrupto crecimiento del producto, pues en la medida que buena parte de la demanda de tierras se fundamenta en las expectativas, un tal efecto sólo se produce al cabo de la afirmación de una tendencia favorable de crecimiento. Segundo, que no es extraño que las políticas de crecimiento pongan énfasis en una estimulación del sector de la construcción para alcanzar las metas deseadas, de ahí que el impacto sobre la demanda de terrenos esté en la génesis del crecimiento, a lo que habría que añadir los efectos especulativos. Sin embargo, la instrumentalización del sector de la construcción como elemento regulador del nivel general de actividad económica puede incorporar, al menos de parte del gasto público, un elemento de inestabilidad. Tercero, parece imprescindible conocer no solo acerca de la evolución del producto sectorial-regional, sino que acerca de las áreas de interés de largo plazo y los espacios de concentración del excedente económico. Al respecto, considérese como indicadores (incluso muy parciales pero muy ilustrativos) el hecho de que en 1979 la Región Metropolitana de Santiago aportaba 54,0% de los ingresos fiscales y absorbía el 82,4% del gasto fiscal del país. (Boisier, S., Cuadernos ILPES N° 29) */. Por otra parte, la fuerte concentración del excedente en Santiago queda también de manifiesto al estudiar las cifras de la distribución regional del sistema bancario. Un 76,7% de las colocaciones se hacen en la región

*/ : Las Regiones II, V, VII y VIII, correspondiente a la localización de las ciudades de Antofagasta, Valparaíso, Talca y Concepción, respectivamente, aportan y reciben los siguientes porcentajes del gasto fiscal: 2,2% - 0,7%; 26,6% - 7,0%; 1,5% - 0,9%; 6,0% - 2,3%.

metropolitana en 1981. */ (ODEPLAN, "Compendio de estadísticas regionales). Cuarto, también es importante establecer como se distribuyen los frutos del crecimiento y como evoluciona el ingreso disponible de los hogares. La tierra es un bien superior y esto se traduce en el hecho de que a mayores ingresos los aumentos en la demanda por mayor cantidad de espacio y/o por espacios de mayor calidad crezcan más que proporcionalmente. No hay aquí una cuestión mecánica, pues en la medida que las viviendas se adquieren en base a financiamiento de largo plazo, debe haber una tendencia sostenida de crecimiento o al menos una expectativa de un ingreso permanente estable o en alza, junto a muchas otras condicionantes de este mercado. Pero, para conocer con mayor precisión los posibles aumentos de demanda de terrenos, ya sea a través de la adquisición de lotes o indirectamente a través de las viviendas terminadas, sería necesario conocer la distribución del ingreso y su evolución. Solo los estratos más altos de la población adquieren lotes para construir viviendas unifamiliares, en los demás casos, las empresas constructoras se encargan de comprar paños grandes para construir conjuntos residenciales, salvo en el caso de los más pobres, a los que sólo se les asigna un lote con servicio para la ulterior autoconstrucción de una vivienda. Pero en este último caso, a diferencia de otros países latinoamericanos, no hay un mercado activo, pues este opera casi exclusivamente en base a asignaciones estatales subsidiadas.

El boom económico de fines de la década de 1970 y su impacto sobre el mercado de terrenos solo se sintió en Santiago y parcialmente, como consecuencia de la demanda turística de Santiago, en algunos espacios de Viña del Mar. El resto de las ciudades no tuvo boom económico financiero y los precios de la tierra no sufrieron variaciones de importancia en el período. De la misma manera la aguda crisis económica que vive el país a partir de mediados de 1981 solo trae una tendencia a la baja en los precios, que dura casi dos años, en los mismos espacios donde la especulación y la concentración del excedente habían atraído incluso inversionistas extranjeros en vista de las alzas espectaculares que habían registrado y las ventajas tributarias que se ofrecían.

Las tendencias demográficas

Las tendencias demográficas y el crecimiento de las necesidades de suelo para asentar a una población creciente en las ciudades constituye un importante antecedente, aunque se trate en su mayor parte de necesidades insolventes es decir, de situaciones en las que sin la ayuda estatal no es posible acceder a un lugar donde vivir. Esta necesidad aunque sea insolvente desde el punto de vista económico genera, de todas formas, una presión potencial de demanda de terrenos ya que, aunque las autoridades no siempre lo acepten, el acceso a la vivienda por mínima que sea y la expectativa de una ayuda estatal son percibidas como un derecho básico, al que el Estado debe responder,

*/: Dichos porcentajes son: .89%; 5.92%; 2,63%; 4,06% en la II, V, VII y VIII Región, respectivamente.

especialmente en un país donde hay una importante experiencia histórica en este sentido.

En términos demográficos, Santiago sigue creciendo mucho más rápido que las dos ciudades que le secundan (Valparaíso y Concepción) y aunque a tasas relativamente similares a Talca y Antofagasta, tiene un crecimiento absoluto de otras proporciones. Considérese, por ejemplo, que el crecimiento de Santiago requiere aproximadamente de alrededor de 1.000 ha anuales, mientras que Talca solo absorbe del orden de 70 ha anualmente.

La presión contenida de la necesidad insatisfecha no solo se manifiesta en la estimación de un déficit habitacional de alrededor de 800.000 viviendas sino que también en la necesidad de apenas un espacio donde vivir para alrededor de 135.000 familias allegadas en Santiago y otras tantas en el resto del país. Estas son familias para las cuales no ha habido programas de viviendas subsidiadas y que deben subarrendar un espacio donde instalar sus mejoras en las condiciones más precarias, con un alto grado de hacinamiento ya que la alternativa de las 'tomas de terreno' ha sido reprimida con la mayor fuerza.

Hay en torno a esta situación una especulación latente en el mercado de terrenos de grandes superficies en las periferias de peor calidad, cuestión que se hace manifiesta cada vez que la autoridad competente llama a licitación para la adquisición de terrenos de vivienda social.

La tasa de interés y el crédito

La disponibilidad de crédito y la facilidad de acceso al financiamiento para la adquisición de terrenos y las tasas de interés, también tienen un efecto de importancia en el comportamiento del mercado de suelos y particularmente en los movimientos especulativos en este mercado.

Mientras las tasas de interés establecen una referencia básica del costo de mantención de terrenos en procesos especulativos, también definen en forma clara la evolución de los precios de la tierra en las áreas de expansión, cuestión que queda clara si se tiene en consideración que la definición conceptual más primaria indica que el precio de un terreno puede ser entendido como el valor presente del flujo actualizado de las rentas netas esperadas. (Banco Mundial, año 1978). Es así que a mayores tasas de interés (como referencia de las tasas de actualización) más abruptas serán las alzas en los precios de la tierra a medida que se aproxima su cambio de uso esperado de rural a urbano.

Pero la facilidad de crédito, relativizada por su costo, juega un papel fundamental en la viabilización de la especulación. Este resulta de fácil acceso en período de abundancia financiera y en circunstancias que los precios de la tierra van en alza. Los bancos siempre estarán dispuestos a financiar su adquisición manteniendo los terrenos como garantía hipotecaria. Este ha sido precisamente el caso en Santiago, cuestión que se verifica en la crisis económica, cuando queda en evidencia que el sistema bancario, que técnicamente entra en una situación de quiebras casi generalizadas, tiene en sus carteras vencidas de deudores morosos un amplio predominio de garantías de bienes raíces, fundamentalmente, edificaciones nuevas para sectores de altos ingresos y terrenos urbanos.

Pero la facilidad de crédito no sólo da fluidez a la especulación, sino que además, viabiliza la demanda por soluciones habitacionales. De especial importancia para su demanda son tanto las tasas de interés, pero más aún, los plazos de pago y las cláusulas de reajustibilidad de inflación en relación a la que siguen sueldos y salarios.

Precisamente con el propósito de aliviar la situación crítica del sistema bancario y deshacerse del sobre-stock de viviendas de lujo que provoca la brusca caída en el nivel de actividad económica, el Gobierno implementó en 1983 un programa especial de financiamiento sobre la base de un masivo subsidio, con condiciones de 20 años de crédito al 3% de interés real anual. Un estudio sobre la materia indica que en este año, del total de subsidios comprometidos por el sector público en materia de vivienda en Santiago alrededor de un 70% va a pasar a estratos del más alto decil de ingresos (Ne cocha, 1984), precisamente a través del programa mencionado.

Se hace este alcance, pues en muchos de estos casos, las viviendas se venden sin que haya habido un ajuste a la baja en los precios. Tampoco podría haberlo habido ya que esto habría significado una menor recuperación de los créditos bancarios. La alternativa de haber logrado un menor nivel de utilidades para las empresas inmobiliarias no parecía posible, pero, en muchos casos se construía en base a una empresa ad-hoc, con garantías limitadas. Pero la clave del asunto reside en el hecho de que las personas que conformaban las empresas podían hacer las utilidades previo incluso al inicio de los proyectos, cuestión que permitía eludir impuestos a las utilidades al extraer la totalidad del excedente a través de las transacciones de terrenos, aprovechando las franquicias tributarias existentes. Estas experiencias dejan de manifiesto que en períodos de auge es posible captar un excedente sustantivo a través de las transacciones de terrenos en los proyectos constructivos, y que es ésta la mayor fuente de ganancias, ya que sobrepasa con creces lo que podría considerarse como un nivel de utilidades normales de la actividad de la construcción.

También suele plantearse en la literatura teórica que el carácter incipiente de los mercados financieros y la carencia de mecanismos de protección contra la inflación estimulan la especulación con bienes raíces y particular

mente con terrenos. Pero, además, de proteger contra la inflación, las inversiones en terrenos garantizan en el mediano y largo plazo una ganancia segura. Al respecto, podría decirse que en Chile desde hace más de 20 años se han establecido sistemas de ahorro que ofrecen una total compensación por la inflación y por tanto, aseguran tasas de interés real positivas. De ahí que en el caso de este país pueda plantearse que, habiendo estos mecanismos financieros, las compras anticipadas de terrenos obedecen en lo fundamental a prácticas especulativas.

Marco global de políticas de la organización del espacio

A pesar de que ya se ha destacado la amplia participación del sector público en el medio urbano, conviene volver sobre esta materia en una perspectiva más general, pues existen una serie de decisiones públicas de carácter a-espacial que condicionan la operatoria del mercado de suelo. Entre estas se cuentan las conceptualizaciones ideológicas y económicas sobre el desarrollo nacional, regional y urbano, las decisiones presupuestarias sobre vivienda y otras públicas y la política tributaria. El cambio de gobierno en 1973 trajo consigo una modificación sustantiva en la definición del orden económico, político y social. Se implanta a partir de esa fecha un modelo de organización económica que, bajo la denominación de "economía social de mercado" establece un régimen neoliberal que va llevando paulatinamente la organización económica hacia una progresiva privatización y derregulación casi total. Se jibariza la función del Estado, tanto en términos de su participación directa como en cuanto a la fijación de reglas y normas para la operatoria del sector privado. Se implanta un régimen de libre mercado que nada tiene que ver con la competencia perfecta que la inspira.

En lo regional, más allá de una reestructuración en el ordenamiento político-administrativo, la política se basa en lo fundamental en una libre operatoria del mercado en cuanto a la asignación funcional y espacial de recursos, bajo una política abierta de comercio exterior. La idea central de la política consiste en que la apertura de la economía debería provocar una modificación de la estructura de los precios y de la demanda en relación al uso de los recursos nacionales. Lo que se pretendía con esta política es que estas modificaciones provocarían una reasignación funcional de los recursos hacia aquellas actividades en las cuales el país cuenta con ventajas comparativas. De esta manera y en forma automática, se produciría la regionalización ya que en lo fundamental las ventajas comparativas del país están en el sector primario y los recursos naturales sujetos a este estímulo de explotación más intensiva se dispersan a lo largo del país. De esta manera, la reasignación funcional de los recursos llevaría implícita una reasignación territorial de la actividad económica, dando un fuerte impulso al desarrollo regional. Después de diez años de su aplicación, Santiago sigue ejerciendo una atracción de población y recursos, mientras la mayoría de las ciudades principales de las regiones languidecen o apenas marcan el paso del

ce importantes ventajas frente a otras opciones de inversión. La situación se hace tan ventajosa que, incluso se insinúa la movilización de capitales extranjeros hacia este mercado.

La especulación

La especulación con suelo urbano es un fenómeno generalizado en las áreas metropolitanas de los países organizados bajo economías de mercado y el caso de las ciudades chilenas no es una excepción. Se ha argumentado en la literatura teórica que el fenómeno especulativo podría, bajo ciertas circunstancias llegar a ser beneficioso (Carr, J. y Smith, L.B., 1975). Pero la especulación en el mercado de suelos difiere de las características con que se define este fenómeno en otros mercados, debido a las propiedades que tiene el suelo, como también por la necesidad de incorporar la variable espacial (Smith, L.B., 1976).

En primer lugar, el análisis sobre especulación supone que el bien con que se especula se adquiere por períodos relativamente cortos de tiempo, debido a que ante alzas especulativas de precios se produce una reacción en el sistema económico, estimulando la producción o la importación. Esta situación difiere del mercado de suelo, ya que este no está sujeto a las leyes de producción que comúnmente se aplican a los demás bienes. No hay en realidad "producción de suelo urbano" sino que más bien "producción de espacio", lo que en definitiva queda socialmente caracterizado a través del desarrollo urbano en sus múltiples manifestaciones concretas en que se entrelazan las inversiones públicas y las decisiones privadas. No existe en este caso, la regulación vía mercado internacional y la "materia prima", el casco de terreno es justamente lo que queda afecto por la especulación. Por otra parte, la cuantía de recursos necesarios para urbanizar terrenos alternativos, muchas veces de origen público, es de grandes magnitudes y compleja realización, por lo que el ciclo especulativo debiera ser mucho más amplio en términos temporales, en la medida que la oferta de suelos urbanizados es relativamente rígida.

Pero en el análisis teórico sobre la especulación, también se supone que el especulador adquiere un bien y no lo transforma. Solo lo retiene cierto período de tiempo, para luego intentar revenderlo a un mayor precio. Este tampoco es el caso del mercado de suelo urbano, pues en los períodos mayores de tiempo que se retienen los terrenos, estos cambian sus características, a pesar de que su propietario no haya hecho nada por modificarlo. Esto se debe a que mientras algunos terrenos quedan retenidos con fines especulativos, el desarrollo urbano continua y se altera como consecuencia de la misma especulación, pero con su dinámica modifica la situación relativa de los terrenos con que se especula. Esto queda claro si se re -

cuerda el origen del motivo especulativo, es decir, el hecho de que en muchos casos una parte sustantiva del valor del suelo queda determinado por fenómenos que no implican iniciativa alguna por parte del propietario, si no la dinámica del desarrollo urbano.

Por otra parte, el carácter segmentado o local del mercado de suelos acentúa la probabilidad de que se genere en mayor proporción una especulación monopólica más que una de carácter competitivo.

Bajo circunstancias de un rápido proceso de urbanización y desarrollo, esta actividad prácticamente no tiene riesgos, pues las alzas de los valores del suelo son rápidas y sostenidas en el tiempo. Más aún, las expectativas alcistas que estimulan la especulación se satisfacen parcialmente con la misma actividad especulativa en la medida que ésta genera escasez artificial de terrenos, lo que lleva a modificar las tendencias del desarrollo urbano y mejorar la situación relativa de los terrenos con que se especula, modificando favorablemente los elementos básicos que determinan su valorización.

Así, por ejemplo, la retención especulativa de suelos en el perímetro urbano no puede provocar un desarrollo discontinuo, mejorando la situación en los predios en cuestión y generando las alzas especulativas esperadas. La especulación con suelo urbano provoca serias distorsiones en la operatoria del mercado y, por lo tanto, en la asignación de recursos a nivel urbano. Sus efectos nocivos tienen una duración mucho más amplia que la que provoca la especulación en otros mercados, dada la rigidez de la estructura física y las modificaciones estructurales que genera en el desarrollo urbano, todo lo cual dice relación con el lento proceso de ajuste que se produce en el mercado.

Las medidas de política de liberalización del mercado de suelo que se registran en Chile a partir de 1979, en un contexto de rápido crecimiento económico y una recuperación del sector de la construcción, derregulación tributaria y amplia facilidad crediticia llevan, junto a la expansión del límite urbano, a un proceso especulativo de vastas proporciones con la tierra urbana en Santiago, donde se concentra el grueso del excedente nacional. También hay algunos efectos de esta índole en Viña del Mar, a consecuencia del rebalse del excedente a través de la demanda turística sobre esa ciudad, y parcialmente también en Antofagasta, donde el incremento en el nivel de actividad económica se da en un contexto de una escasez casi absoluta de tierra urbana.

Todos estos antecedentes condicionan, principalmente, en el caso de Santiago la rápida evolución de una "burbuja especulativa" que manifiesta un pe-

río de alza de los precios a partir de 1976-1977 y que evoluciona aceleradamente hasta mediados de 1981. Las primeras y más pronunciadas alzas se registraron en el sector oriente de Santiago en que durante un período de 5 años los precios subieron en términos reales a aproximadamente un 100% anual. Los efectos encadenados entre diferentes submercados y el contexto general de expectativas triunfalistas del modelo económico hacen extensas estas alzas a todos los frentes de expansión urbana, en las mismas proporciones aunque a otro nivel de precios.

La sensibilidad de este mercado a las expectativas queda de manifiesto al registrarse los primeros síntomas de la crisis a mediados de 1981. La primera reacción es un estancamiento en la tendencia alcista de los precios y la afluencia de una cuantiosa oferta al mercado. Cuando los precios comienzan a bajar, primero en las áreas donde más y más rápido habían subido, se produce un verdadero caos en el mercado. Algunos propietarios deciden vender a cualquier precio con tal de salvar sus capitales invertidos, otros insisten en el valor de sus terrenos y se niegan a bajar precios, hay ya algunos que habiendo sido afectados por la crisis deben rematar sus propiedades. La dispersión y el amplio rango de los precios en que se ofrecen los terrenos marcó la tónica de la época. El "reventón de la burbuja especulativa" compromete en buena medida al sistema bancario, que, habiendo recibido terrenos en garantía hipotecaria en base a avalúos artificialmente altos, debido a la especulación, no tiene como recuperar los créditos a través de la liquidación de las garantías de terrenos concedidas. La subasta de los terrenos provoca una inundación del mercado acentuando la baja de precios, la que sigue su tendencia depresiva hasta principios de 1983, es decir, 2 años después del inicio del quiebre en la tendencia del mercado. El nuevo nivel de precios se establece, variando según los distintos frentes de expansión, entre una tercera y una quinta parte de los precios máximos de 1981.

Conviene rescatar un hecho de gran importancia en los efectos de este fenómeno especulativo sobre el desarrollo urbano. La misma política que amplía el límite urbano y liberaliza el funcionamiento establece una cláusula que a la larga será de gran importancia. Esta cláusula requiere que en las áreas de expansión serán los particulares que ejecuten loteos quienes deberán absorber a su entero costo todas las conexiones de redes (agua, alcantarillado y electricidad) desde sus loteos hasta las matrices. Es la única disposición jurídica que evita una mayor dispersión del desarrollo urbano, particularmente en áreas de menores ingresos donde la incidencia de los costos de urbanización son relativamente mucho más altos en relación al precio posible de cobrar por la tierra que en las áreas de altos ingresos. En estos últimos espacios los excedentes posibles de captar son tan altos, que el tener que financiar estas obras de infraestructura no implica un obstáculo serio a la viabilidad de los proyectos de loteo, por alejados que estos se ubiquen en relación a las matrices existentes.

La oferta y la demanda de terrenos

Se inició este capítulo haciendo referencia a los criterios de una larga controversia en torno a la importancia de la oferta y de la demanda. Se postula por parte de algunos autores que en la medida que la oferta es más o menos fija e inflexible y que está condicionada por restricciones jurídicas al uso del suelo y por la dotación de infraestructura y su articulación al medio urbano, los principales problemas en la evolución de los precios de la tierra deben ser resueltos en base a una ampliación de la oferta. Otros autores plantean por su lado, que la tierra urbana es un bien sin valor, un bien natural que no tiene costos de producción, y que esto determinaría un comportamiento muy particular de la función de oferta. De lo anterior y considerando el carácter especulativo del mercado, estos autores concluyen que lo único relevante en la determinación de los precios de la tierra es la demanda (Topalov, Ch., 1979).

En primer término y en forma muy simple, parece necesario plantear un de sacuerdo con ambas posiciones consideradas como extremas, ya que en la determinación de los precios de la tierra, juegan tanto la oferta como la demanda que, en este caso del mercado de suelo urbano, tienen caracte rísticas muy especiales.

El suelo urbano es un recurso escaso y tiene valor, cualquiera sea el pun to de vista que se adopte, ya sea el de inspiración neoclásica que remite a la teoría de precios o la perspectiva marxista que se basa en la teoría del valor trabajo. El simple hecho de que el espacio y la realidad geo - gráfica sean un dato, un don de la naturaleza, no los transforma en suelo urbano. Lo que interesa en el caso urbano no es la tierra en términos de sus características de fertilidad para el cultivo de elementos vegetales y por tanto, en términos de sus aptitudes agrícolas, ni tampoco como espa cio abstracto que en definitiva remite a una cuestión filosófica al igual que el estudio del tiempo en sí. Lo que interesa en relación al espacio, es su articulación con la fenomenología de las construcciones sociales y económicas. Su connotación de recurso económico escaso, su construcción deliberada como parte de procesos sociales más amplios, su rol activo en la definición de problemas económicos y sociales y en definitiva el vasto esfuer zo que es necesario desplegar para habilitarlo como un recurso útil. Hay en esta materia un esfuerzo deliberado por conquistar el espacio que se rige por distintas leyes según las formas de organización de las socie dades, pero la habilitación y existencia de suelo urbano no es un don gra tuito de la naturaleza. Requiere de una aplicación de grandes cantidades de trabajo y de grandes magnitudes de capital, así es que se trata de un bien con valor.

También conviene aclarar que la existencia de valor y precios de la tie - rra no es una cuestión que atañe exclusivamente a las sociedades organizadas bajo esquemas capitalistas de mercado. El origen de la renta tras - ciende las formas de organización económica y también está presente en

las sociedades socialistas ya sea en el medio urbano o en las áreas agrícolas. */. La diferencia entre ambas modalidades de organización económica reside en las modalidades de asignación de este recurso, en la captación y distribución del excedente que representa la renta en la forma específica que adoptan algunos fenómenos, particularmente la formación de precios. En contraste con la importancia que se otorga en los países socialistas a la captación y distribución de la renta, los desarrollos neo-clásicos centran su atención en fenómenos microeconómicos, dejando de lado las implicancias distributivas de la renta de la tierra señalada por los clásicos. El carácter residual de la renta es omitido en el enfoque neoclásico, confundiendo la necesidad de contar con un precio de escasez de los recursos para su correcta asignación a la producción, con los problemas distributivos que plantean los autores clásicos.

Más allá de las limitantes que presenta el medio geográfico respecto al uso urbano de terrenos, la oferta queda condicionada en forma primaria por la dotación de infraestructura y servicios y su articulación con el medio urbano. Estas son en lo fundamental inversiones que realiza el Estado. La carencia crónica de suelo urbanizado establece una restricción básica en la oferta que se ve agravada por la especulación. Sin embargo, la sola dotación de infraestructura en superficies suficientemente extensas según las necesidades de terreno no garantiza por sí misma que haya una oferta adecuada, no sólo porque hay en este caso múltiples submercados sino que principalmente porque los propietarios siempre pueden retener los terrenos generando una escasez artificial. Sólo habrá una voluntad de incorporar terrenos a la oferta en el mercado, cuando en situaciones económicas normales, los precios de mercado se ajusten a las expectativas de ganancias del vendedor. Cuestión que se haya condicionada por una amplia gama de variables que confluyen en la formación de expectativas, y que se puede ver agravada por la concentración de la propiedad de la tierra, lo cual permite accionar sistemas de especulación monopólica.

Aunque no corresponde a la experiencia chilena, podría mencionarse que cuando hay una voluntad pública por regular el mercado de terrenos y orientar el desarrollo urbano, existe una vasta gama de instrumentos de política que permiten asegurar una fluidez de la oferta en el mercado evitando la escasez artificial de terrenos y la ineficiencia y los impactos negativos que impone sobre las ciudades la retención especulativa de terrenos urbanizados.

Por otra parte, como ya se planteó anteriormente, la demanda por terrenos puede ser agrupada analíticamente una demanda directa para usos urbanos, una demanda que con carácter de precaución y reserva realizan las mayores empresas inmobiliarias y, por último, la demanda especulativa. Esta cate-

*/ : Al respecto se puede revisar la vasta literatura de autores soviéticos que surge a partir de la década de 1960 en la revista Problems of Economics.

gorización se basa en las interacciones de uso de la tierra y por lo tanto puede resultar muy difícil de precisar en la práctica. Los factores que determinan las tendencias en la demanda (tanto los de carácter local como los de orden macro), ya han sido revisados parcialmente a lo largo de este capítulo y, por lo tanto, sólo resta plantear que ésta, a la luz de la revisión de experiencias extranjeras también puede ser regulada directa e indirectamente por la política pública.

Estas mismas consideraciones, presentadas escuetamente, permiten destacar el hecho de que en la formación de precios de la tierra confluyen, en base a complejos mecanismos de interacción, tanto las decisiones del sector público, como del sector privado, cuya expresión concreta se determina fundamentalmente en base al rol directo e indirecto que asuma el Estado sobre la materia. No es posible determinar con precisión cuestiones tales como ¿quién aporta más a la valorización, si el sector público o el privado? todos los antecedentes revisados apuntan hacia una complementación en el esfuerzo por mejorar las condiciones del medio urbano, complementación que adopta importantes sesgos tanto a nivel interurbano, como al interior de las ciudades.

Finalmente, cabe indicar que la fluidez en la operatoria del mercado de suelo, tanto por el lado de la oferta como de la demanda queda fuertemente condicionada por la definición del contexto político en relación a la propiedad privada y receptividad del sistema político a la presión popular por la obtención de un espacio habitable. Es evidente que en situación como las que vive el país, donde hay una necesidad insatisfecha creciente de vivienda y donde hay simultáneamente una defensa irrestricta de la propiedad privada, con una total represión a las tomas de terreno y con una normativa que impide las organizaciones populares, donde la legislación no sólo permite sino que también fomenta la especulación, en estas circunstancias, se puede abusar y maximizar el excedente que se obtiene de la propiedad de la tierra en base a una necesidad básica, a un derecho fundamental. Por el contrario, cuando se relativiza el derecho de propiedad y el Estado adopta un rol más equilibrado en la distribución de las oportunidades urbanas y regula el desarrollo urbano, son otras las expectativas de los propietarios de la tierra, son otras las fuerzas que entran a jugar en la determinación de los precios. No es que cambie el afán de lucro y la búsqueda de la obtención de un excedente sin haber realizado como contraparte esfuerzo alguno. Lo que se modifican son las reglas del juego y el límite de lo tolerable, la orientación de los recursos públicos que pueden agilizar la demanda por tierra (dándole mayor fluidez) y simultáneamente estimular la oferta, normando sobre los excedentes que legítimamente se puedan obtener del negocio de la tierra.

CRISIS ECONOMICA Y DESARROLLO EN
EL NORDESTE ARGENTINO. 1976-1981.

Dr. Alejandro B. Rofman

VERSION PRELIMINAR

C E U R

Centro de Estudios Urbanos y Regionales

Buenos Aires, 1986

1. Objetivos, metodología y contenido

El objetivo de esta investigación consiste en analizar el efecto que las políticas económicas desarrolladas en la Argentina en el período 1976-1981 provocaron sobre el contexto de los procesos económico-espaciales localizados en un sub-espacio de la Argentina (el área Nordeste compuesta por las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) en donde predominan condiciones generalizadas de atraso en el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas^{1/}. Para un estudio particularizado escogemos dos de esas provincias (Corrientes y Formosa) que presentan características socio-económicas claramente diferenciadas. Este análisis, sin embargo, no obviará el estudio de los procesos de orden estructural propios del sistema socio-económico vigente en la Argentina y de las modalidades como se manifiesta en el área bajo estudio.

La política económica monetarista-liberal implantada a partir de 1976 agudizó intensamente las deficiencias propias del atraso estructural observable en la Región y que reconoce sus orígenes tanto en el modelo de desarrollo nacional como en fenómenos de raíz histórica en el ámbito regional. Dicha política económica mostró en forma incontrastable el muy alto costo social de los experimentos "eficientistas" aplicados al amparo del marco político instaurado por el Gobierno Militar.

Para evaluar el resultado de la implantación de tales políticas económicas en el marco regional utilizaremos senderos metodológicos no tradicionales. En este sentido, nuestro aporte avanzará en dos direcciones.

1/ Se ha escogido esa región como ámbito de observación pues en ella se verán reflejadas como en ninguna otra de la Argentina, las características del proceso estructural que tienen antigua data así como la dimensión efectiva del impacto recesivo del programa económico monetarista 1976-1981. Una justificación adicional también merece citarse. Este área ha sido exhaustivamente estudiada, en sus aspectos generales por investigadores del CEUR. Ello nos permite ahora introducirnos en dicha región en profundidad y con un campo de observación previamente conocido.

en gran parte de los casos, a importantes extracciones de excedentes por parte de actores sociales de mayor presencia dentro del circuito nacional, ubicados fuera de los límites de la región.

Estos dos fenómenos, como se pretende demostrar, presentaron situaciones negativas mucho más acentuadas en el período bajo estudio como resultado de las políticas económicas vigentes. La hipótesis fundamental así expuesta agrega que la intensa repercusión de dichas políticas hacia el interior de los segmentos provinciales de los circuitos de acumulación más destacados supuso que las consecuencias negativas que tuvieron lugar afectaron más intensamente a los actores de menor tamaño y poder de negociación. En otras palabras, en el espectro de los agentes sociales involucrados en la actividad socio-económica regional quienes más vieron descender sus ingresos y niveles de calidad de vida fueron los que integraron los eslabones de los circuitos localizados en las dos provincias bajo estudio.

Lo arriba expuesto explica el por qué el análisis respectivo ocupará una parte esencial de este estudio.

El documento a presentar es una síntesis de un trabajo de mayor extensión, que se confeccionó en el seno del Centro de Estudios Urbanos y Regionales durante el segundo semestre de 1984 y los primeros nueve meses de 1985. El trabajo fue realizado bajo la dirección del Dr. Alejandro Rofman y en él intervinieron la Lic. Aída Quintar, que se ocupó de aspectos globales de la estructura económica de Formosa y de la estructura social de las dos provincias analizadas, de la Lic. Mabel Manzanal que tuvo participación en el estudio del circuito de acumulación del tabaco y de la Lic. Nora Marqués, que se encargó del análisis histórico y contextual del sistema socio-económico correntino y del circuito de acumulación del arroz. De cualquier modo, estas responsabilidades parciales se completaron con la discusión colectiva de los distintos aspectos del estudio y con el permanente intercambio de información, con realización de viajes a la zona y entrevistas y con el aporte de los distintos

investigadores, en la definición metodológica y sus correspondientes ajustes permanentes.

Este informe-resumen constará de cinco apartados. El primero se ocupará de describir, en sus aspectos más generales, la política económica monetarista implementada durante la vigencia del Régimen Militar, entre 1976-1981. Aunque el Gobierno de Facto se prolongó hasta 1983 fue en el quinquenio referido en que, bajo la inspiración del ministro de Economía, Dr. José Alfredo Martínez de Hoz, se puso en práctica un modelo de política económica que se ciñó rigurosamente al esquema monetarista de amplia difusión en los países del Cono-Sur. El segundo apartado se relaciona con el análisis histórico y contemporáneo de las estructuras socio-económicas de ambas provincias, a fin de reconocer el nivel de desarrollo alcanzado desde las primeras implantaciones coloniales así como las alternativas principales que afectaron ambas estructuras provinciales durante el Régimen Militar. El tercer apartado incluye la síntesis de los circuitos de acumulación regional más destacados. El cuarto apartado se dedica a analizar los procesos sociales en materia de política económica. Finalmente, el trabajo se cierra con un breve apartado en el que se resumen las conclusiones más relevantes.

1. La política económica monetarista a nivel nacional en el período 1976-1981.

Nuestra principal hipótesis de trabajo afirma que el impacto a escala regional de los efectos negativos de la política económica del Régimen Militar acentuó notablemente las condiciones de atraso estructural que venía padeciendo el área bajo estudio. Es por ello que resulta imprescindible abordar el análisis de dicha política, en sus aspectos más generales.

El marco político en que se desarrolló el proceso de la política económica fue ampliamente propicio para evitar limitaciones jurídicas, eliminar oposiciones sociales internas y operar dentro de un irrestricto margen de arbitrariedad institucional.

Es por ello que el proyecto oficial pudo implementarse sin tener que afrontar el control democrático de las instituciones consagradas por la Constitución Nacional y de las organizaciones político-sociales que la misma autoriza a funcionar. Dicho proyecto se planteó alcanzar una profunda reorganización del aparato productivo interno y de la inserción de la economía argentina en el sistema económico internacional. En el primer aspecto se estableció como objetivo central la presencia soberana del mercado como asignador eficiente de los recursos escasos, sin interferencia estatal en la formación de los precios. Ello ocurrió en un amplio segmento de precios de bienes y servicios internos con la excepción de los salarios que fueron fijados por decreto oficial. Al mismo tiempo, otro precio clave en el proceso económico también quedó bajo estricto control oficial: el tipo de cambio. En el segundo aspecto se propuso adaptar plenamente el funcionamiento de la economía nacional a los mecanismos operacionales del sistema económico internacional, para lo cual se formuló una política de apertura amplia del intercambio comercial y financiero con el Resto del Mundo.

La instrumentación de ambos objetivos de la política económica incluyó una drástica reconversión del rol histórico del sistema financiero. Con el pretexto de liberalizarlo y despojarlo de toda función de apoyo y/o subsidio a la producción de bienes y servicios, el sector financiero pudo fijar en forma autónoma, las tasas de interés correspondientes, sustancialmente mayores, en términos reales, a las que anteriores políticas económicas habían sancionado como necesarias para alentar el desarrollo de la producción interna.

Finalmente, se adoptó como lineamiento central de la política hacia la intervención estatal en la economía la de limitar su rol

bajo el principio de "subsidiariedad" del Estado en lugar de su histórico papel protagónico.

Este importante cambio de rumbo de la economía argentina, que había transitado una larga etapa de medio siglo de estructura semi-autárquica, provocó singulares efectos sobre el sistema económico-social. La racionalidad de esa política descansaba en el principio de que el mantenimiento del modelo de sustitución de importaciones vigente desde los inicios de la década del 30 era totalmente ineficiente e implicaba altos costos económicos vía los diferentes mecanismos de subsidio imperantes (costo del crédito, manejo del tipo de cambios, intervención estatal en fijar precios de bienes de consumo interno y para la exportación, etc.). Era preciso, entonces, reorientar la economía argentina en el sistema socio-económico internacional -como antes de 1930- y "normalizar" así su funcionamiento, obligando a los diversos actores económicos a ajustarse a las ventajas comparativas resultantes.

Objetivos y decisiones de la política económica no siempre anduvieron transitando carriles convergentes y, con el transcurrir del proceso de implementación, fueron muchas las acciones oficiales que entraron en franca contradicción con los principios originariamente planteados dejando así al descubierto la verdadera intencionalidad de su propósito.

Los resultados de la política económica, a la luz de las evidencias claramente observables al final del período estudiado, se pueden resumir así:

1) La Argentina se constituyó en un santuario de la especulación financiera internacional a la luz de las elevadas tasas pasivas de interés que se abonaban a los depositantes en colocaciones a corto plazo y que atrayeron significativos recursos líquidos del exterior. Dichas tasas de interés en valores nominales fluctuaron entre el 6 y el 12% mensual, lo que supone niveles de hasta diez veces los que predominaron en esos años en el mercado internacional. Los cuantiosos recursos extraídos del país por transferencia de intereses a tenedores de capital extranje-

ros no tuvieron contrapartida en la creación de riqueza al interior de la economía nacional pues esas colocaciones eran de corto plazo y el endeudamiento externo de largo plazo tampoco se destinó, sino en ínfima proporción a la radicación de inversiones productivas. Además, las exorbitantes tasas de interés afectaron la rentabilidad de las unidades productivas internas.

2) De resultados de la política de apertura indiscriminada de las importaciones, de los elevados costos financieros y del descenso de la capacidad adquisitiva de los salarios -aspecto que veremos en el apartado siguiente- se verificó un notorio estancamiento de la actividad productiva. El crecimiento muy leve del PBI se tornó negativo si se considera el incremento poblacional y fue francamente regresivo en los indicadores del P.B. Industrial.

CUADRO 1

Evolución del PBI total y por habitante y del PB manufacturero total y por habitante. Períodos 1970-1975 y 1976-1981.

	Tasas de crecimiento por período	
	1970-1975	1976-1981
Producto Bruto Interno Total	15,1	3,2
Producto Bruto Interno/habitante	7,1	-5,3
Producto Bruto Indust. Total	18,4	-17,0
Producto Bruto Indust./habitante	8,4	--23,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Este proceso de "desindustrialización" y retroceso en los niveles de productividad por habitante es el mejor testimonio de los efectos negativos de la aplicación de la política económica monetarista. La compa-

ración con el quinquenio anterior, cuando el objetivo del proceso de acumulación descansaba en el fortalecimiento del mercado interno y en el abastecimiento de bienes manufacturados al mismo exime de todo comentario adicional.

3) El desplazamiento del mercado interno como eje propulsor del crecimiento económico y su reemplazo por la especulación financiera y el "aperturismo" indiscriminado se vio reforzado por la singular caída del salario real. No existen estimaciones oficiales definitivas al respecto pues no se han publicado, como era tradicional hasta 1975, las estadísticas sobre distribución funcional del ingreso. Un cálculo muy definido estima que la depreciación del salario real entre principio de 1976 y fines de 1980 alcanzó al 20,1%.^{1/} Si adoptamos esta estimación apreciaremos en qué medida esta disminución del poder adquisitivo tiene que haber impactado sobre el nivel de la demanda agregada dirigido hacia los consumos imprescindibles de la población.

4) Un último factor, incorporado como herramienta de política económica coyuntural para limitar el crecimiento acentuado de los precios coadyuvó a agravar la situación de los productores regionales. Se trata de la aplicación de un modelo de devaluación del peso con respecto al dolar que desde 1978 retrasó significativamente la paridad real. Ello alentó las importaciones por su creciente baja de precios relativos, y redujo los ingresos -dada la estrecha relación entre valores internos y externos- de los bienes transables internacionalmente, con el consiguiente efecto sobre quienes lo producían.

En síntesis. Este apretado análisis pretende remarcar la presencia de cuatro procesos inscriptos en la política económica que se conjugaron para generar un único fenómeno de neto corte recesivo de la actividad productiva y profundamente regresivo en la distribución del ingreso en perjuicio de los asalariados. La repercusión de tales procesos de la región bajo estudio ejemplificará en detalle, la intensidad de

^{1/} Canitrot, Adolfo, "Teoría y práctica del liberalismo", en Desarrollo Económico, n° 82, pág. 163.

las dos consecuencias negativas arriba apuntadas.

Las políticas económica de las dos provincias base de este trabajo e implementadas desde los respectivos estados locales acompañaron, en general los grandes lineamientos de la política nacional. Privatización de empresas públicas provinciales, transformación planificada del área tabacalera correntina con eliminación de pequeños productores y fortalecimiento de los "eficientes", asunción de servicios públicos originariamente reservados al Estado Nacional por parte de los estados provinciales sin suficiente compensación financiera, reorientación del crédito de la banca estatal provincial en desmedro de la acción subsidiada y de fomento son, entre otras, las decisiones políticas más notorias que afectaron a los estados provinciales. La política "subsidiaria" del Estado, que abandona su rol de impulsor de acciones destinadas a compensar desigualdades internas notorias es el signo dominante del período.

2. Formación histórica

Hacia fines del siglo pasado, Argentina se insertó en la División Internacional del Trabajo como nación agroexportadora. Este modelo condujo a una determinada división interregional de la actividad económica en la que se jerarquizó a las áreas en que se producían carnes y cereales -principales productos de exportación- en detrimento del resto del país. Esta jerarquización en la configuración espacial de las actividades se tradujo en una centralización del poder económico y político en la región pampeana. La situación de las restantes provincias se fue estructurando en función de la cuota de poder de sus burguesías locales para negociar con el poder central su inserción en el modelo mencionado. Las provincias del noreste argentino, dada su incorporación tardía al sistema nacional

no tuvieron las ventajas históricas de ciertas provincias del noroeste o de Cuyo que en el momento de la organización nacional habían logrado consolidar sus propias burguesías locales vinculadas por lazos económicos y de parentesco con los sectores que detentaban, entonces, el poder central. A la vez, si en alguna de esas regiones no afortunadas, como es el caso del Noreste, cierto sector local se había afincado de antiguo en la zona no estaba en condiciones de negociar, en términos favorables, alianzas con el Poder Central dado que la actividad a la cual se dedicaban no era significativa en términos de los intereses de los sectores dominantes nacionales. A la vez, el referido sector local carecía de vínculos cercanos a los de los grupos económicos y políticos con predominio en la región central del país.

Esta situación se plasmó en una común debilidad relativa tanto en los territorios de reciente incorporación como los de más antigua data que sólo pudieron integrarse con un peso marginal en el sistema nacional. Tal es el caso de Formosa, para el primer ejemplo, y de Corrientes, para el segundo.

Formosa recién aparece con signos visibles de inserción en el territorio que la incluye a fines del siglo XIX. En 1879 se funda la ciudad de Formosa y 5 años más tarde se divide al Gran Chaco en dos Gobernaciones: las de Chaco y la de Formosa.

El territorio formoseño, hasta entonces poblado sólo por algunas tribus indígenas concretas, su integración al sistema institucional nacional e, inmediatamente, ofrece sus vastas tierras públicas, para su adjudicación. La actividad forestal aprovecha la gran profusión de superficie boscosa y se posesiona de extensas franjas del territorio formoseño. De allí proviene la existencia de explotaciones latifundiaras de quebracho para la producción taninera. Entrado este siglo, el ciclo productivo forestal encabezado por la inversión extranjera que tiende su propia red ferroviaria para conectarse con el mercado mundial a través del puerto de Formosa, en el río Paraná, se ve complementado por

la actividad ganadera. Ella surge como proveedora de animales para el acarreo y transporte de rollizos y, también, es utilizada a los efectos de proveer de alimento barato para la población de los obrajes. Más tarde, el proceso ganadero deja de ser estrictamente complementario del forestal, sobre todo cuando la exportación enlatada abre un canal de demanda extrarregional. Hacia el inicio de la década del 30 la obtención del tanino principia a realizarse en el mismo territorio formoseño, que antes proveía de rollizos a la demanda exportadora.

La nueva incorporación de población a la zona atraída por las nacientes fuentes de trabajo estimula la radicación de colonos dedicados a la agricultura. El modelo fuertemente concentrado de distribución de la tierra originado en el reparto indiscriminado de la tierra pública a fines del siglo XIX sólo permite a estos agricultores, interesados en producir algodón ante la creciente demanda nacional, instalarse "en los intersicios dejados por las grandes propiedades y las ocupaciones pastoriles".^{1/} Entre 1920 y 1947 se incorporaron alrededor de dos millones de hectáreas y se instalaron aproximadamente 5.000 nuevos productores pero dada la escasez de tierra apta en la zona centro-oriental para la producción agrícola las unidades adjudicadas fueron muy pequeñas. "En 1947 el 42% de las explotaciones tenía menos de 25 hectáreas cuando se consideraba que la unidad económica de la época era de 100 hectáreas".^{2/} Este es el origen del minifundio preferentemente algodonnero, que aún hoy subsiste.

Desde entonces hasta fines de la década del 60 y principios de la del 70 un pequeño pero dinámico segmento de explotaciones medianas se constituyó, incorporando arroz, sorgo y banano. Pero el grueso de la producción fue de base agro-forestal (algodón y quebracho) con declinante incidencia de la industria taninera ante la crisis mundial del producto a fines de los '50. El resto de la industria de base urbana (For-

1/ Slutzky, Daniel. Diagnóstico de la Estructura Social de la región NEA, Buenos Aires, 1975, pág. 112.

2/ Scarpa, C.; Manzur, C. y Florentín, C.; "El minifundio en la provincia de Formosa", Resistencia, 1984.

mosa) fue de oferta de bienes de consumo e integrada por unas pocas desmotadoras. El sector público, finalmente, se fue configurando como el principal demandante de empleo.

Corrientes presenta un proceso de formación histórica diferente al de las otras tres provincias de la región y específicamente contrapuesto a ocupación y colonización del país. Desde 1588, año de la fundación de la hoy ciudad capital de la provincia, tuvieron que pasar tres siglos hasta que otros asentamientos colonizadores (Resistencia, en el Chaco y Formosa) compartieran la instalación de habitantes no indígenas en la región.

La colonización y poblamiento europeo inicial del territorio correntino se efectivizó desde dos puntos geográficos distintos y por diferentes protagonistas. Por un lado, la corriente española que viene de Asunción, principal centro de control colonial de la zona. Esta corriente funda la ciudad hoy llamada de Corrientes, como se dijo en 1588. La otra penetración del territorio correntino es encabezada por las misiones jesuíticas, que llegaron a controlar más de 130.000 indígenas guaraníes, y que avanzaron desde la actual provincia de Misiones, creando en la provincia más de 30 pueblos, muchos de ellos hoy subsistentes. En 1767 la expulsión de los jesuitas del área frustró el experimento económico y social.

La base económica de la hoy provincia de Corrientes fue, desde el principio de su asentamiento colonial y más propiamente cuando desaparece la actividad agrícola impulsada por los jesuitas, la cría ganadera tanto vacuna como caballar. A ello ayudó una política de tierras aún menos permisiva para el proceso colonizador que en Formosa. La valoración mundial de los productos pecuarios y la inserción de Argentina en la División Internacional del Trabajo estimuló en la provincia así como sucedió en el nivel nacional, la apropiación privada de la tierra. Los sucesivos gobiernos provinciales utilizaron tierra fiscal, como principal recurso para financiar sus gastos, pagar empréstitos y pre-

miar servicios militares. Los primeros aspectos fueron determinantes para que el proceso de venta discrecional de la tierra pública fuera intenso en el siglo XIX y ello contribuyera decididamente a afirmar una clase propietaria basada en la gran extensión de la explotación y de actividad ganadera extensiva.

Los intentos de colonización que habían logrado la radicación de gran cantidad de familias agricultoras en otras provincias no tuvieron éxito en Corrientes. La colonización privada fue escasa y poco feliz pues su mayor experiencia concluyó en la distribución de pequeños predios de menos de 25 has., que hoy son parte del minifundio de la provincia. La colonización oficial tuvo un alcance reducido debido a la ya escasa superficie que quedaba en sus manos. Sucesivas leyes intentaron revertir este proceso: leyes de 1910 a 1928, pero con limitado impacto y condiciones poco ventajosas. El proceso colonizador abarcó en todas sus etapas 90.000 has., el 1% de la superficie provincial utilizable y su consecuencia fue el minifundio.

A la ganadería tradicional, sustento económico básico y generador, vía sus principales cultores, de una clase propietaria estanciera con fuertes vinculaciones políticas locales, le acompañó, con el transcurrir del siglo una moderada expansión de la agricultura comercial. Hacia 1914 el maíz era netamente predominante en el área agrícola en lo fundamental para el auto-consumo. A partir de entonces el área cerealera crece poco y en la década del 60 ya se ubica el arroz como el cereal más importante, cultivado por empresarios capitalistas altamente tecnificados que alternan esa actividad con la ganadería de cría en la zona recostada sobre el río Uruguay. Mientras tanto, entre 1914 y 1937, los cultivos industriales más que triplican en importancia y hacia 1960 igualan la superficie cerealera. Al principio es el algodón, explotado sobre bases minifundiarias, el cultivo industrial sobresaliente sobre todo a partir de la crisis del 30. Luego, la yerba mate, explotada en grandes establecimientos. En la década del 40 y 50 el tabaco negro se asienta en las explotaciones minifundiarias del sudoeste de la

provincia y, finalmente, aparecen pero en menor proporción tung, tártago, lino y frutales, en especial cítricos.

En este cuadro económico, que refuerza el control político por fuerzas locales no vinculadas con otras similares del país y surgidas de la matriz tradicional de la ganadería extensiva de cría y la propiedad de tierra rural altamente concentrada no cabe extrañar dos procesos sociales con corrientes: la constante emigración hacia las áreas metropolitanas del litoral de la población rural y una dotación de empleo público abundante para reemplazar, en el ámbito urbano, a la actividad industrial. Esta se encuentra íntimamente ligada al procesamiento inicial de los bienes agropecuarios. La ganadería se orienta para el engorde de fuera de la provincia gran parte de los animales que se crían, de baja calidad y peso. Los bienes agrícolas se transforman en manufacturas de consumo final o en productos intermedios pero el control de su comercialización no permite revertir los beneficios a las capas sociales que los producen.

En conclusión. En Corrientes se conformó, a lo largo de su historia, una estructura de base tradicional, incapaz de proveer al consumo interno y altamente orientada hacia el exterior. Ese perfil no es indiferente del proceso histórico que vivió el país a partir de la conformación de áreas dinámicas integradas al esquema de intercambios internacionales y áreas "periféricas" especializadas en productos de origen primario de venta mayoritariamente interna. Tampoco es independiente de la cristalización de una estructura social muy estratificada en que no hubo lugar para el crecimiento de estamentos medios rurales que conspiró contra un mayor protagonismo industrial de la provincia.

El análisis del período bajo estudio (1976-1982) muestra un panorama por demás similar en ambas provincias. Comenzando por Formosa, se puede advertir que la estructura económica y social de la citada provincia presentó signos evidentes de su atraso relativo en relación al promedio de la actividad productiva y condiciones de vida en el país con indicaciones precisas de que amplios sectores de la población se encontraban afectados por situación de extrema pobreza. La situación de atraso relativo que caracteriza a la estructura productiva de Formosa se pone de manifiesto en el predominio de una producción agropecuaria de baja productividad y escasa incorporación de innovaciones tecnológicas, un sector industrial débil y una marcada hiperterciarización de las actividades que no se corresponden con el desarrollo del apartado productivo sino que sirve para encubrir la creciente desocupación de los factores de producción.

En el bienio 1976-77 la incidencia del Producto Bruto Interno de la provincia sobre similar indicador a escala nacional sólo alcanza al 0,5%. A la vez, en 1978 la participación del sector de producción de bienes (agrario e industrial) en el PBI total llega al 48,30%. La primera actividad es responsable de 34,7 puntos y la segunda de solamente de 13,6 puntos. Siete años después esta misma incidencia es del 37%, mostrando una evidente caída. Mientras que el sector industrial logra elevar en poco más de dos puntos su marca previa, la caída de la actividad agraria es muy significativa pues desciende más de 14 puntos. ¿Quién capta estas reducciones acusadas por las actividades de producción de bienes?. El principal responsable es el sector público, que eleva su participación del 18,9% en 1973 (18,1% en 1974) a 27,0% en 1980. Incluso, en pleno Proceso Militar -año 1977- el aporte del sector oficial en la formación del PBI llega nada menos que al 33,7%. Entre 1973 y 1977 la agricultura pierde más de 16 puntos que son íntegramente captados por el aparato estatal, dedicado exclusivamente a actividades burocrático-administrativas.

Tal particular conformación de la estructura productiva se da en el contexto de una declinación del PBG total, si se comparan los años previos del Régimen Militar (1973, 1974 y 1975) con 1980. El dato del primero de los años citados cotejado con el último referido revela una disminución de dicho agregado económico a precios constantes del 5%. Si, en cambio, el cotejo se da entre 1975 y 1980 la caída es espectacular: 17%.

Finalmente los datos del PBG per capita cierran la base estadística para un análisis integral.

Cuadro 2

Formosa. Producto Bruto Geográfico per cápita y su comparación a nivel nacional. Período (1970-1980). En \$ argentinos por persona (a precios base del año 1970).

Año	Formosa (1)	Nación (2)	Relación % (1/2)
1970	155,0	342,0	45,4
1973	185,0	364,0	51,1
1975	200,0	375,0	54,0
1976	179,0	367,0	49,5
1977	198,0	376,0	53,3
1978	158,0	364,0	43,8
1979	168,0	376,0	44,3
1980	149,0	370,0	40,8

Fuente: Consejo Federal de Inversiones. Producto Bruto Provincial. Tomo I, pág. 73 y Tomo II, pág. 279. Buenos Aires, 1983.

En el plano nacional, entre 1975 y 1980, el índice muestra estancamiento. Si el análisis se traslada a Formosa en el lapso indicado, la caída del PBG per cápita es del 25%. Este agudo empobrecimiento colectivo se dió en el contexto de un nivel del PBG por habitante que fue, en 1976, la mitad de su similar a escala nacional para cuatro años más tarde descender al 40% del promedio nacional.

El análisis sectorial agrega elementos de juicio a este decrecimiento global de la actividad económica.

El subsector agrícola se especializó en el algodón hasta mediados de la década del '60. A partir de 1970 este predominio se redujo notoriamente tras surgir un proceso de diversificación que incorporó el banano y cereales como sorgo y arroz. Entre estos cuatro productos se explicó el 66,6% del valor de la producción agrícola, habiéndose reducido la incidencia del algodón del 63 al 31% de dicho total. La aparición de los tres nuevos cultivos suponen tamaños medianos y grandes de predios productivos agrícolas, lo que coincide con una definida política de normalización legal de fincas de tenencia precaria entre las que predominan las de dicha dimensión. Esta modernización agrícola excluyó a los pequeños tenedores de predios agrícolas quienes, según el censo de 1983, comprenden a casi el 60% de las explotaciones agropecuarias, tomando en cuenta los tamaños de hasta 55 has. Sin embargo, el proceso de diversificación no impidió la generalizada disminución de la actividad productiva. El algodón pasó de 95 miles de tn. producidas en 1974/75 a 54,7 miles de tn. en 1981/82; el arroz descendió de 30 miles de tn. en 1975/76 a 17,3 miles de tn. en 1981/82; el sorgo cayó de 141 miles de tn. en 1974/75 a 89 miles de tn. en 1981/82 mientras que la superficie plantada por bananos bajó de 7881 has. en 1971 a 820 has. en 1980. Pérdida de valor de producción y diversificación en el sector moderno del producto característico del mediano productor constituyen la síntesis de este análisis.

La actividad industrial está íntimamente ligada a la producción primaria y en ella prevalecen los establecimientos artesanales, con un núcleo reducido de procesadoras de mediano tamaño de bienes agro-exportables.

Tanino, algodón, arroz, madera, curtiente y jugos cítricos son los rubros que incorporan establecimientos de mayor tamaño. La diversificación agrícola arriba citada y la implantación de algunas firmas manufactureras asociadas a los nuevos rubros posibilitaron que el sector no experimentase una reducción significativa de sus niveles de valor agregado.

En 1975, el PB manufacturero fue 8,3 miles de \$ argentinos de 1970. Cinco años después ese valor descendió a 7,1 miles de la misma moneda.

El sector terciario ocupó el espacio dejado vacante por la retracción agro-industrial. Transporte y Comunicaciones, Servicios Financieros y Seguros y Servicios Estatales subieron en su magnitud de valor agregado entre 1974-1975 y 1980. Sólo Comercio descendió. También la construcción actuó como factor anticíclico aunque insuficiente para detener la caída de la actividad global ya analizada.

Corrientes presenta una estructura productiva algo más compleja que la de Formosa aunque la inserción periférica de la actividad económica no por ello deja de estar presente. Los productos primarios predominan y el proceso industrial de menor incidencia en el PBG se orienta a manufactura, por lo general para entregar la comercialización a agentes extrarregionales, esos bienes de base primaria.

El PBG total se incrementa en un 21% valor muy inferior al del incremento demográfico respectivo entre 1975 y 1981. A nivel sectorial, el sector agropecuario luego de crecer más de 17% entre 1970 y 1975 llega a su valor máximo en 1976 para más adelante caer el 18% entre es año y el último considerado -1981- terminando el período con un nivel de producción levemente superior (3%) al de 11 años atrás pero inferior al de 1971. El sector industrial se eleva en casi el 20% entre 1975 y 1981, a partir de la presencia de actividades no vinculadas al agro y que se instalan a merced de la promoción industrial, entre ellas un gran astillero sobre el río Paraná. Por último el sector terciario ofrece un incremento del 10% en sus valores cuantitativos del PB que aportan. El sector comercial cae entre 1975 y 1981 en un 25% pero ello es compensado por una expansión muy significativa de las actividades financieras y del transporte durante el período bajo análisis. El valor aportado por la actividad estatal se mantuvo creciente y, a la vez, el rubro de Construcción. tuvo también un acentuado impulso como parte de la política anticíclica impulsada desde el Estado nacional, financiador de la construcción de obra pública y vivienda.

Este análisis global encuentra su necesaria valorización al observarse los datos del Producto Per Capita al principio y al fin del período. La lectura de las cifras del cuadro indica que en 1981 la distribución del PBG entre los habitantes resultó en un valor menor que seis años antes. Este retroceso absoluto prácticamente acompaña a la tendencia nacional pues solamente se eleva en un punto la incidencia del dato de Corrientes sobre la media nacional entre 1975 y 1980, ganancia que no es improbable se haya perdido en 1981.

Cuadro 3

Corrientes. Producto Bruto per capita a precios constantes de 1970 en pesos argentinos. Período 1970-1981.

AÑO	CORRIENTES (1)	ARGENTINA (2)	RELACION % (1/2)
1970	0,197	0,342	57,6
1973	0,202	0,364	55,5
1975	0,220	0,375	58,7
1976	0,219	0,367	59,7
1977	0,217	0,376	57,7
1978	0,211	0,364	58,0
1979	0,219	0,376	58,2
1980	0,221	0,370	59,7
1981	0,214	*	

* No se conoce el dato oficial.

Fuente: Dirección de Estadística y Censos, Provincia de Corrientes y Consejo Federal de Inversiones, op. cit.

A la vez, la posición relativa del PB por habitante en Corrientes no logra alcanzar el 60% del mismo dato a escala nacional. Algo superior al

indicador formoseño, este rezago con respecto al promedio del país es ilustrativo del atraso relativo de la actividad económica correntina.

La estructura interna del PBG evoluciona en el período acorde con la tendencia general de las economías regionales extrapampeanas. Se verifica una grave reducción relativa del sector de producción de bienes en lo fundamental por la caída de la actividad agropecuaria. Este sector representaba un tercio del PBG en los años 1973 y 1974. En 1981 su incidencia superaba apenas el 15%. A su interior, la participación agrícola y ganadería también se altera en desmedro de la primera, que ocupa más fuerza de trabajo y exhibe indicadores de productividad más elevados. Esta disminución de la incidencia del sector primario en el PBG es compensada por el desmesurado aumento relativo del sector público que en 1980, de aportar el 17% en 1976, se eleva al 26% en 1981. También se incrementan, pero en menor proporción, los aportes relativos de la actividad industrial -que acusa la entrada en producción de un gran astillero-, Finanzas y construcción. La caída del sector agropecuario en su participación es acompañada por la actividad comercial, internamente asociado al primero. Está claro, entonces, que hay una evidente regresión de la incapacidad productiva provincial que durante el período militar vio caer la producción de bienes en no menos de 10 puntos en su incidencia en el PBG lo que fue captada por sectores de intermediación financiera y burocracia desmesuradamente grande con respecto a sus reales funciones y productividad relativa.

Observando los principales procesos de producción surge como carácter más relevante el retraso del tabaco como actividad agrícola dominante en el decenio anterior. Ello se debe a la disminución de la demanda nacional e internacional, lo que repercutió sobre el ingreso de los productores agrícolas locales, de pequeño tamaño y serias falencias estructurales, como la cuestión de la propiedad ajena de la tierra. Este rubro fue reemplazado en el liderazgo de la actividad agrícola por el citrus, frutal plantado y cultivado en condiciones tecnológicas avanzadas. Ello

agentes económicos extrarregionales a los que aquéllos se encuentran ligados por relaciones económicas ineludibles. Por otra parte, cuestiones básicas ligadas a la capacidad de acumulación del segmento productor formoseño se presentan como factores de fuerte repercusión negativa. Ellos son: la elevada difusión del minifundio algodonero, la limitada incorporación de tecnología y los reducidos, nulos o incluso negativos márgenes de beneficio y que aforntan la absoluta mayoría de los productores. Estos tres fenómenos producen una serie de efectos realimentados entre sí que entranpan al productor-tipo en un círculo vicioso de muy difícil ruptura.

3) Como transfondo de este proceso estructural aparecen políticas específicas del Estado en el período 1976-81 que agudizan el deterioro de ingresos de los productores mayoritarios a partir del retiro de este agente social central de su hasta entonces papel moderadamente regulador de las asimetrías de poder entre los diversos actores económicos.

Diversos datos y evidencias corroboran estas hipótesis: la incidencia de la participación provincial del algodón producido en el total nacional fluctúa entre el 10 y el 15% en el período bajo estudio por lo que esta actividad, pese a su importancia al interior del sistema de producción de Formosa, es incapaz de alterar o impactar sobre el desenvolvimiento del sector a escala del proceso algodonero del país.

El eslabón inicial, el de los agricultores, presenta un esquema estructural claramente regresivo para que se pueda desenvolver con capacidad de acumulación esta actividad. Según el Censo de 1971, cuyos datos no se van a alterar en el resto de la década, la cantidad de productores algodoneros fue de 6.522 detentando el 82,9% de los mismos predios de menos de 10 has. Estos productores se los considera semi-asalariados en los que la disponibilidad de mano de obra es superior a la necesaria para el cultivo de algodón en explotaciones de este tamaño. Es por ello que deben trabajar parte del año para terceros, especialmente en obrajes

y en la tarea de aserrado de madera. Por otra parte, es muy limitado el porcentaje de propietarios, que sólo llega al 2,6% en el total de los productores y en el estrato referido, constituyendo el tramo de ocupantes de hecho un tercio del total en dicho estrato. El resto son arrendatarios. De este modo queda vedada cualquier política de inversión, frente a la inestabilidad jurídica, y no pueden obtener créditos bancarios porque carecen de propiedad para ofrecerla en garantía.

Complementariamente a este análisis, un informe técnico de 1977 indica que el manejo de dichos predios es altamente deficiente. En especial se destaca el parque de las maquinarias, incompleto y muy rudimentario y la ausencia en el uso de herbicidas y otros agroquímicos. ^{1/}

En lo referente a la rentabilidad de este mayoritario segmento de productores no existen datos fehacientes a más que su actividad no puede considerarse como la de un productor capitalista sino orientada a lograr un ingreso suficiente para un mínimo nivel de subsistencia. Entonces, a sus ingresos como agricultor se debe agregar lo que obtiene vendiendo su fuerza de trabajo fuera del predio, tanto él como sus familiares, así como los recursos en alimentos que logra en su función de productor de auto-consumo.

Tomando como referencia una cuenta cultural de un productor mediano de esa época en el Chaco algodonero resultó en rentabilidades negativas para dos cosechas, la 79/80 y la 81/82 en márgenes que oscilaron entre el 10 al 22% del valor del ingreso total. A la vez, estimaciones efectuadas en la zona indican que dicho ingreso por tn. mermó en el minifundista con respecto del promedio general del agricultor mediano en un 20%.

1 Roig, Hugo y otros, "Estudio de situación y programa de la Agencia de Extensión Rural, INTA. Formosa", Formosa, 1977.

Otros elementos estadísticos a utilizar provienen de las provincias productoras que en un informe especial ilustran sobre los quebrantos afrontados por un productor mediano tipo (40 has. de superficie). Entre 1977/78 y 1980/81 los porcentajes de pérdidas sobre el costo variaron entre un 15,4% al 40,3% de dicho costo. ^{1/} La situación del pequeño productor formoseño, por lo visto previamente y por el menor rendimiento por hectárea que el del conjunto de las provincias algodoneras, resultó en un quebranto mayor que el arriba consignado. Además, el citado quebranto se incrementó en el tiempo a medida que la sobrevaluación del peso disminuyó el precio interno de venta del algodón en rama.

El segundo eslabón incluye a todos los agentes económicos encargados del sistema de comercialización de la primera venta de algodón en bruto.

Los agentes son de tres tipos: el acopiador, bajo distintas modalidades, la cooperativa y la Dirección Provincial del Algodón (desmotadoras oficiales). El acopiador "bolichero" es el personaje al que se conecta el minifundista con una peculiar vinculación: la relación es muy estrecha, en la que el comerciante abre una cuenta corriente que él maneja discrecionalmente. En ella anota las entregas de alimentos, implementos y semilla al productor y descarga las entregas de algodón. Como el intermediario es quien fija precios y condiciones de financiamiento los ingresos del productor se reducen notoriamente, como lo indica el dato arriba consignado. Para evitar este mecanismo expropiatorio el Estado organizó bajo jurisdicción provincial desmotadoras oficiales que defendía el precio mínimo oficial. En 1978 la provincia disolvió el Ente regulador y decidió privatizar las demotadoras. A ello se agregaron dos medidas oficiales que incidieron desfavorablemente: la eliminación de los precios mínimos y la sujeción de la valuación del algodón a los valores del precio de comercialización internacional. Dada la subvaluación del dólar frente a la unidad monetaria argentina, el precio, como ya

1 Gobierno de las provincias algodoneras. La problemática algodonera y sus implicaciones en las zonas productoras. Buenos Aires, 1981.

● observamos en el proceso de rentabilidad, cae en términos constantes.

Este último fenómeno también englobó al resto de los productores medianos, que poseyendo mecanismos de comercialización más eficientes para defender sus ingresos no pudieron enfrentar el perjuicio de la valorización del peso.

El tercer eslabón del circuito comprende las desmotadoras privadas que a partir de 1978 son las únicas existentes al desaparecer las oficiales. Las citadas desmotadoras se distribuyen entre cooperativas y de propiedad de grupos locales y extralocales. Por último, aparecen adquirientes extraprovinciales para procesar el algodón en bruto y obtener la fibra. Una detallada estadística de las cinco cosechas anuales proporcionadas por la Junta Provincial del Algodón indica esta distribución del destino del algodón en bruto.

Cuadro 4

Formosa. Destino de la producción de algodón en bruto. Cosechas 1976/77 a 1980/81 (tn. de algodón).

DESMOTADORAS	COSECHA POR CICLO ANUAL				
	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81
Oficiales(JPA)	12.167(14%)	15.735(15%)	3.690(5%)	1.054(1%)	
Cooperativas algodoneras	4.593(6%)	7.708(7%)	5.006(7%)	4.753(6%)	1.956(7%)
Firmas Particulares	28.774(34%)	32.022(32%)	31.732(44%)	28.060(38%)	26.202(91%)
Salidas a otras provincias	30.282(46%)	47.270(46%)	31.600(44%)	39.232(55%)	619(2%)
TOTAL	84.821 (100%)	103.635 (100%)	72.028 (100%)	73.110 (100%)	28.777 (100%)

Fuente: Junta Provincia del Algodón. Planilla de operaciones 12/8/81.

La evolución marca varios fenómenos relevantes. Excepto la última cosecha, que fue anormalmente baja por la pérdida causada por contingencias climáticas, la mitad de lo que la provincia produjo fue transportada a Chaco, preferentemente, para ser allí desmotado. El sector oficial pierde toda significación desde 1978, no ganando esta pérdida otras desmotadoras locales sino que se incrementa la exportación (1979/80 con relación a cosechas previas). Entre estas firmas particulares sobresalen netamente las filiales de grandes complejos de capital nacional y multinacional.

Es decir, como conclusión, que los agentes locales controlan, en el período analizado, un segmento reducido, que no supera el 25% del total.

El cuarto eslabón está radicado fuera de la provincia y consiste en las hilanderías y tejedurías. El conjunto de establecimientos hilanderos adquiere la fibra del sector cooperativo (luego de 1979) y estatal-cooperativo (antes de ello) por medio de agentes directos y recibe de sus filiales el resto de lo que reciben de la provincia. La importancia de la presencia de estas hilanderías lo marca el hecho de que la cosecha en 1979/80, por ejemplo, las dos principales del país procesaron de Formosa el 23% de toda la cosecha y el 54% de todo lo desmotado dentro de dicha provincia.

El cuadro síntesis que revela el peso relativo de cada eslabón y la diferenciada capacidad de negociación de los agentes económicos se transcribe seguidamente.

Cuadro 5

Evolución de precios y productividad de algodón en bruto, de fibra de algodón y de productos textiles manufacturados de algodón. Datos de Formosa y Argentina. Período 1976/81. Precios Promedio anual.

A Ñ O	PRODUCTIVIDAD						
	Algodón en bruto (Formosa)		Fibra de algodón (Mercado Nacional)		Hilados (Mercado Nac)	Algodón (Formosa)	Hilados (Mercado Nac)
	Base 1975 =100	Base 1977 =100	Base 75 =100	Base 77 =100	Base 1977 =100	Base 1975 = 100	
1975	100	57	100	91	-	-	-
1976	154	86	114	104	99	85	103
1977	176	100	109	100	100	88,7	108,3
1978	92	52	79	72	109	83,7	111,6
1979	79	45	59	54	102	68,1	125,0
1980	60	34	57	52	95	86,7	163,3
1981	54	31	62	57	98	94,6	-

Fuente: Elaboración propia en base a: 1) Cámara Algodonera Argentina. Cotizaciones anuales de fibra de algodón; 2) Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación. Servicio Nacional de Economía y Sociología Rural; 3) Gobierno de la Provincia de Formosa. Junta Provincial del Algodón; 4) Idem. IPCAF; 5) INDEC, Serie de Estadísticas de Precios al Por Mayor.

Notas : 1) La productividad del algodón es el rendimiento por hectárea.
2) La productividad del hilado es el consumo de toneladas de fibra por obrero ocupado.

Se pueden extraer del cuadro estas conclusiones:

- 1) El precio del algodón en bruto se elevó al principio del período cuando aún no se había efectivizado el retraso cambiario y el precio del producto a nivel internacional crecía. Luego, la caída del dólar frente al peso y la del valor de los mercados de Liverpool y New Orleans derrubó el precio siendo el de 1981 menor que la tercera parte del de 1977.
- 2) El precio de la fibra tuvo un comportamiento tendencial similar pero sufrió una reducción menos significativa que la del algodón en bruto. O sea absorbió los procesos recesivos de la demanda y el fenómeno del retraso cambiario en mejor posición que la de los productores agrícolas.
- 3) El precio del hilado fue el más estable no ofreciendo alteraciones muy significativas aunque siguiendo la tendencia global.
- 4) Sobre este trasfondo de comportamientos diferenciados aparece el desigual ritmo de incremento de la productividad, que favorece a los procesos vinculados a los hilanderos altamente concentrados frente al inestable ritmo exhibido por los productores agrícolas.

En síntesis. Más allá de las deficiencias estructurales propias del circuito desde su instalación en la provincia es factible obtener una evaluación final de los análisis precedentes. Así, la comparación de las tres columnas de precios indica, además, una creciente diferenciación a favor de los procesos industriales a medida que se transita desde la actividad agrícola hasta la hilandera. Hay, entonces, captación de ingresos dentro del circuito por parte del agente económico hilandero en desmedro del

desmotador y del agricultor , y del desmotador a costa del productor ganadero.

Nuestro análisis previo nos permite suponer con un apreciable grado de certeza que los factores estructurales descriptos vinculados a las relaciones entre agentes económicos al interior del circuito explican estos desfases de precios y rentabilidades.

4.2. Corrientes y los circuitos del arroz, la ganadería y el tabaco

Los tres circuitos productivos seleccionados para estudiar con referencia a la provincia de Corrientes son los del arroz, ganadería y tabaco.

Haremos una rápida revisión de los mismos remarcando las conclusiones a que hemos arribado tras su análisis.

a) Arroz: Este cereal es marginal dentro de la estructura tradicional de la agricultura cerealera argentina pues no está ubicada en la Pampa Húmeda, ni se encuentra entre los bienes agro-exportables ni constituye un rubro significativo de la dieta alimenticia diaria. Sin embargo en la provincia de Corrientes no puede calificarse como marginal si consideramos que participa en la mayoría de los años bajo estudio con más del 40% de la producción del país siendo la de mayor incidencia relativa.

Los productores arroceros correntinos son un grupo de agentes con todas las características de empresarios capitalistas. A su vez estos agentes económicos que constituyen el eslabón inicial del circuito, se comportan diferenciadamente según sea su tamaño para completar, dentro de la provincia , el proceso de integración vertical. Así cuanto mayor es dicho tamaño se produce una más alta incorporación de etapas de procesamiento

post-cosecha. El grado de integración que enlaza el circuito inicial con los posteriores de comercialización e industrialización se identifica por la posesión o no de secadora y, en el nivel más alto, la posesión de molino. Es elevada la proporción de productores (70%) que posee secadora ya sea fija o portátil (ésta, por supuesto, es más frecuente en los arrendatarios). El 30% restante corresponden en su mayoría a arrendatarios del estrato más chico quienes se ven perjudicados una vez más debido a que deben vender su producción rápidamente y, a veces, a precios no remunerativos, sin capacidad de defensa. Los productores con molino, esto es las empresas totalmente integradas que realizan el proceso completo de producción y venden muchas veces directamente al mercado consumidor con marca propia, representan el 12% del total. A la vez, considerando a todos los integrados, casi el 90% son productores que poseen más de 400 has. y en su mayoría reúnen también la condición de ser propietarios.

Un elemento característico de la producción arrocerá de Corrientes está dado por la exacción de ingresos de los agentes allí radicados a través de los canales comerciales del producto en su primera venta. Ello es así por cuanto las grandes empresas industrializadoras no tienen plantas en Corrientes pero compran allí la materia prima en una alta proporción mediante adquisición de arroz secado o de arroz elaborado que se fracciona fuera de la provincia que luego comercializan con sus propias marcas de alcance nacional.

La situación del período 1976/81 agudiza ese panorama. La eliminación de la política de precios mínimos (sostén en algunas oportunidades) por parte del Gobierno Nacional a partir de 1976 obró a favor de la agudización de la inequidad y del caos al interior del circuito. Además, la política de altas tasas de interés en el período perjudicó notoriamente la situación del productor de arroz desde que las características propias de la explotación lo hacen intenso usuario del crédito bancario.

Por otra parte la revaluación ficticia de la moneda argentina frente al dólar desde 1978 frustró la salida exportadora que se había presentado prometedoros dos años antes y originó una sobreabundancia de oferta en el mercado interno tradicionalmente poco consumidor de arroz lo cual redujo aún más los precios.

Una estadística-síntesis de lo arriba mencionado está dada por la serie de precios pagados al productor en el período bajo estudio.

Cuadro 6

Corrientes. Arroz. Precios pagados al productor y precios oficiales.
\$ ley 18.188 por quintal. 1970/81.

AÑO	PRECIOS PROMEDIO AL PRODUCTOR		PRECIOS FIJADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL		TIPO
	Valores Corrientes	Valores Constant. (Base 1960)	Arroz Fortuna	Arroz Bonnet	
1970	21,0	3,72	-	-	-
1971	30,0	3,91	25,0	45,0	sostén
1972	109,5	8,45	50,0	183,0	mínimo
1973	220,0	11,03	220,0	193,0	mínimo
1974	208,0	8,53	224,0	193,0	mínimo
1975	395,0	5,08	420,0	370,0	mínimo
1976	3.413,0	7,45	-	-	-
1977	6.900,0	6,16	3.800,0	4.000,0	de referencia
1978	13.500,0	4,87	-	-	-
1979	37.908,0	5,49	-	-	-
1980	42.500,0	3,42	-	-	-
1981	82.500,0	3,09	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Estadística de la provincia de Corrientes. Funes, Jorge, "Estudio de mercado y comercialización del arroz", CFI, 1981.

La caída de los precios, desde cuando eran fijados por el Estado al año en que es el mercado el que los determina, es muy significativa. Desde 1973 a 1981 la reducción es tal que el último año representa sólo el 28% del primero.

La "subsidiariedad" estatal da el golpe de gracia a los productores incapaces de enfrentar el conjunto de factores negativos ya citados. El impacto de las políticas estatales encuentra, así, su mejor evidencia.

b) La ganadería. La estructura de la ganadería en el período analizado muestra una clara situación bipolar en cuanto al perfil de los agentes económicos involucrados. Por un lado, el 74% de los establecimientos está reservado a productores de menos de 50 cabezas de ganado, que reúnen sólo el 8,8% del monto de ganado total de la provincia. A la vez, sólo el 3,4% de las unidades de explotación reúnen, en las escalas de mayor tamaño, el 42% de las cabezas vacunas de Corrientes. Este dato de 1981 se completa con el análisis de la condición legal de los productores ganaderos. Según esta estadística el 54,4% de los productores son propietarios mientras que el 42,2% aparecen como ocupantes sin situación legal conocida. Sin duda, este segmento está directamente vinculado al de los pequeños establecimientos.

La raza preponderante es la cebú, adaptable a las condiciones subtropicales, desplazando de modo definitivo al ganado criollo preeminente décadas atrás. En general, este ganado se cría en forma extensiva, destinado ese proceso productivo a la venta hacia las zonas de invernada. Esa fue la función tradicional de la actividad ganadera correntina. La terminación en la Pampa Húmeda de las crías, característico del proceso histórico, sufre un serio retroceso en el período 76/81. Se retorna, según los datos recogidos en estudios especializados a la recria y terminación de su propia producción en los establecimientos ganaderos locales con lo que se suplanta al interior de Corrientes en peores condiciones ecológicas y tecnológicas, un proceso que debería efectivizarse en zonas extraprovinciales más aptas. Las razones más valederas que justificarían este cambio de tendencia están expuestas en el documento del INTA ^{1/} y, en forma resumida, se explican así:

1 INTA. Proyecto Programa Bovinos para carnes región NEA. Corrientes, 1980.

1. Caída de los precios de los animales de destete debido principalmente a la reducción de la demanda interna de carne vacuna por el menor poder adquisitivo del consumidor nacional y el reemplazo de la explotación ganadera por la agrícola en las tradicionales zonas de invernada.

2. "Estancamiento o escaso mejoramiento de la infraestructura física de las empresas..." según se expresa en el informe, como consecuencia de:
 - a) Eliminación de créditos subvencionados o con tasa de interés activas negativas;
 - b) el alto costo relativo de dichos créditos en términos de la caída en términos reales, del precio de la carne;
 - c) la baja de la demanda internacional de carne vacuna como resultado de la crisis del petróleo". ^{1/}

Estos factores que, en síntesis apuntan a marcar una contracción de la capacidad de compra de los mercados tradicionales, afectaron la adquisición de cría en la zona.

Un dato final para indicar el grado de deterioro del sector ganadero de Corrientes en el período del Régimen Militar. Se trata de evaluar un índice de eficiencia (kg. de carne vacuna producida sobre las existencias) entre 1960 y 1977.

Cuadro 7

Corrientes. Índice de eficiencia de la actividad ganadera de las cuatro zonas productivas de la provincia y comparación con el promedio nacional. 1960 y 1977. ^{2/}

ZONA	1960	1977
1	18,8	18,0
2	18,3	15,7
3	22,6	17,1
4	20,5	16,9
Argentina	22,2	24,6

Fuente: AACREA. Plan de Desarrollo Ganadero de Zona Litoral Norte. Buenos Aires, 1981, págs. 126 y 127.

1 Idem, pag. 3.

2 Zona 1: Area SE; zona 2: área NO; zona 3: área Centro-este; zona 4: NE.

En todas las áreas se produce un retroceso del índice de eficiencia en el período consignado. En cambio, en el orden nacional se verifica un incremento de dicho indicador. Ello supone que mientras que en 1960, cuando el proceso de cría era muy definido, la tasa citada a nivel nacional está en tres áreas moderadamente por arriba mientras que una de ellas supera el promedio del país. En cambio, en 1977 las brechas respectivas son muy pronunciadas. Este retroceso relativo marca la consecuencia central del deterioro técnico-económico de las explotaciones ganaderas correntinas en pleno período del Régimen Militar.

c) Tabaco. Este tercer y último circuito productivo constituye la actividad de mayor impacto social en el área sudoeste de la provincia. Conjuntamente con el arroz y la naranja encabeza la producción agrícola provincial pero su posición relativa en ese sector primario ha caído incesantemente en el período 1960/1980. En 1960 ocupaba el primer lugar en el valor bruto de la producción agrícola con el 20% mientras que en 1970 había bajado al 17% y en 1980 ya era del 13%. A su vez, la industria del tabaco explicaba en 1976 el 76% del PB sectorial. Seis años después, en 1982, ese porcentual descendió al 32%. A su vez, Corrientes aportaba el 50% a la producción anual de tabaco en el promedio del período 1946/60 mientras que en 1980 sólo llega al 16%.^{1/} La espectacular caída del tabaco negro, propio de la zona de Goya, por el descenso de la demanda en favor del tabaco rubio es la causa de estos magros comportamientos.

La producción agrícola -eslabón inicial del circuito del tabaco- está fundamentalmente basada en explotaciones familiares, con una muy fuerte presencia del productor minifundista, con formas de tenencia precaria -predominio del aparcerero y del ocupante gratuito, quienes representan más del 70% de los productores- con ausencia de prácticas tecnológicas desarrolladas y con escasa contratación de personal. Sobre este contexto se pone en marcha un proceso de transformación sectorial

1 Instituto Provincial del Tabaco. Estudio de factibilidad del proyecto de producción y secado de tabaco Virginia. Goya, 1981.

a cargo del Instituto Provincial del Tabaco que reduce el monto de los productores, de 9802 en 1974 a 8703 luego de la implantación de la política. Este Programa implanta el Fondo Especial del Trabajo que, mediante un impuesto al consumo del cigarrillo, comienza a formar parte del precio del tabaco pagado al agricultor. De este modo, el sector industrial no debe cargar con un porcentual importante del costo de producción, que es abonado indirectamente por los consumidores. Favorecidos por el pago a cargo del FET del sobreprecio citado, la disminución de productores no afecta su segmento más pobre -el de los ocupantes gratuitos- que siguen con la actividad aunque sea recibiendo muy bajos ingresos pero seguros. De este modo se generó una caída de producción y de productores acompañado de un desplazamiento hacia formas productivas más marginales.

Hasta 1980, el segundo eslabón estaba constituido por numerosos intermediarios acopiadores de tabaco que funcionaban como enlace entre los productores y la industria. A partir del Programa arriba consignado la figura del intermediario desaparece siendo reemplazado por la industria y la Cooperativa de Productores que se dedica a la exportación, como forma de compensar la baja del consumo interno. La función de los acopiadores (fueran habilitados por las empresas, es decir que compraban por cuenta de ellas, o independientes que compraban por su propia cuenta) consistía en canalizar hacia la industria una oferta muy atomizada. Los acopiadores compraban por lo general a precios muy inferiores a los establecidos oficialmente, en lo fundamental porque al mismo tiempo funcionaban como acreedores de los productores, sea adelantándole dinero a cuenta del acopio para que hicieran frente a los gastos de la cosecha, u otorgándole de "fiado" las mercaderías para el mantenimiento cotidiano. Con el Plan estos intermediarios desaparecen pero no varían de sus prácticas como la clasificación discriminatoria para el pequeño productor en el acopio.

El tercer eslabón comprende a la industria, que desde principios de la década del '70 exhibía cuatro empresas. En la época bajo estudio desa-

parecieron dos de estas plantas y las otras dos pasaron a manos del capital multinacional.

De estas, una preindustrializa en la zona enviándose el tabaco para la fabricación de cigarrillos en Buenos Aires; la otra completa el proceso en Goya. El porcentaje que el Fondo Especial del Tabaco cubre del costo total del tabaco llega al 40%, lo que constituye un verdadero subsidio a la industria y la exportación, sin haber podido evitar la caída del precio del tabaco por dos factores fundamentales: descenso de la demanda interna y retraso del tipo de cambio. Además de la disminución de producción y demanda se verificó una reducción de la productividad física, que deterioró aún más el ingreso de los productores. Este cuadro resume tales fenómenos.

Cuadro 8

Cultivo, producción, rendimiento y precios del tabaco en la provincia de Corrientes. Campañas 1972/73 a 1980/81.

Campañas Agrícolas	Cultivos (has.sembradas)	Producción (en tn.)	Rendimientos (kilos/ha)	Precios reales base año 1960 (\$ ley 18.188/tn)
1972/73	20.660	13.400	722	488
1973/74	25.900	22.500	1.009	520
1974/75	29.870	27.700	936	254
1975/76	23.900	24.100	1.044	238
1976/77	20.400	9.600	571	231
1977/78	19.700	8.500	634	271
1978/79	20.900	18.000	874	187
1979/80	12.900	9.200	723	272
1980/81	12.100	10.800	918	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a: 1) Información de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; y 2) Banco Ganadero Argentino. Evolución de los precios agropecuarios pagados al productor. 1960-1980. Buenos Aires, 1981.

5. Los aspectos sociales

La revisión de los aspectos demográficos, del empleo y de las formas organizativas de la población constituye el necesario referente de orden social sobre el comportamiento de las respectivas poblaciones. Una válida síntesis de dicho comportamiento está dado por el estudio practicado en los años 1983 y 1984 acerca de las condiciones de vida de los hogares en las provincias argentinas según surge del Censo de 1980.

En el caso de Formosa, las cifras indican que las necesidades básicas insatisfechas medidas tanto en término de hogares como de la respectiva población allí alojada colocan a Formosa en el primer lugar del país contrastando fuertemente con el promedio nacional del 22%. Si se discriminan los datos por tamaño de localidad éstas cifras se tornan alarmantes para las áreas rurales (menos de 2.000 habitantes) como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 9

Formosa. Hogares y población de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, 1980. (%).

AREA	HOGARES CON NBI	POBLACION EN HOGARES CON NBI
Total provincial	46,8	54,4
Urbano	35,8	42,2
Rural	61,2	69,7
<u>Departamentos</u>		
Bermejo	76,7	82,5
Formosa	57,1	66,7
Laishi	51,0	61,5
Matacos	88,2	93,3
Patiño	69,1	75,8
Pilagrás	57,3	66,2
Pilcomayo	53,4	63,5
Pirané	59,3	68,7
Ramón Lista	94,2	95,3

Fuente: INDEC. La pobreza en Argentina, Buenos Aires, 1984.

Las condiciones de calidad de vida más deficientes se dan en las áreas rurales, precisamente donde residen los productores algodoneros ya analizados en su accionar en el estudio de su correspondiente circuito. Las áreas productivas están reservadas a los departamentos Formosa, Laishi y Pirané. En ellos, la población con fuertes carencias sociales sobrepasa largamente el 50%. Si bien no se dispone de datos previos para efectivizar un cotejo, el cuadro social revelado por las cifras es concluyente.

El caso de Corrientes revela una situación relativamente más satisfactoria pero presentando aún grandes carencias.

Cuadro 10

Corrientes. Hogares y Población con Necesidades Básicas Insatisfechas, 1980. (%).

AREA	HOGARES CON	POBLACION EN HOGARES
	NBI	CON NBI
Total provincial	40,6	46,9
Urbano	32,1	37,3
Rural	56,5	64,0
<u>Departamentos más importantes</u>		
Bella Vista	59,6	65,8
Curuzú-Cuatiá	67,0	63,0
Esquina	59,1	66,0
Goya	58,6	65,9
Mercedes	51,6	57,3
Monte Caseros	38,9	43,2
Paso de Los Libres	47,8	56,1

Fuente: Indec. Op. cit. pág. 196-199.

Como en Formosa, la población afectada supera, en proporción, a los hogares con graves carencias sociales dado que el tamaño de las familias en éstas condiciones es superior al de los promedios de las familias correntinas. El ámbito rural, vinculado al sector tabacalero, muestra ín-

dices muy elevados (Esquina y Goya). En cambio, donde predomina el citrus (Monte Caseros) la situación es más satisfactoria. Los otros departamentos de actividad ganadera, tiene indicadores intermedios.

Un dato adicional completa esta muy breve revisión de las condiciones sociales de la población. Se refiere a la evolución de las tasas de actividad en ambas provincias entre 1970 y 1980.

Cuadro 11

Corrientes y Formosa. Evolución de las tasas de actividad brutas y específicas entre 1970 y 1980 y comparación con el país.

	CORRIENTES		FORMOSA		PAIS	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980
TOTAL	32,1	29,4	31,6	30,0	37,8	35,7
Varones	48,3	44,5	49,6	46,3	56,9	52,6
Mujeres	15,9	14,6	12,7	13,3	18,9	19,3
15 a 19 años	43,1	31,9	47,1	34,7	46,0	39,7
20 a 59 años	60,4	56,0	60,0	57,5	61,4	61,6
60 años y más	31,3	21,3	49,2	31,4	21,5	15,6

Fuente: Censos Nacionales de Población 1970 y 1980.

La caída de la tasa de actividad en las provincias siguió la tendencia nacional pero con mucha más intensidad y se generalizó en todos los estratos a diferencia del caso nacional. Ello revela una distinta potencialidad en cuanto a ofrecer oportunidades de trabajo en las jurisdicciones provinciales en relación al país como un todo. A este análisis corresponde completarlo con el de la evolución de la PEA por rama de actividad. En ambas provincias se observa entre 1970 y 1980 un decrecimiento del conjunto de empleos en la producción de bienes y un incremento del terciario improductivo (burocracia estatal).

6. Conclusiones

El análisis de aspectos relevantes de la estructura social de Formosa y Corrientes y su evolución en la década comprendida entre 1970 y 1980 permiten avanzar algunas conclusiones.

En primer lugar, se aprecia una primacía del sector agropecuario en el aparato productivo de ambas provincias, a pesar de las recurrentes crisis que afectaron al subsector agrícola durante ese período. La significativa presencia de sectores sociales agrarios de carácter campesino asentados fundamentalmente en la actividad agrícola -algodoneros, tabacaleros, etc.- explica en parte la incapacidad de reorientar y dinamizar este sector de actividad lo que contrasta fuertemente con los sectores rurales más capitalizados orientados principalmente a la actividad ganadera y complementando en algunos casos la misma con producción de arroz, de soja y otros cereales de origen pampeano con una organización moderna y tecnificada de la producción que le otorga un carácter mucho más dinámico a la misma.

En segundo lugar, las grandes desigualdades en términos de dotación de factores y condiciones de vida de la población rural dedicada al agro determina en ambas provincias una fuerte polarización, en su estructura social, entre un sector campesino -minifundista, aparcerero u ocupante gratuito- y un sector de empresarios agropecuarios propietarios en su mayor parte y con cierta presencia de arrendatarios. Sin embargo, es interesante destacar el fortalecimiento de sectores de medianos productores agrícolas que, principalmente en el caso de Corrientes con su programa de transformación del área tabacalera, modificó, en cierta medida, el sistema de relaciones previas existentes en las áreas rurales. Esta modificación se dió, sin duda, a costa de la expulsión o la marginación de parte del

campesinado, fundamentalmente los aparceros en el caso de Corrientes y los minifundistas y ocupantes precarios en Formosa. La migración rural-urbana que se produjo en el período y que tradicionalmente se dirigía a los grandes centros metropolitanos (Buenos Aires, Córdoba y Rosario) frente a la crisis que afectó al mercado de trabajo de dichas urbes, debió quedarse en las respectivas provincias y establecerse en las ciudades capitales de ambas jurisdicciones.

En tercer lugar, y como consecuencia de lo anteriormente mencionado se producen fuertes presiones en los mercados de trabajo de las ciudades capitales. Estas, a su vez enfrentan condiciones de estancamiento de su aparato productivo industrial. Sólo el sector de la construcción -incentivado en los últimos años de la década por las políticas de inversión pública en grandes obras de ingeniería y en planes complementarios de vivienda- logra absorber parte de la población migrante como trabajadores eventuales en su gran mayoría. Por otra parte, el sector público fue otro ámbito de absorción de población desocupada lo que junto a la expansión de un comercio de cuenta propias e informales contribuyó a acentuar la hiperterciarización ya existente en dichas ciudades. El incremento del empleo público y del pequeño comercio, ambos de muy baja productividad, funcionaron como refugio al desempleo generado por el estancamiento y crisis de estas economías regionales. Paralelamente a un empobrecimiento masivo de las actividades urbanas, se aprecia un incremento en las actividades financieras más vinculadas a la especulación que a la producción. La expansión de estas actividades más las relacionadas a la inversión en el sector de la construcción alienta el enriquecimiento de sectores medios urbanos que de algún modo conforman la base de sustentación del sector gobernante en dicho período.

Este conjunto de fenómenos quedó en evidencia en el relevamiento que sobre el nivel alcanzado por la presencia de hogares con necesidades básicas insatisfechas realizara el organismo central de estadísticas. Lamentablemente se carece de un estudio similar con fecha previa pero los datos

porcentuales ilustran sobre el grado de extensión de las carencias sociales y el mayor impacto de este fenómeno en el sector rural y en los miembros de menor edad de los hogares afectados. Las cifras consignadas duplican y hasta triplican el promedio nacional de familias con NBI, según cada una de las provincias involucradas.

En lo que se refiere al plano de los procesos productivos caben efectuar estas reflexiones finales.

El modelo monetarista afectó sensiblemente la capacidad adquisitiva de la población argentina con el consiguiente estrechamiento de la capacidad de consumo de los sectores sociales asalariados. Estos, que orientan su demanda subsistencial con preferencia de aquellos bienes-salario que se producen en la región bajo estudio, limitan así la compra de dichos productos. Algodón, tabaco, arroz, carne vacuna, yerba, frutos, etcétera son rubros particularmente afectados por la contracción del mercado de demanda.

Sobre esta realidad vigente en el período se superponen las diferencias estructurales que hacen recaer el peso de la crisis económica en los sectores productores agrarios de cada circuito agroindustrial. Además, siendo mayoría los pequeños productores, en esto se concentra el efecto negativo mayor.

De ahí la reducción manifiesta en la generación de valor agregado entre 1970 y 1980 de las actividades productoras de bienes en las dos provincias analizadas. Algunas manifestaciones industriales de exportación aisladas, no ligadas a la actividad agraria como la mayoría, no alcanzan a compensar la caída de la base productiva de bienes. Solo el Estado, hasta 1980, actúa con gastos administrativos y de inversión, a tratar de compensar los resultados negativos apuntados.

En suma. El modelo monetarista nacional repercutió acentuadamente en la economía regional con características tales que aún hoy -1985- no se vislumbran signos de recuperación.

TRES APROXIMACIONES AL ESTUDIO DEL DESARROLLO DE LA RED URBANA
EN COLOMBIA

Samuel Jaramillo

Luis Mauricio Cuervo.

Centro de Estudios pa
ra el Desarrollo Eco-
nómico CEDE- UNIANDES

La red urbana colombiana presenta una configuración que la hace peculiar dentro del contexto latinoamericano: a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los otros países de la región, la distribución de la población y de las actividades no parece concentrarse de manera excésiva en una o dos aglomeraciones en perjuicio del resto de los centros urbanos. Incluso el perfil que ella presenta se acerca a lo que los especialistas, con distintos criterios catalogan como una red urbana "equilibrada", con lo elusiva que pueda ser esta noción: los distintos índices de primacía urbana no solo muestran el caso colombiano como el más moderado en el continente, sino que lo señalan como algo comparable a lo predominante en los países avanzados.

En general, y tal vez en asocio con la última observación, este rasgo es considerado tanto entre colombianos como entre extranjeros, como algo positivo, que implica un cierto balance en las posibilidades de desarrollo de las distintas regiones y ciu-

dades, y de alguna manera, un recurso para el progreso general. Sin embargo, en los últimos tiempos han aparecido malos augurios, que perturban esta satisfacción que los colombianos siempre han mantenido al respecto: uno a uno surgen síntomas inquietantes de que este preciado equilibrio se deteriora con el tiempo. La trayectoria del crecimiento poblacional de los distintos grupos de ciudades, según su tamaño, parece diverger de manera apreciable, favoreciendo las de mayor talla. Las cuatro grandes ciudades que han sido las cabezas de la red urbana, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, adquieren una importancia cada vez mayor, y entre ellas, la capital del país gana claramente terreno con el tiempo. La sospecha de que la llamada "macrocefalia urbana", dolencia de la cual parecía haberse librado Colombia hasta el momento, esté entrando en una fase de erupción aguda, es algo que preocupa a las autoridades, y no solo a ellas, pues este se ha ido convirtiendo en uno de los temas centrales del debate político más amplio.

La presente investigación surge de este contexto, y hace parte del intento de respuesta colectiva que la comunidad académica y los planificadores han procurado ofrecer a estas inquietudes, en un terreno más riguroso y sistemático. Sobre este tema existe una no despreciable tradición de reflexión en Colombia en el pasado, pero las condiciones de ejercicio de la investigación social en el país, que se han vuelto cada vez más precarias con la crisis económica y los problemas fiscales, no han permitido que en la última etapa la contribución de los científicos sociales sea proporcional al interés general por este aspecto. Como consecuencia, el debate se desarrolla en un paraje donde lo que abundan son los equívocos y la confusión. A menudo las interpretaciones que se avanzan, y

que son la base de decisiones efectivas de política, tienen flagrantes incoherencias internas, o se basan en aseveraciones no confirmadas por evidencias empíricas confiables, o la argumentación se apoya en planteamientos claramente sobrepasados en la evolución más general de la ciencia social. Incluso no parece haber un acuerdo sobre lo que debe explicarse: no es raro encontrar que lo que separa dos posiciones, no es una distinta interpretación de un mismo fenómeno, sino que, sin ser consciente de ello, lo que se tiene es una apreciación diferente de lo que está ocurriendo. Para algunos, las mismas cifras en los índices de concentración espacial de Colombia son alarmantemente altos, mientras que para otros, como hemos dicho, reflejan un equilibrio afortunado. Así mismo, algunos temen estar al borde de un proceso de inestabilidad espacial de graves consecuencias, mientras que para otros se trata de un proceso de cambio esperable y bajo control. En ausencia de una base común, los esfuerzos aislados de interpretación corren el riesgo de diluirse infructuosamente en trayectorias centrífugas.

Esta consideración permite introducir el objetivo general que nos hemos propuesto con esta investigación y algunas de sus características. Aunque no pretendemos zanjar las diferencias que puedan existir al respecto, ni obviar las dificultades de la discusión, nos proponemos contribuir al debate sobre la evolución y las características de la red urbana colombiana, aportando algunos elementos de orden a esta reflexión colectiva, en la perspectiva de que ella pueda adquirir un carácter cumulativo. Nuestra esperanza, compartida con otros investigadores, es la de contribuir a que las posiciones avancen, sean ellas convergentes o no, pero que no se siga girando en redondo.

Para contribuir en el sentido mencionado, es necesario realizar esfuerzos en distintas direcciones, entre las cuales destacamos las siguientes:

a) Se requiere un trabajo de revisión crítica, ampliación y adaptación de cifras básicas, que permitan establecer la evolución de distintos aspectos de la red urbana, apoyándose en fuentes confiables, procedimientos reconocidos, y que haga posible análisis con contenido interpretativo.

b) Es necesario detectar vacíos en la investigación y empezar a dar pasos para llenarlos.

c) Es necesario presentar, así sea de manera tentativa, elementos de explicación teórica, con un mínimo de rigor y coherencia.

Dadas las difíciles circunstancias financieras por las que atraviesa la investigación en Colombia, hicimos la siguiente decisión: antes que escoger un aspecto muy preciso y llevar su estudio hasta un grado apreciable de desarrollo, lo cual hubiera sido aconsejable en otro contexto, escogimos atacar simultáneamente diversos aspectos, en los puntos en que más claramente se requiere un esfuerzo. La intención al lanzar al mismo tiempo varias sondas, es la de echar a andar una dinámica colectiva, e incluso mostrar, no solo a los investigadores, sino también a quienes apoyan financieramente la investigación, que el desenvolvimiento de estos análisis es algo necesario y urgente, que ellos pueden ser realizados, y señalar una senda para estos desarrollos.

Es por ello que más que una investigación única, lo que aquí presentamos son tres investigaciones encadenadas, cuya conexión tiene que ver con el papel que cumplen dentro de este programa general de indagación. Fueron seleccionados tres tópicos que a nuestro juicio son claves en esta dirección:

El primero de ellos es un análisis del desarrollo espacial de la industria. Este es un tema para el que existen varios estudios en el país, pero las deficiencias generales en la información y en su tratamiento son grandes, y sobre todo, porque la gran mayoría han tenido un carácter puntual. Nuestro propósito fue el de suministrar una base de datos más precisa, proporcionar una dimensión temporal más amplia para el análisis, y proponer nuevas líneas de interpretación.—El análisis central cubre el período 1945-1980.

El segundo aspecto estudiado, es el análisis de los determinantes no industriales de la evolución de la red urbana, en particular las actividades terciarias y el suministro de ciertos medios de consumo colectivo. Este es un tema prácticamente inédito en Colombia, a pesar de su importancia reconocida, y en ese sentido nuestro estudio tiene un carácter exploratorio y pionero. Realizamos, de una parte, una discusión teórica sobre el papel que pueden cumplir estos elementos en una economía periférica como la colombiana, aspecto crucial, pues conceptualmente hay muy poca precisión sobre este asunto, y lo que prevalece son ciertos prejuicios más o menos groseros. Así mismo, realizamos algunos ejercicios empíricos, con el ánimo sobre todo de calibrar las posibilidades y dificultades que se encuentran para ello en Colombia, pero fue po-

sible extraer algunas indicaciones sustantivas de importancia. Se analizó la evolución de las relaciones espaciales entre el empleo secundario y el terciario entre 1938 y 1973, a partir de datos censales, y se examinó la distribución espacial de los servicios públicos en este mismo lapso, y de la educación universitaria entre 1959 y 1983. Finalmente, nos vimos en la necesidad de establecer y analizar una serie de mediciones sobre el desenvolvimiento demográfico de la red urbana, pues también en ello existe una gran confusión, ejercicio que procuramos retrotraer en el tiempo (partimos de 1912 hasta 1973), con el fin de detectar ciertas tendencias generales de largo plazo.

Para terminar, el tercer aspecto que se abordó, fue la construcción de un esquema general de desarrollo de la espacialidad en Colombia a través de su historia. Parece ser esta tarea de una pretensión desmedada, de una parte, y de otra, algo prematuro. A nuestro juicio, ella se justifica, sin embargo, porque los estudios parciales requieren urgentemente una referencia de conjunto que, y esto es muy importante, exige una lógica de reflexión diferente a la empleada en los análisis puntuales. Podría pensarse que no están estudiados todos los aspectos para realizar una síntesis de este tipo: de hecho los análisis parciales son mucho más numerosos de lo que se ve a primera vista, y permiten (pero sobre todo, requieren), construir lo que hemos denominado una "síntesis provisional". Nuestro trabajo consistió en elaborar un borrador de tal síntesis, en el cual pudieran precisarse los argumentos centrales y su interconexión, localizar los vacíos más importantes y jerarquizar los puntos que más urgentemente requieren ser examinados con mayor detalle. En la medida en que, como pocos aspectos de la

vida social, la espacialidad tiene una gran inercia histórica, debido a lo cual hechos del presente tienen a menudo determinantes en un pasado bastante remoto, decidimos adoptar una perspectiva de largo plazo, remontándonos a la distribución espacial de la población precolombina a la llegada de los españoles (que sigue teniendo insospechadas repercusiones hoy en día), hasta la época actual, distinguiendo seis períodos en que sucesivamente la estructura espacial va adquiriendo lógicas diferentes.

Por supuesto, no pretendemos dar una versión definitiva sobre ninguno de estos temas, ya que nuestra intención es sobre todo de incitación y provocación. Sin embargo, nuestro criterio de ir consolidando posiciones nos ha conducido, así lo esperamos, al menos, a hacer contribuciones de alguna consideración, y las primeras respuestas que hemos recibido del reducido grupo de investigadores y funcionarios a los que hemos podido presentar nuestros resultados, han sido muy alentadoras. Estamos seguros que una mayor difusión de estos trabajos tendrá un efecto considerable en cuanto sus logros positivos, como en cuanto su potencialidad en desarrollos ulteriores.

A continuación presentamos un breve resumen de los principales rasgos de cada una de estas investigaciones, en lo que pedimos al lector su indulgencia si los encuentra excesivamente suscintos. No es fácil la tarea de condensar en tan breve espacio las 650 páginas de los informes originales, que tocan, como hemos visto, una problemática relativamente amplia.

Bases para la interpretación del desenvolvimiento espacial de la industria colombiana.

El núcleo de este trabajo consiste en la homogeneización y análisis de las cifras de actividad industrial, desagregadas en los 36 centros urbanos más importantes, que copan alrededor del 90% del empleo en el sector en el agrgado nacional. La variable que pudo ser examinada durante un lapso de tiempo más prolongado fue el empleo industrial, para el cual se establecieron cinco cortes de observación en los siguientes años: 1945, 1958, 1966, 1974 y 1980. Por dificultades de comparación en las cifras originales, el valor agregado solo pudo ser examinado en las tres últimas fechas. Las fuentes de información son las siguientes: para 1945, se emplearon las cifras del Primer Censo Industrial realizado en ese año, y para las fechas siguientes, se usaron los datos provenientes de la Encuesta Anual Manufacturera, que lleva a cabo el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la cual es censal para los establecimientos más grandes, y muestral para los más pequeños. Originalmente las cifras no son completamente compatibles entre las dos fuentes, ni en todos los años de la EAM, ya que esta ha experimentado algunos cambios metodológicos: debimos realizar entonces un trabajo de compatibilización de ellas. Las cifras fueron analizadas en tres niveles de desagregación: el total nacional, cuatro subagregados en relación con el papel del producto en la producción (bienes de consumo ligero, durable, intermedio y bienes de capital), y 20 sectores de la desagregación a dos dígitos de la CIIUL. Para estas desagregaciones también tuvimos que realizar un proceso de adaptación de las cifras originales para permitir su comparación. Para algunos propósitos, los centros urbanos fueron agrupados en

tres conjuntos, de acuerdo a su talla poblacional: las cuatro grandes ciudades, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla; 10 centros a los cuales llamamos "intermedios"; y 26 centros considerados "pequeños". En otros análisis, los centros urbanos no se agregan.

Nuestro examen inicial de las cifras globales y de los sub-agregados, fue bastante sencillo, y consistió en analizar las transformaciones en la participación de cada uno de los centros y de los grupos de centros en los agregados totales, examinar sus tasas de crecimiento y el cambio en la jerarquía de los centros, y comparar esto con la trayectoria poblacional de las ciudades. Destaquemos nuestros principales hallazgos en este plano:

Parecen existir claramente dos fases en las que la distribución espacial de la industria tiene lógicas relativamente diferentes: la primera la constituiría el año 1945, y la segunda, el resto de nuestras observaciones, lo que sugiere que debe haber una transición entre 1945 y 1958. Las diferencias entre las dos etapas son marcadas: en la fase inicial, el centro con mayor actividad industrial es Medellín, mientras que en la fase posterior, Bogotá desplaza a esta ciudad al segundo lugar. Así mismo, Barranquilla, que en la primera fase es el tercer núcleo industrial, se ve rebasada por Cali en la segunda etapa. La participación de las cuatro primeras ciudades pasa de 71,3% en 1945, a oscilar alrededor del 80%, en lo que^a empleo se refiere, mientras que las ciudades intermedias ven descender su participación de 19,5% a un nivel entre el 13 y el 14%. Así mismo, el empleo industrial que se localiza por fuera de estas 36 ciudades fue en 1945 de 19,6% del total, y en los años siguientes se mantuvo cerca del 10%.

El segundo rasgo, que en cierta manera es sorprendente, es la gran estabilidad que muestra la estructura urbano industrial a lo largo de la segunda etapa. En estos 22 años, durante los cuales la talla de la industria más que se duplicó, y atravesó por etapas y ciclos muy distintos, se evidencian muy pocos cambios en su lógica espacial. La participación de los grupos de ciudades al principio y al final es muy similar: las 4 grandes ciudades representan en 1958 el 78,3% del empleo y en 1980 alcanzan el 79,1%. Las ciudades intermedias absorben el 13,6% en el 58 y pasan al 14,1%, mientras que las ciudades pequeñas pasan del 8,1% al 6,8%. En términos del valor agregado (sólo hay datos a partir de 1966) , hay una ligera caída de la participación de las grandes ciudades, 80% en el 66 a 72% en el 80, que tiene como contraparte un alza en el grupo de ciudades pequeñas. Pero el crecimiento de estas últimas está concentrado en una sola ciudad, Barrancabermeja, un centro petrolero que pasa de representar el 2,5% del valor agregado en 1966 a el 7,2%, en lo que al menos una parte debe obedecer al crecimiento de los precios de este producto. Si se excluye esta ciudad, los pequeños centros pasarían de ser el 6,0% del valor agregado al 6,8%. Esta conclusión es importante subrayarla pues implica que mientras que la distribución de la población en la red urbana tiene una cierta tendencia a la concentración, lo que tradicionalmente se ha considerado como su principal determinante, la actividad industrial no muestra algo similar, sino que incluso se puede observar desde cierto punto de vista una ligerísima desconcentración. Tanto este aspecto de la estaticidad de la distribución espacial de la industria en los 22 años de la última fase,

como su contraste nítido con la primera fase, están confirmadas por otros indicadores un poco más elaborados sobre las tasas de crecimiento y la evolución de la jerarquía urbana.

En cuanto a la relación de la actividad urbana con la evolución de la población en estos centros, destacamos dos aspectos. El primero es que hay una cierta relación positiva, que no cambia mucho con el tiempo, entre tamaño poblacional de la ciudad y el peso relativo que el empleo industrial tiene en la población, es decir, que a medida que las ciudades son más grandes, el empleo industrial crece más que proporcionalmente. Pero esta relación tiene dos excepciones notables: de una parte, Bogotá, que a pesar de ser la ciudad mayor, el peso relativo del empleo industrial es mucho más bajo de lo que podría esperarse si siguiera la pauta general, y revela tanto el carácter de capital política de esta ciudad, como su trayectoria histórica, sobre lo que volveremos. De otra parte, existe una serie de pequeñas poblaciones que soportan complejos industriales relativamente modernos, creados en general por una decisión oficial y que tienen un peso relativo del empleo industrial más alto de lo normal. Es el caso de Barrancabermeja con su complejo de refinerías petroleras y Duitama y Sogamoso que soportan un complejo siderúrgico y una planta ensambladora de automóviles. El segundo aspecto que debe destacarse de la relación entre empleo industrial y población urbana es que esta razón, que está cayendo, como podría esperarse desde una cierta perspectiva teórica, entre 1945-1966, a partir de allí se estabiliza e incluso crece relativamente.

En lo que respecta a los subagregados industriales, encontramos patrones espaciales relativamente distintos entre ellos, pero que no cambian demasiado con el tiempo. El valor agregado de los bienes de consumo ligero (no fué posible analizar el empleo para este nivel de agregación), es el que tiene una relación más estrecha con la población de los centros industriales, con una concentración muy parecida: a medida que pasa el tiempo las dos variables se van concentrando ligeramente. La producción de bienes de consumo durable y de bienes de capital están más concentradas en las grandes ciudades que la población, y su diferencia con ella permanece relativamente estable a través del tiempo. El subagregado que tiene una pauta más peculiar es el de bienes de consumo intermedio, que incluye el procesamiento del petróleo y que, como hemos dicho, tiene rasgos peculiares y ha ganado importancia. El valor agregado de este conjunto de industrias es el que más difiere de la distribución de la población, con un peso relativo apreciable en las pequeñas ciudades y con una menor concentración de la población. Con el tiempo la desasociación con la distribución de la población aumenta y el valor agregado se desconcentra.

Un segundo nivel de análisis, fué realizado a nivel de los 20 sectores de la clasificación CIIU1 a dos dígitos. Para ello fué necesario emplear medidas sintéticas de "concentración". Usualmente en Colombia se emplea para esto (y para medir la "especialización" de las ciudades), indicadores isardianos del tipo "coeficiente de localización". Para nuestros propósitos este género de índices tiene algunas limitaciones serias, entre las cuales destacamos las siguientes: en realidad, más que un índice

de concentración, lo que mide el CL es la semejanza o diferencia de la distribución espacial de una rama con respecto a la distribución espacial de la industria en su conjunto. En primer lugar, esto impide comparaciones temporales pues la referencia cambia con el tiempo: por ejemplo, si la distribución espacial de una rama permanece estática, pero cambia el agregado total, el CL de la rama cambia. Nada se puede decir de la evolución del conjunto, pues por definición un CL global es nulo, y un promedio de las ramas, así sea ponderado, lo que refleja es el grado de dispersión de la distribución espacial de las ramas, no la concentración del agregado. En la medida que este indicador mide más bien dispersión o diferencia con un patrón general, no distingue el sentido de este contraste, es decir, si la distribución espacial de una rama es más o menos concentrada que el conjunto, sólo registra su diferencia. Finalmente, este índice tiene una cierta distorsión que magnifica la concentración de las ramas cuando éstas se centran en una pequeña ciudad, en comparación a cuando lo hacen en una ciudad mayor. De todas maneras, para permitir la comparación con otros estudios y para establecer el contraste con otros indicadores que generamos, también calculamos estos Coeficientes de Localización, con la siguiente fórmula:

$$CL = \frac{1}{2} \sum_i \left| \left(\frac{V_{ij}}{\sum_i V_{ij}} - \frac{\sum_j V_{ij}}{\sum_i \sum_j V_{ij}} \right) \right|$$

$$\frac{V_{ij}}{\sum_i V_{ij}} = \text{peso relativo de la variable } i \text{ con respecto al agregado nacional de esa variable}$$

$$\frac{\sum_j V_{ij}}{\sum_i \sum_j V_{ij}} = \text{peso relativo de la actividad total de la ciudad } j \text{ con respecto a la actividad total nacional}$$

Nosotros decidimos emplear un indicador alternativo al que denominamos Índice Cinco de Concentración (I5C), que superará algunas de las limitaciones anteriormente señaladas. Su principio consiste en medir jerarquizadamente el peso relativo de los centros en los cuales se desarrolla la actividad en cuestión en orden de importancia. La idea simple de la cual se parte es la de que una actividad está más concentrada que otra, si es mayor el porcentaje de su actividad en centros mayores. Jerarquizándolos ordinalmente, es posible amortiguar la arbitrariedad de la catalogación de "centro mayor". El criterio de jerarquización que aquí se emplea es el de la Distribución Rango Tamaño con coeficiente 1 , que si bien es arbitrario, es reconocido en la práctica como un criterio de normalidad. El índice hace énfasis en los centros mayores, para simplificar el cálculo y para evitar distorsiones en un sistema urbano industrial como el colombiano en el cual existen ramas que están ausentes en algunas ciudades menores. El I5C se calcula de la siguiente manera: se ordena para cada rama los centros en que se desarrolla esta actividad en orden de importancia. Se toma el porcentaje de la actividad total que se desarrolla en el primer centro; a éste se le suma la mitad del porcentaje en el segundo centro, un tercio del porcentaje en el tercer centro y un cuarto del porcentaje del cuarto. Finalmente a esto se agrega la quinta parte al porcentaje global de los 10 centros siguientes, del quinto al décimo cuarto. A esta cifra la denominamos K.

$$K = (a_1 + \frac{1}{2} a_2 + \frac{1}{3} a_3 + \frac{1}{4} a_4 + \frac{1}{5} a_5)$$

a_1 a a_4 = porcentaje de actividad en los centros de rango de 1 a 4

a_5 = porcentaje de actividad en los centros de rango de 5 a 14

A este término K le hacemos una serie de transformaciones lineales para hacerlo variar de 0 a 1. Para hacerlo igual a 0 cuando la actividad está completamente desconcentrada, le restamos el término C, que sería el valor de K si todos los centros participaran en la misma proporción en la actividad global.

$$C = \frac{1}{n} \left(1 + \frac{1}{2} + \frac{1}{3} + \frac{1}{4} + \frac{10}{5} \right)$$

donde n es el número de centros.

Para redefinir el rango de variación de la variable entre 0 y 1 dividimos precisamente por $100 - C$. El ISC se expresaría así:

$$ISC = \frac{K - C}{100 - C}, \text{ en nuestro caso con 36 centros: } ISC = \frac{K - 11,342}{88,658}$$

Este índice permite medir la concentración sin las limitaciones anteriormente señaladas, siendo su valor 1 cuando la totalidad de la actividad en el país se desarrolla en un sólo centro, y 0 cuando se distribuye por igual en las 36 ciudades. No capta sin embargo un aspecto que es particularmente relevante en una red urbana como la colombiana: una actividad puede ser muy concentrada pero su núcleo estar ubicado en una ciudad pequeña. En este caso, su concentración, en vez de acentuar la concentración global, la debilita. Para registrar esta dimensión hemos construido lo que denominamos Índice Cinco de Concentración Primacial, que consiste en una variación del ISC, en la cual la jerarquía de centros no se toma con respecto al orden con que se desarrolla cada actividad en cuestión, sino de manera fija, con relación al orden de importancia general de las ciudades. De esta manera se mide la intensi-

dad en que la concentración de la rama contribuye a la concentración global.

Estos tres índices, el CL, el I5C y el I5CP, fueron calculados para el empleo en cada rama (en 1945, sólo las que son posibles) y para el agregado global. Con ellos pueden realizarse varios análisis particulares que nosotros sólo delineamos, ya que por lo pronto estamos interesados en los resultados globales. Entre ellos subrayamos los siguientes. El agregado total tiene una tendencia moderada al crecimiento del I5CP entre el 45 y el 58, pasa de .379 a .453, y de allí se crecimiento se va atenuando hasta que entre 1974 y 1980 es prácticamente estacionario. Tomando un promedio aritmético simple del valor de estos índices en las cuatro últimas observaciones, se pudo jerarquizar las ramas de acuerdo a su contribución a la polarización. Allí puede verse que, según el I5CP, las ramas que agudizan y que amortiguan la primacía son muy equilibradas, lo que sería coherente con el lento ritmo de concentración general: las ramas con una concentración polarizada positiva representaban el 25,5% del empleo en 1980; las que tienen una concentración cercana a la media, el 47,7% y las que tienen una concentración negativa, el 26,8%. También se hizo un análisis con respecto a las tasas de crecimiento de este I5CP, que da un resultado similar.

Otro aspecto que se analizó fué la especialización de las ciudades. Para ello, de nuevo, la medida más utilizada en Colombia es el Coeficiente de Especialización isardiano, que tiene un prin-

cipio similar al Coeficiente de Localización, y al cual se le pueden hacer observaciones similares: no permite análisis temporales, ni del agregado, y tiene un sesgo en contra de las ciudades que se especializan en una rama importante en el país. Construimos entonces un indicador alternativo, el Índice Cuarto de Especialización (I4E), con una lógica similar al I5C. Para calcularlo, se ordenan las cuatro ramas más importantes en una ciudad y al porcentaje de la primera rama sobre el producto total de la ciudad, se le agrega la mitad del porcentaje de la segunda, un tercio del porcentaje de la tercera y un cuarto de la cuarta. A este término lo llamamos L. Para hacer igual a 0 el valor del índice cuando la ciudad no tiene ninguna especialización, le restamos a L el valor que arrojaría si en la ciudad la actividad industrial se distribuyera absolutamente por igual en las 20 ramas industriales. A esto lo llamamos D. Para hacer variar este rango entre 0 y 1 dividimos por $100 - D$. Para nuestro caso, en que tenemos 20 ramas, la expresión de I4E es como sigue:

$$I4E = \frac{L - D}{100 - D}$$

$$L = \sum_{i=1}^4 \frac{1}{i} a_i$$

donde a_i es el porcentaje de valor agregado en la rama de rango i .

Para el conjunto del sistema urbano industrial el I4E es igual a .201 en 1966, .210 en 1974 y .180 en 1980. Si precisamos que la fecha intermedia es un punto culminante del ciclo de actividad industrial, mientras que las otras dos fechas son los puntos más bajos de dos contraciclos, podría pensarse que con la fase ascendente del ciclo, el sistema tiene una tendencia a la especialización que se retrotrae en la fase descendente. Excluido el ciclo

(1966 - 1980) el sistema acusa una moderada tendencia a la diversificación.

Existe un claro patrón, ya detectado por otros investigadores que muestra una relación inversa entre el tamaño de la ciudad y el grado de especialización. Las grandes ciudades tienden a ser más diversificadas que las pequeñas poblaciones. La tendencia de este fenómeno, excluyendo el ciclo, es hacia un ensanchamiento en estas diferencias, pues con el tiempo las pequeñas ciudades aumentan su especialización y las grandes intensifican su diversificación. Una observación más detallada de la relación entre la tasa de crecimiento del I4E y la talla poblacional, exhibe una forma sinusoidal, pues las ciudades que más rápidamente se diversifican son ciertas ciudades intermedias.

En un trabajo previo sobre este mismo tema realizado por otros investigadores de nuestro centro, (Edgar Reveiz y Santiago Montenegro), se había anotado una cierta ambigüedad de la noción de especialización: un centro puede especializarse en un tipo de producción por razones positivas, porque ofrece ventajas especiales a esta actividad. Pero puede haber una especialización "perversa", de los centros que ofrecen tan pocos atractivos para la producción industrial que sólo retiene aquellas ramas que tienen muy pocos requerimientos. Nosotros procuramos crear un índice que midiera numéricamente la "calificación de la especialización". Las limitaciones de espacio no nos permiten detallar aquí su construcción, así que sólo mencionamos el principio del cual partimos, que es una combinación de dos criterios relativos a las características

de las ramas en las cuales se especializa cada centro. En primer lugar, consideramos un factor positivo de la especialización, si las ramas dominantes en un centro tienen un grado alto de concentración, por ejemplo, medido por su ISC. Las ciudades con especialización perversa en general retienen las ramas industriales más ubicuas. Por otro lado, estimamos que un rasgo positivo de la especialización es que las ramas más importantes en una ciudad tengan una productividad superior al promedio nacional en esas ramas.

Con este índice se pueden realizar varios análisis. Nosotros simplemente clasificamos los centros de acuerdo a estas dos variables, el grado de especialización y la calificación de la especialización. El resultado es una especie de abanico con el vértice en las ciudades menos especializadas, que en general son las más grandes, que tienen una calificación de la especialización intermedia, y dos ramas de ciudades muy especializadas, un puñado de ellas con especialización muy positiva (de nuevo, sobretodo estos "complejos industriales") y un gran número de pequeñas ciudades con alta especialización, pero especialización negativa.

Finalmente, probamos algunas relaciones simples entre variables, que nos pueden acercar a ciertos elementos de explicación de los comportamientos detectados. En primer lugar, probamos si existe alguna relación entre el tamaño promedio de los establecimientos, medido en personal ocupado o en valor agregado, y la talla de las ciudades. No parece haber una relación significativa. Sin embargo, el cuadro no es tan caótico si examinamos separadamente la distribución espacial de las empresas con más de 200 trabajadores, cata-

logadas como grandes, y las que tienen un número de empleados menor que este límite, y comparamos cada una con la distribución de la población en estos centros. Las empresas pequeñas mostraron una fuerte asociación con la distribución de la población ($R^2 = .99$ en 1974 y 1980), y un cierto sesgo favorable hacia las grandes ciudades que se acentúa con el tiempo. Las grandes empresas parecen tener un grado menor de asociación con la distribución de la población ($R^2 = .764$ en 1976 y $.715$ en 1980), y son más o menos neutras con respecto al tamaño de la ciudad.

Como en otros contextos se plantea que debe existir una asociación entre los requerimientos de mano de obra calificada y la localización de las plantas industriales en ciudades grandes donde ésta pueda ser reproducida ventajosamente, indagamos sobre la existencia de una relación estadística entre porcentaje promedio de participación de personal calificado sobre el total, y el tamaño de la ciudad. No parece haber asociación alguna, lo cual es inesperado y amerita insistir en la investigación detallada de este aspecto.

Finalmente, hicimos una desagregación de los establecimientos que operaban en 1980, en tres grupos, de acuerdo a su fecha de fundación: antes de 1950, entre 1959 y 1960 y posterior a ese año, y examinamos su distribución geográfica. Con esto queríamos constatar qué tan acentuada era la inercia espacial de esta estructura. Constatamos, en primer lugar, que las empresas más antiguas, fundadas en lo que parece ser una fase previa de la dinámica espacial, representan más de la mitad del valor agregado de la producción y además

su tamaño promedio es casi cuatro veces el de las empresas fundadas en el período más reciente. Esto sugiere una inercia considerable, lo cual se confirma cuando se observa que el I5CP es menor en esas empresas antiguas que en las nuevas.

Concentración espacial de la actividad económica en Colombia.

Contribución al estudio de los determinantes no industriales del desarrollo urbano.

La constatación de que no parece existir una correspondencia completa, al menos a primera vista, entre la tendencia a la concentración de la red urbana y el comportamiento espacial de lo que se ha considerado su determinante más importante, la actividad industrial, revela la necesidad de indagar sobre otros determinantes de la dinámica espacial. En un escrito teórico anterior (S. Jaramillo "Sobre la Macrocefalia Urbana en América Latina", Desarrollo y Sociedad N. 1, 1979), habíamos señalado la necesidad de indagar acerca del impacto que sobre las redes espaciales latinoamericanas ejercen las peculiaridades que adquieren en estos países ciertas actividades no industriales, en particular las actividades terciarias, y la provisión de ciertos valores de uso colectivo urbano. Este trabajo intenta desarrollar en alguna medida este planteamiento, y explorar las posibilidades de una investigación empírica al respecto en Colombia, a través de la realización de ciertos ejercicios iniciales.

La primera parte del estudio está dedicada a plantear algunos aspectos teóricos relativos a la terciarización de las economías capitalistas periféricas y su incidencia en la dinámica espacial, tratando de registrar los desarrollos conceptuales que hemos venido elaborando a partir de nuestro primer documento teórico de 1976, y uno adicional desarrollado en 1983 (L. M. Cuervo: "Dependencia Económica y Primacía Urbana en Colombia" , Institut d'Urbanisme de

Paris). No tenemos aquí espacio para hacer un recuento detallado de esta discusión, así que simplemente señalamos las áreas de preocupación. Nos interesa en primer lugar, ponernos en guardia frente a comparaciones demasiado simples entre el papel de las actividades terciarias en países capitalistas periféricos de hoy, cuya industrialización es menos desarrollada que en los países avanzados, y este mismo aspecto en los países centrales cuando sus niveles de industrialización eran comparables a los que muestran los países dependientes en la actualidad. Una comparación apresurada conduce fácilmente a calificar la terciarización de nuestros países como hipertrofiada, y a considerar su impacto espacial como algo patológico. Frente a esto, llamamos la atención sobre la relación entre actividades productivas como la industrial y las actividades terciarias, que no es algo fijo en la sociedad capitalista, sino que va cambiando de acuerdo a sus fases de desarrollo, y en general puede anotarse cómo, en sus etapas avanzadas, cuando la economía capitalista se complejiza, requiere una proporción mayor de procesos complementarios a la producción misma (financieros, comerciales, de gestión, etc.). El hecho de que la industrialización latinoamericana se desencadene en una etapa avanzada del desarrollo del capitalismo, señala ya una diferencia irreductible en este aspecto con la industrialización clásica. Aspectos tales como el desfase de la innovación técnica en actividades productivas y terciarias y los constreñimientos para el aprovechamiento pleno de ciertas economías de escala, derivadas de la rigidez de asociación entre lugar de producción y lugar de consumo en ciertos servicios, hechos que caracterizan la terciarización de las

economías capitalistas contemporáneas, también se manifiestan en los eslabones periféricos de la cadena capitalista.

Sin embargo, por otro lado, también es necesario desarrollar la comprensión de las especificidades que introduce en la terciarización el carácter periférico de las economías de los países dependientes, y sobretodo, las incidencias en sus pautas espaciales. En este sentido, exploramos las posibles consecuencias que sobre esto pueda tener un nivel de acumulación menor, un papel más limitado de la acción económica del Estado, mayores contrastes entre los ingresos de las distintas capas sociales y un valor absoluto marcadamente más bajo de los sectores de ingresos populares, procesos peculiares de proletarización, que combinan el régimen salarial con actividades "informales"; etc. Desembocamos en la necesidad de diferenciar estos efectos en tres tipos de actividades terciarias: un terciario "superior", correspondiente a grandes rasgos a las actividades no productivas de apoyo a la producción, asociadas a la evolución general del capitalismo, pero que en estos países adquieren ciertas peculiaridades, así como su manifestación espacial; un sector terciario "inferior" que se desarrolla en estos países a partir de modalidades peculiares de reproducción de la fuerza de trabajo en economías con salarios estructuralmente bajos; y un sector terciario "social", ligado al papel del Estado en el suministro de ciertos valores de uso colectivo urbano, que también adquiere pautas espaciales peculiares (véase S. Jaramillo "Crisis de los Medios de Consumo Colectivo Urbano y Capitalismo Periférico", Desarrollo y Sociedad N. 10, 1981).

La segunda parte está destinada a hacer algunos análisis empíricos sobre estos aspectos, que por su carácter exploratorio, y las dificultades que surgieron para su desarrollo, sobretudo en los que se refiere a la disponibilidad de información adecuada, apenas constituyen pasos iniciales en esta dirección.

En la primera sección de esta parte se realizan una serie de mediciones del desarrollo de la concentración demográfica de la red urbana, ya que la falta de estos elementos para un período suficientemente largo, y realizados con el rigor requerido, son una ausencia que limita en general la reflexión que nos ocupa. Se seleccionaron las 39 aglomeraciones urbanas más grandes en 1973 (último censo con resultados disponibles); y se examinó su evolución en los últimos 6 censos, cuyas fechas son como sigue: 1912, 1918, 1938, 1951, 1964, 1973. Para los últimos 4 censos se hizo una distinción entre "cabecera municipal", es decir el casco propiamente urbano, y el "total municipal", que incluye zonas rurales, distinción que no pudo hacerse para las fechas anteriores. Se examinaron varios aspectos: se calcularon los parámetros de la distribución rango-tamaño, se analizaron las tasas de crecimiento y su relación con las tallas de las ciudades, se calcularon tres indicadores de primacía urbana: el Índice de Primacía Urbana (IPU) que es la relación entre el tamaño de la ciudad primada y la población de la red urbana; el Índice de Cuatro Ciudades (ICC), que es la relación entre la primera ciudad y las 3 siguientes ciudades; y el Índice de Primacía Urbana de Cuatro Ciudades (IPUCC) que es la relación entre las primeras cuatro ciudades y el conjunto urbano.

Las conclusiones que pueden sacarse son como sigue:

Los diferentes indicadores de Concentración y Primacía Urbana tienden a incrementarse a largo plazo y la velocidad de crecimiento de las ciudades más grandes sobrepasa a la de las más pequeñas (aunque las ciudades con menor dinamismo parecen ser las ciudades intermedias). Sin embargo, esto aparece más marcado en los llamados "Indices de Primacía", que hacen énfasis en los eslabones mayores de la cadena urbana, en contraste con la distribución rango-tamaño que intenta involucrar el conjunto.

El período 1951 - 1964, que es el de más rápido crecimiento poblacional, parece ser excepcional con respecto a algunas de estas pautas, pues las pequeñas ciudades crecen de una manera particularmente acelerada, haciendo descender el parámetro q de la distribución rango-tamaño.

La primacía de las 4 grandes ciudades sobre el conjunto de la red urbana comienza a acentuarse desde principios de siglo, pero la primacía de Bogotá sobre el total y sobre las otras 3 ciudades mayores sólo se perfila a partir de 1951.

La siguiente sección se destinó a examinar las relaciones entre el crecimiento poblacional de las ciudades de una parte, y de otra, el crecimiento del empleo terciario y secundario. Esto se realizó para los 39 centros seleccionados en los censos de 1938,

1951 y 1973, para los que estuvo disponible la información relevante (el censo de 1964 no discriminó la PEA por sectores de actividad). Las relaciones en las tasas de crecimiento respectivas muestran una gran asociación del incremento demográfico, tanto con el crecimiento del empleo terciario, como en el del empleo secundario, pero menos acentuado en este último caso. Sin embargo, parece también haber una relación estrecha entre crecimiento del empleo secundario y terciario: esto sugiere que la diversa evolución de la magnitud de cada una de estas categorías de empleo, más que una disociación, lo que implica tal vez es una conexión más compleja.

Puede constatarse además una tendencia a la terciarización de la economía colombiana, pero al mismo tiempo una homogeneización a este respecto de los distintos centros urbanos. Examinando la evolución de los índices de concentración (I5CP) de cada uno de estos tipos de empleo llegamos a una constatación un poco sorprendente, pues en principio no es coherente con lo observado en nuestro anterior estudio sobre el sector industrial. Aunque los índices para los dos sectores crecen entre 1938 y 1973, el del empleo secundario crece mucho más e indica una concentración más elevada en la última fecha.

Índice Cinco de Concentración Primacial
para el Empleo Terciario y Secundario.

	1938	1973
Secundario	.36	.49
Terciario	.40	.45

Sin embargo, la explicación puede estar, en primer lugar, en que el período es diferente. La estaticidad de la distribución espacial industrial parece tener lugar en fechas más recientes, a partir de 1958 en nuestros datos. De otra parte, la definición de "empleo secundario" y "personal ocupado industrial" no es exactamente la misma pues esta última se reduce a establecimientos manufactureros con más de 10 empleados, es decir no cubre ni micro empresas ni establecimientos productivos informales, ni incluye actividades afines como reparaciones y servicio, que sí hacen parte de la primera definición.

Una sección ulterior está destinada a examinar la distribución espacial de dos tipos de valores de uso colectivo: los servicios públicos y la educación universitaria, sobre lo cual simplemente consignamos las principales conclusiones.

El grado de concentración de las viviendas urbanas dotadas de acueducto, alcantarillado y electricidad, es mayor que el del total de las viviendas en los 4 últimos censos, lo que sugiere un efecto polarizante sobre la red urbana. Sin embargo, la evolución a través del tiempo muestra un debilitamiento de este poder concentrativo, pues el avance en la cobertura de los servicios públicos, que ha sido muy importante en los últimos años, tiende a acercar la distribución espacial de las viviendas servidas y del total de las viviendas. Paradójicamente, el efecto polarizante entre Bogotá y las tres restantes ciudades mayores tiende a acentuarse con el tiempo.

Se examinó finalmente la evolución de la distribución espacial de la educación superior en los años 1959, 64, 68, 73, 78 y 83 en lo que respecta a 6 variables: número total de aspirantes a primer curso, de matriculados, de egresados, de profesores de tiempo completo y de profesores-hora-cátedra. Paradójicamente, este servicio que ha tenido una extraordinaria ampliación, y una difusión espacial considerable, incorporando cada vez una mayor cantidad de centros urbanos, muestra al mismo tiempo una tendencia a la concentración cada vez más acentuada. Esto es notablemente más agudo en la provisión privada de ese servicio con respecto a la educación pública. En contraste, entre las 4 grandes ciudades hay una tendencia a la homogeneización.

LA EVOLUCIÓN DE LA DINAMICA ESPACIAL EN COLOMBIA:

ESQUEMA TENTATIVO DE INTERPRETACIÓN

Con este trabajo, como hemos dicho, pretendemos delinear un esquema tentativo del desenvolvimiento de la estructura espacial de Colombia, tratando de identificar las distintas etapas que han ido sucediéndose a través del tiempo. Nuestro convencimiento es el de que este es un elemento indispensable para comprender el presente, pues los aspectos espaciales poseen una inercia particularmente acentuada, y fenómenos de épocas muy remotas y distintas siguen gravitando sobre las realidades hoy en día.

Esquemáticamente presentamos una serie de rasgos de la estructura espacial colombiana actual que, a nuestro juicio, para ser comprendidos plenamente es necesario remitirse a la historia de la espacialidad en diferentes momentos. Algunos de ellos son compartidos con otros países latinoamericanos, otros son más específicos.

En primer lugar, la ocupación del territorio colombiano es muy desigual, ya que la inmensa mayoría de la población se asienta en solo dos de las regiones naturales que representan menos de mitad del área total: ellas son la extensa zona montañosa ocupada por la trifurcación que experimenta la

Cordillera de los Andes al penetrar a Colombia, con dos valles intersiciales por los que corren dos grandes rios, el Magdalena y el Cauca. Esta es la región Andina. La otra región ocupada es la Costa Atlântica, formada por extensas tierras bajas. Pero ni la Costa Pacifica, una estrecha faja humeda tropical, ni las vastas llanuras del Orinoco, los Llanos orientales, ni la Amazonia, albergan una población significativa.

Un segundo rasgo que es necesario explicar es la persistencia de pronunciadas heterogeneidades entre las distintas regiones socioeconomicas que se han conformado en el area ocupada y que ha sido un determinante de mucha importancia en el desenvolvimiento general de la nación.

Un tercer aspecto consiste en la pronunciada tendencia a la urbanización en las últimas décadas, que está en proceso de convertir la población colombiana de predominantemente urbana en predominantemente rural.

Finalmente, podemos anotar como un cuarto rasgo, la configuración relativamente equilibrada de su red de ciudades, en lo que escapa a la pauta predominante en la mayoría de los países latinoamericanos, que por la general exhiben una fuerte primacia urbana.

A continuación presentamos una periodización en 6 etapas de lo que a nuestro juicio han sido los grandes segmentos con

una logica espacial diferente en el territorio de Colombia actual.

La primera de estas etapas la constituye el asentamiento de la población indigena antes de la llegada de los conquistadores europeos. Algo muy sorprendente es el elevado volumen de la población que hoy se calcula entre cuatro y cinco millones en el territorio que será Colombia, cifra que solo hasta comienzos del siglo XX volverá a ser alcanzada. Desde ese momento, sin embargo, se registra ya la pauta de una muy desigual repartición de la población entre las regiones naturales. El grueso de estos habitantes se encontraba ya en la región andina (en las altiplanicies, las estribaciones de la cordillera y en los valles interandinos), y en la Costa Atlántica, mientras que las otras zonas estaban poco pobeladas.

Esta alta población, que implicaba una elevada densidad para la epoca, era compatible con tecnicas agricolas muy rudimentarias, lo que probablemente estaba asociado con el aprovechamiento de especies nativas de alto rendimiento y a la escogencia de zonas particularmente fértiles. Las áreas mas densamente ocupadas y pobeladas por pueblos culturalmente más compleios, tendian a reunir dos características principales: la feracidad de las tierras y su relativa salubridad. Talvez esa se la razon de la preferenciá por las altiplanicies andinas, como los muiscas, el pueblo mas avanzado, o las sabanas de la costa atlantica, por los zenues y los taironas, estos últimos

también ocupando una serranía. Aunque esto es tema de debate, estos pueblelos precolombianos en este territorio, no tuvieron ciudades propiamente dichas, por lo menos en la forma en que las conocían los europeos.

La segunda fase en la dinámica espacial la constituye la primera etapa de la invasión española, que se conoce como la Conquista, y que se extiende entre 1510 y 1550. En este breve lapso, un grupo muy reducido de europeos somete a estos numerosísimos pueblos indígenas movimientos convergentes que parten de la costa atlántica y del Perú, principalmente. El carácter semimercantil de estas expediciones españolas, basadas inicialmente en el saqueo, y la particular organización política ultramarina española, le imprime a esta invasión un carácter fuertemente expansivo que explica tal vez la celeridad de la ocupación. La desproporción numérica con respecto a la población indígena determina que la ocupación española sea exclusivamente urbana, en pequeñísimas poblaciones que se extendían en una muy baja densidad a lo largo y ancho del territorio. Las pautas de ocupación, por supuesto, seguían en cierta medida las que se encontraban en la población precolombiana, pues estas expediciones estaban particularmente atraídas por los pueblelos con mayores riquezas en oro (que eran en general los más avanzados culturalmente), y los más densamente poblados. Sin embargo, la irrupción española trastocó en forma violenta este esquema previo de ocupación y le introdujo algunas variantes significativas. Por supuesto, el efecto más importante

lo constituyó el derrumbe demográfico de la población indígena, proceso devastador que se va a extender por lo menos un siglo más en la etapa subsiguiente a esta, y que es uno de los más catastróficos que recuerde la humanidad. Pero este proceso va a tener ciertas regularidades espaciales: podríamos decir que los sufrieron más fueron en primer lugar los pueblos que primero entraron en contacto con los europeos, cuando la conquista era más violenta y cuando se tenía menos conciencia de su efecto destructivo; en segundo lugar los pueblos menos avanzados socialmente que soportaron mal un proceso de sometimiento y explotación, y que se rebelaron continuamente, siendo aplastados por la superioridad militar europea. En este sentido, la población indígena de la costa Atlántica, fue de las más diezmadas, a pesar de que llegó a tener un volumen poblacional muy importante, y lo mismo sucedió con los pueblos del valle del Cauca medio y bajo, que se rebelaron una y otra vez hasta ser prácticamente exterminados. Las regiones que comparativamente sufrieron efectos menos desastrosos fueron, en primer lugar, el pueblo muisca en las altiplanicies del corazón del país, el grupo más evolucionado y numeroso, y que más tardíamente entro en contacto con los españoles, y en segundo lugar una serie de pueblos del alto valle del cauca y de las zonas andinas del sur.

Pero la dominación española era precaria, y este puñado de aldeas españolas en un mar de población indígena mal sometida, rodeado por indígenas hostiles y con enormes obstáculos

naturales, se va a fracturar económica y políticamente en regiones que prefiguraran el desenvolvimiento socioespacial del territorio hacia el futuro. A mediados del siglo XIX se habían consolidado cuatro gobernaciones, prácticamente independientes económicamente unas de otras: la de Popayán, que abarcaba el Occidente de la región andina, en particular el valle del río Cauca; la gobernación de Santa Fe, con centro en el territorio muisca, y que cubría la parte alta del Valle del río Magdalena; y dos gobernaciones en la Costa Atlántica, una con sede en Cartagena al Occidente del río Magdalena, y la otra al Oriente con sede en Santa Marta.

La siguiente etapa en el desenvolvimiento espacial del territorio que actualmente es Colombia, lo constituye los siguientes dos siglos y medio de dominación española, conocidos como la Colonia. La consolidación de una relación estable con la metrópoli, que no se basara simplemente en la trase alrededor de la extracción y exportación de oro. Esta era una riqueza que existía en el territorio, como lo atestiguaban los enormes tesoros indígenas, y que era especialmente requerida para la expansión del sistema mercantil europeo. Pero también jugaba un papel en ello la dimensión espacial, en particular frente a la escogencia de otras alternativas: la abrupta geografía y las muy rudimentarias condiciones de transporte solo hacían viable la producción de esta mercancía, con una otra relación valor sobre peso, y de conveniente manipulación.

Las distintas regiones, sin embargo van a articularse de manera muy diferente a una economía cuyo núcleo dinámico y eje exportador, era la minería, de acuerdo a sus condiciones para esta actividad. De otra parte, en esta fase van a existir dos subperíodos claramente diferenciados, de acuerdo a la evolución de un factor claro: la evolución de la población. Durante el primer siglo, entre 1550 y 1650, la dinámica socioeconómica va a estar fuertemente influida por el desplome de la población indígena que alcanza su nivel mínimo en esta cultura fecha. A partir de allí la población vuelve a remontarse, pero sobre bases sociales diferentes, lo que redefine las condiciones del desenvolvimiento socioespacial.

Por-supuesto una condición mínima para desarrollar una actividad minera es la de que existan minas. En la Costa Atlántica no se encontraron yacimientos de consideración por lo que su relación directa con la economía minera estaba descartada. Sin embargo esta región poseía otro recurso, su localización privilegiada. En primer lugar, era el paso obligado para la internación de viajeros y de mercancías a las provincias andinas. De otro lado, tenía una localización estratégica en el contexto intercolonial: una de sus ciudades, Cartagena de Indias se convirtió en uno de las principales plazas fuertes del Imperio Español en América, y un activísimo puerto comercial. Su pujanza económica, ya que la corona gastaba enormes sumas en su equipamiento y mantención, irradiaba en la economía de

la economía de toda la región, cuyas explotaciones rurales se orientaron a abastecer la, para la época, considerable población urbana de este y otros puertos de la zona (Santa Marta y Mompox, especialmente). Sin embargo la Costa Atlántica, como dijimos fue de las que más severamente experimento en su estructura demografica el impacto destructor de la conquista. Las explotaciones rurales, que se basaron inicialmente en la institución de la encomienda, una forma de, en la práctica, proveerse de mano de obra indígena gratuita o muy barata, desde finales del siglo XVI comenza a evidenciar escasez de brazos. Lo circunstancia que en la region se encontraba Cartagena, que también va a ser uno de los puertos negreros más importantes del continente, va a facilitar la introducción de mano obra esclava, cuyo suministro tenía así una cierta estabilidad y precios relativamente bajos.

Ahora bien, los recursos para la explotación minera, en particular los yacimientos y la población indígena, estaban repartidos en forma diferente en las provincias andinas. Aunque en terminos de depositos de material se dependia permanentemente de los hallazgos más o menos fortuitos, desde un principio una de las zonas más ricas la constituyó la parte norte del area occidental: su muy difícil comunicación con Popayan, de la cual dependia políticamente en un comienzo va a determinar que esta zona se convierta en una región en sí misma en terminos socioeconomicos, y muy pronto políticos, que se

conoce como antioquia La region antioqueña tuvo desde un principio dos peculiaridades: talvez fue la zona andina que se despoblo más fuertemente, pero el mismo tiempo, la escasez de suelos aptos para la agricultura genero un cronico desbalance estructural en el suministro de bienes de sustento. Una consecuencia de ello fue el alto costo de la mano-de-obra esclava, la cual fue introducida de todas maneras por la gran penuria de mano-de-obra, pero en general, en cuadrillas de escala muy reducida. De otra parte, esta explotación esclavista de pequeña dimension, coexistió con mineros libres, pero pauperrimos, que se internaban por su cuenta y riesgo en explotaciones artesanales de aluvi6n . Apesar de la miseria imperante en lo regi6n en esta epoca, esta va a ser la semilla de procesos de cambio social y espacial muy interesante.

La regi6n caucana tiene yacimientos , aunque los más ricos se encuentran al final del periodo en seis zonas perifericas. Pero tiene un nucleo con poblacion relativamente importante. Es donde se introduce la esclavitud en gran escala, para las explotaciones del Choco y Telembí , áreas selvaticas y dificiles, abastecidas con productos agricolas del centro del valle del Cauca. Sus centros más importantes fueron Popayan y Cali.

Finalmente, la region mas importante la constituió la regi6n central, que retuvo la mayor cantidad de poblacion

sobre la base de la zona muisca aunque era mucho más extensa. En un principio contó con yacimientos apreciables, pero pudo desenvolver una economía diversificada, con zonas artesanales de importancia y productos agropecuarios de distinta naturaleza. Desarrolló una red urbana apreciable y su capital Santa Fé se convirtió en la capital política del "reino". Su principal dificultad fue su tremendo aislamiento con el exterior, comunicada como las otras regiones andinas, principalmente a través del río Magdalena, y por trochas caminables, con un nivel técnico de transporte muy primitivo.

La caída de la población indígena sumió a esta economía en una crisis profunda, que de nuevo afectó diferencialmente las regiones. La esclavitud, recurso costoso e inestable, no pudo nunca suplir las deficiencias de mano-de-obra, y esto no va a superarse hasta que la población vuelva a repuntar: parece inesperado que en una época de crisis la población detenga su caída, pero esta revela, no solo la independencia relativa de los fenómenos demográficos, sino algo adicional sobre estas economías. En realidad, si la minería era la principal actividad exportadora, el grueso de la reproducción se daba en un proceso local, en buena parte no mercantil. Sin embargo, la población que crece, es sobre todo de grupos mestizos y blancos, que entre otras cosas tienen una dinámica espacialmente expansiva: en general como los mineros antioqueños, se da una colonización espontánea de campesinos independientes que tratan de escapar a las opresivas relaciones de producción mediante la ampliación

de la frontera agrícola. La respuesta por parte de las capas más poderosas es el establecimiento de haciendas, con mano-de-obra, ya no indígena, ni esclava, sino semiservil. Para ello requieren quebrar la resistencia de estos grupos mestizos, entre otras cosas, mediante el monopolio de la tierra. Esto tuvo lugar sobre todo, en la costa y en la zona central. En el Cauca la esclavitud pervivió un tiempo más y en Antioquia los grupos mestizos y blancos pobres lograron conservar una mayor autonomía.

El panorama al final de la colonia es el de una colección de regiones con perfiles muy diversos en su estructura social y económica, con muy difíciles comunicaciones entre sí y prácticamente autárquicas en lo que es el grueso de su autoridad económica. La región central-copacabana alrededor del 60% de la población total que eran unos 800.000 habitantes. La Costa Atlántica el 20%, el Cauca un 15% y Antioquia el 5%. Las poblaciones tenían una talla absoluta muy pequeña, Cartagena, la más grande de ellas solo alcanzaba unos 25.000 habitantes y, aliviadas las presiones militares, la inmensa mayoría de la población tiene un asentamiento rural.

La siguiente fase en el desenvolvimiento espacial colombiano, lo constituye el grueso del Siglo XIX, las primeras décadas de vida independiente como república. Lo que más sorprende de esta fase, más que los cambios, que hubo algunos, es la continuidad de gran parte de las pautas espaciales coloniales. Mientras que el capitalismo mundial vive en esta época mutaciones que cambian

radicalmente el panorama espacial, y algunos países latinoamericanos tienen transformaciones dramáticas en este sentido, en Colombia lo sobresaliente es la inmovilidad espacial. A nuestro entender, la raíz de este fenómeno estriba en la dificultad que tiene Colombia en este período de insertarse en la nueva división internacional del trabajo, lo cual imposibilitaba el lanzamiento de un proceso de acumulación de capital vigoroso. Es posible que en esto tengan que ver las mismas dificultades generadas por las mencionadas fracturas socioespaciales y por los obstáculos geográficos. Lo cierto es que en este período Colombia apenas jugó el papel de "periferia secundaria", proveedora de emergencia de ciertos productos tropicales cuando el suministro habitual tenía alguna dificultad, pero que era nuevamente desplazada cuando los problemas temporales se solucionaban. Las exportaciones colombianas se limitan a auges fugaces e inestables en productos que van cambiando (tabaco, añil, quina, algodón), sin mayor continuidad, y con un crecimiento general bastante modesto, sobre todo si se tiene en cuenta que este era el propósito nacional. Incapaz de atraer de manera apreciable capital internacional, ni migrantes europeos, Colombia no pudo generar al aparato estatal que permitiera crear la infraestructura para superar la fragmentación espacial. Esto se repercutía en la esfera política, produciendo a su vez nuevas dificultades. La existencia en cada región de capas dominantes con intereses muy diversos y prácticamente independientes, no facilitaba la hegemonía de una fracción que pudiera imponerse

a las otras y desarrollar una estrategia nacional de desarrollo. Por el contrario, los conflictos eran constantes, y con frecuencia se pasaba a los enfrentamientos armados; este fue otro de los obstáculos mayores para la acumulación en este período, en lo que la configuración espacial tuvo mucho que ver, pues las guerras civiles que se convirtieron en una epidemia, no se resolvían militarmente; las fracciones vencidas, que tenían una base objetiva autónoma, pronto se reponían y retomaban las armas.

En estas circunstancias, las regiones continuaron en su aislamiento hasta un tiempo muy avanzado. El Estado era débil, como hemos dicho, y además sus esfuerzos se disgregaban en ~~aparatos regionales~~ (en la década del 60 se aprobó una constitución con un federalismo externo), que adoptaban estrategias divergentes. Una ilustración muy dicente de ello lo constituyó la construcción de ferrocarriles, la cual se inició en diversos puntos simultáneamente, sin ningún concierto y tratando de unir cada región con el exterior: la conclusión de una red coherente va tomando décadas, a pesar de consumir enormes recursos y energía.

Esta situación comienza a superarse, en una etapa que denominamos de transición, entre 1885 y 1930, alrededor de dos procesos fundamentales: la consolidación de las exportaciones de café, que finalmente le permitirá a Colombia una inserción relativamente estable en el mercado internacional, y el avance de un proyecto estatal de conjunto, encaminado a centralizar política-

mente el país y crear un aparato público capaz de apoyar de manera adecuada el lanzamiento de un proceso de acumulación global.

El excedente generado por las exportaciones de café, la paz social conseguida difícilmente después de una pavorosa guerra civil entre 1900 e 1903, va a permitir el florecimiento gradual de una serie de actividades de base urbana, como el comercio, el transporte, las actividades bancarias incluso una primera ola de industrialización ligera, aprovechando la protección natural que daban los costos de transporte en algunos bienes manufacturados de consumo o el acceso a materias primas baratas. Esto, y el impacto de una producción de obras públicas de una envergadura considerable para la época, y que entre otras cosas, afectó profundamente el esquema de sujeción de la mano de obra rural (lo que fue catalizado por algunas tímidas iniciativas de transformación del régimen agrario), desencadenó una corriente migratoria del campo hacia las ciudades, las cuales comenzaron a crecer más rápidamente que la población rural. Lo interesante de resaltar, es que este comienzo de la urbanización que empieza en este momento, y cuyo relieve a veces se olvida, opacado por las proporciones que el mismo adquiere en el período siguiente, se da cuando el espacio nacional no se ha unificado aún. Estas actividades urbanas comienzan a desarrollarse en función de las aglomeraciones que ya tenían cierto tamaño, y que seguían siendo los ejes de mercados regionales incluso muchas de estas actividades, siguen teniendo un ámbito regional, a veces microregional, como esta primera industria: en lugar de un solo foco, aparecen varios

nucleos urbanos, entre los que se distinguen aquellos que eran focos de los fragmentos más amplios de mercado mas o menos unificado, como Medellín en Antioquia, Cali en el Valle del Cauca, Barranquilla, y en menor medida, Cartagena, en la Costa Atlántica, y por supuesto, Bogotá,

La ultima etapa, en la cual voy a ser muy suscito, pues es la más conocida, puede ubicarse su inicio a partir de la decada de los años 30, y está denominada por el proceso de substitución de importaciones, con sus distintos subperiodos. Lo que queremos subrayar es que estos procesos se desarrollan en un momento en el cual, de manera progresiva, se arriba a una integración de un mercado nacional. Nuestra hipótesis, consiste en considerar que a partir de este momento, las presiones hacia la primacia urbana cominzar a manifestase; el crecimiento demografico y la superpoblación relativa rural se aceleran, y las grandes ciudades, y sobre todo la capital se constituyen en poderosos atractivos polarizantes. Pero, y en esto consiste la peculiaridad colombiana, la tardío de lo situación del mercado genera una serie de hechos economicos y sociales que amortiguan y retrasais la profundidad de este proceso: la talla de partida de los centros urbanos diferentes a Bogotá logra capturar ciertas industrias y ciertas ramas que proporcionam ventajas de aglomeracion en esos lugares y menos en la capital, pero sobre todo, se conforman fracciones de clase que a la vez son fracciones regionales: su puja por el poder y por el excedente, pasa por la movilización de su apoyo regional, lo cual debilita en la practica que el Estado,

formalmente muy centralizado, tenga un manejo exclusivamente centralista.

TABLA 4
DISTRIBUCIONES RANGO-TAMAÑO PARA 39 MUNICIPIOS
1912, 1918, 1938, 1951, 1964, 1973

TOTAL MUNICIPAL

Año.	C		Q	R ²	Tasa de Cambio Anual del c
	Logn.	Población	Estimado		
1912	11,9306	151.843	-0,783306	0,9386	
1918	12,1840	195.634	-0.802686	0,9441	+ 0.41%
1938	12,9987	441.839	-0,883282	0,9734	+ 0.48%
1951	13,776	961.260	-1.0048	0,972	+ 1,00%
1964	14,3980	1.790.531	-1,0228	-	+ 0.14%
1973	14,8286	2.753.960	-1,1044	-	+ 1,98%

TABLA 9
INDICES DE PRIMACIA URBANA, TOTALES Y CABECERAS MUNICIPALES
1912, 1918, 1938, 1951, 1964, 1973

Años.	Población		Población Bogotá		Población Sumada Ciudades 2, 3 y 4		I _{NPU}		ICC		IPUCC	
	T.M.	C.M.	T.M.	C.M.	T.M.	C.M.	T.M.	C.M.	T.M.	C.M.	T.M.	C.M.
1912	927.782	-	140.258	-	178.185	-	0.15	-	0.79	-	0.34	-
1918	1.140.420	-	166.801	-	225.446	-	0.15	-	0.74	-	0.34	-
1938	2.206.434	1.634.533	370.661	334.180	475.027	410.572	0.17	0.20	0.78	.81	0.38	.46
1951	3.878.640	2.838.624	735.691	664.506	1.034.674	909.644	0.19	0.23	0.71	.73	0.46	.55
1964	6.982.303	6.674.692	1.697.311	1.661.935	2.170.412	2.053.535	0.24	0.25	0.78	.81	0.55	.56
1973	10.010.434	9.417.297	2.609.301	2.580.515	2.997.301	2.898.177	0.26	0.27	0.87	.89	0.87	.58

T.M. = Total Municipal
C.M. = Cabecera Municipal
I.P.U. = Índice de Primacía Urbana = $\frac{\text{Población Bogotá}}{\text{Población Total (39 localidades)}}$
ICC = Índice de cuatro ciudades = $\frac{\text{Población Bogotá}}{\text{Población sumada ciudades 2, 3 y 4}}$
IPUCC = Índice de Primacía Urbana Cuadro Ciudades = $\frac{\text{Población sumada ciudades 1, 2, 3 y 4}}{\text{Población total (39 localidades)}}$

0-2

TABLA 11A
 MATRICES DE TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEMOGRAFICO, DEL
 EMPLEO TERCIARIO Y SECUNDARIO
 1938, 1951, 1973

I.	TCTER38/51	TCSEC38/51	
TC38/51	0,768380	0,638097	1938-1951
TCTER38/51	1,000	0,744702	

1951-1973

II.	TCTER51/73	TCSEC51/73
TC51/73	0,934953	0,833145
TCTER51/73	1,000	0,847326

1938-1973

III	TCTER38/73	TCSEC38/73
TC38/73	0,798955	0,721577
TCTER38/73	1,000	0,823882

TABLA 28
DISTRIBUCIONES RANGO-TAMAÑO DEL NÚMERO DE VIVIENDAS OCUPADAS, Y POR CONEXION CON SERVICIOS PUBLICOS
1938, 1951, 1964, 1973

Año	Número Total de Viviendas Ocupadas Total Municipal		Número de Viviendas con Acueducto Cabeceras		Número de Viviendas con Alcantarillado Cabeceras		Número de Viviendas con Luz Eléctrica Cabeceras		Número de Viviendas sin Servicios Cabeceras		Número de Viviendas con todos los Servicios Cabeceras.	
	q_1	R^2	q_2	R^2	q_3	R^2	q_4	R^2	q_5	R^2	q_6	R^2
1938	-1.1312	0.945	-1.3977	0.896	-2.0676	0.696	-1.1704	0.556	-0.8769	0.914	-	-
1951	-1.2219	0.960	-1.4244	0.908	-	-	-1.5828	0.784	-	-	-	-
1964	-1.2460	0.983	-1.4808	0.929	-1.5138	0.902	-1.4049	0.936	-	-	-	-
1973	-1.250	0.982	-1.2772	0.823	-1.4434	0.813	-1.1960	0.908	-1.2387	0.823	-1.4863	0.818
<u>Total Municipal</u>												
1938	-0.7683	0.984										
1951	-0.9299	0.983										
1964	-1.0385	0.984										
1973	-1.1041	0.986										

q_i = Pendiente estimada para cada conjunto (1,.....,6)

R^2 = Coeficiente de correlación correspondiente.

TABLA 32

DISTRIBUCIONES RANGO-TAMAÑO DE LOS DIVERSOS INDICADORES DE LA ACTIVIDAD EN LA EDUCACION
SUPERIOR: TOTALES 1959 1983

Año	Número Total de aspirantes a primer curso			Número total de Matriculados			Número total de Egresados			Número total de Profesores de tiempo completo			Número total de Profesores de Medio Tiempo			Número total de profesores hora cátedra		
	N	q ₁	c	N	q ₂	c	N	q ₃	c	N	q ₄	c	N	q ₅	c	N	q ₆	c
1959	12	-1.815	8.803	12	-1.689	9.251	-	-	-	12	-1.303	6.278	12	-2.160	7.854	-	-	-
1964	16	-1.892	9.548	15	-1.661	9.820	12	-1.837	7.735	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1968	17	-1.676	10.008	18	-1.591	10.325	11	-1.820	8.075	17	-1.319	7.403	15	-2.659	8.003	16	-1.882	7.720
1973	18	-1.592	10.814	18	-1.379	10.838	18	-1.675	8.665	18	-1.120	7.585	15	-2.244	7.526	16	-1.839	8.292
1978	26	-2.031	12.383	26	-1.987	13.087	15	-1.671	9.281	24	-2.699	8.790	19	-2.200	8.054	26	-2.090	9.429
1983	29	-1.931	11.941	30	-1.703	12.224	-	-	-	29	-1.564	8.874	21	-2.181	8.509	30	-1.927	9.318

N: Número de Ciudades

q₁: Pendiente estimada de la relación rango-tamaño correspondiente

c: Intercepto de tal relación en el eje vertical

CUADRO No. 3
 PORCENTAJE DE CADA CIUDAD EN EL TOTAL DEL PERSONAL OCUPADO EN
 LA INDUSTRIA 1945 - 1980

	1945	1958	1966	1974	1980
1. Bogotá	20.83	29.17	29.09	31.02	31.47
2. Medellín	28.04	25.20	27.36	26.5	26.13
3. Cali	9.26	12.64	13.88	13.63	12.98
4. Barranquilla	13.22	11.23	10.19	8.64	8.53
4 Ciudades	71.35	78.30	81.52	79.79	79.11
5. Bucaramanga	4.37	2.84	2.83	2.75	2.78
6. Cartagena	2.64	1.84	1.74	2.07	1.74
7. Manizales	2.96	1.87	1.98	2.03	2.50
8. Pereira	2.37	2.40	2.34	3.20	3.02
9. Armenia	1.58	0.81	0.59	0.63	0.65
10. Cúcuta	1.21	0.95	0.68	0.66	0.74
11. Ibagué	1.05	0.62	0.57	0.58	0.56
12. Palmira	1.80	1.30	1.44	1.64	1.78
13. Santa Marta	.44	0.54	0.49	0.34	0.27
14. Pasto	1.07	0.63	0.39	0.28	0.25
10 Ciudades	19.49	13.59	13.05	14.16	14.09
15. Neiva	.49	0.35	0.30	0.25	0.26
16. Montería	.27	0.14	0.11	0.16	0.18
17. Buenaventura	.40	0.42	0.27	0.31	0.13
18. Girardot	.95	1.09	0.43	0.32	0.22
19. Buga	.39	0.49	0.50	0.35	0.54
20. Barrancabermeja	1.18	0.86	0.70	1.03	1.32
21. Popayán	.94	0.22	0.27	0.26	0.39
22. Tuluá	.62	0.36	0.30	0.18	0.26
23. Cartago	.59	0.37	0.29	0.14	0.27
24. Villavicencio	.13	0.13	0.16	0.18	0.16
25. Sincelejo	.18	0.07	0.04	0.05	0.06

Continúa

CUADRO N° 12

PORCENTAJE DE CADA CIUDAD EN EL TOTAL DEL VALOR AGREGADO
INDUSTRIAL 1966-1970

	1966	1974	1980
1. Bogotá	26.72	26.16	26.55
2. Medellín	24.35	24.23	24.62
3. Cali	17.00	15.63	14.15
4. Barranquilla	8.86	8.75	6.74
4 ciudades	79.93	74.78	72.06
5. Bucaramanga	2.75	2.19	1.86
6. Cartagena	3.60	5.14	4.74
7. Manizales	1.78	1.86	1.72
8. Pereira	2.12	2.33	2.23
9. Armenia	.73	.49	.43
10. Cúcuta	.58	.55	.92
11. Ibagué	.67	.37	.36
12. Palmira	1.65	1.26	1.26
13. Santa Marta	.41	.29	.40
14. Pasto	.40	.26	.37
10 ciudades	14.64	14.74	14.36
15. Neiva	.27	.33	.33
16. Montería	.08	.09	.16
17. Buenaventura	.10	.15	.05
18. Girardot	.74	.43	.53

Continúa...

PORCENTAJE DE CADA CIUDAD EN EL VALOR AGREGADO

INDUSTRIAL SEGUN SUBAGREGADOS

1980

		CL	CD	CI	K	T
1	Bogotá	29.78	47.24	16.13	40.74	26.5
2	Medellín	21.57	25.41	28.48	20.98	24.6
3	Cali	12.42	13.44	14.31	18.54	14.2
4	Barranquilla	7.21	5.53	6.45	7.22	6.7
	4 ciudades	70.97	89.62	65.37	87.46	72.1
5	Bucaramanga	3.85	1.30	.42	1.68	1.9
6	Cartagena	1.32	1.51	8.72	2.61	4.7
7	Manizales	2.35	2.32	.72	2.97	1.7
8	Pereira	3.65	1.37	1.76	.98	2.3
9	Armenia	1.10	.28	.01	.19	.4
10	Cúcuta	1.60	.17	.58	.61	.9
11	Ibagué	.75	.40	.01	.51	.4
12	Palmira	1.59	.14	1.05	.61	1.3
13	Santa Marta	1.06	.14	.00	.09	.4
14	Pasto	.99	.10	.05	.03	.4
	10 ciudades	18.70	8.63	13.29	10.27	14.4
15	Neiva	.92	.02	.01	.03	.3
16	Montería	.42	.05	.00	.03	.2
17	Buenaventura	.11	.05	.02	.02	.1
18	Girardot	1.45	-	.02	.06	.5
19	Buga	1.28	.24	.06	.67	.6
20	Barrancabermeja	.20	.03	16.37	.03	7.2
21	Popayán	.25	.03	.09	.10	.1
22	Tulúa	.59	.04	-	.07	.2
23	Cartago	.21	.06	.00	.05	.1
24	Villavicencio	.94	-	.02	-	.3
25	Sincelejo	.12	.01	.01	.01	.1
26	Valledupar	.40	-	.02	-	.2
27	Tunja	.32	.09	.01	.06	.1
28	Sogamoso	.01	.10	4.56	.06	2.0
29	Duitama	1.42	.88	-	.66	.7
30	Pamplona	.02	-	-	.01	.0
31	Zipaquirá	.05	.10	.02	.14	.1
32	Facatativá	-	-	-	-	-
33	Quibdó	.14	-	-	-	-
34	San Gil	.08	.01	.12	.26	.1
35	Socorro	.01	.01	-	-	.0
36	Bugalagrande	1.95	-	-	-	.7
	22 ciudades	10.82	1.75	21.34	2.23	13.6
	Total sistema	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

CUADRO 28

INDICE CINCO DE "CONCENTRACION" POR SUBSECTORES

INDUSTRIALES 1945 - 1980

(EMPLEO)

	1945	1958	1966	1974	1980
20 Alimentos	.306	.384	.393	.322	.385
21 Bebidas	.382	.430	.420	.360	.371
22 Tabaco	.571	.624	.458	.463	.497
23 Textiles	.685	.693	.722	.707	.719
24 Confecciones	.382	.477	.457	.477	.483
25 Madera		.462	.414	.442	.522
26 Muebles		.507	.509	.611	.592
27 Papel	.540	.597	.632	.549	.550
28 Editorial	.482	.568	.584	.643	.642
29 Cuero		.527	.530	.522	.700
30 Caucho	.570	.661	.611	.613	.709
31 Químicos	.444	.509	.543	.549	.509
32 Petróleo y Carbón	.998	.900	.691	.870	.864
33 Minerales no metálicos	.490	.528	.502	.515	.514
34 Metálicos básicos		.653	.582	.619	.605
35 Productos de metal		.478	.515	.542	.537
36 Maquinaria no eléctrica		.509	.511	.619	.590
37 Maquinaria eléctrica		.647	.692	.655	.661
38 Material de Transporte		.504	.562	.580	.590
39 Industrias diversas		.463	.565	.616	.616
Total Industria	.425	.457	.469	.483	.484

CUADRO 32

INDICE CINCO DE CONCENTRACION PRIMACIAL SEGUN
SUB-SECTORES INDUSTRIALES 1945-1980

	1945	1958	1966	1974	1980
20 Alimentos	.301	.380	.385	.315	.376
21 Bebidas	.365	.413	.408	.344	.332
22 Tabaco	.219	.300	.305	.334	.445
23 Textiles	.421	.452	.493	.496	.503
24 Confecciones	.362	.473	.457	.465	.480
25 Madera		.426	.382	.381	.544
26 Muebles		.502	.505	.601	.580
27 Papel	.321	.456	.400	.402	.397
28 Editorial	.479	.567	.571	.629	.610
29 Cuero		.521	.477	.504	.696
30 Caucho	.516	.550	.516	.576	.661
31 Químicos	.392	.483	.515	.526	.494
32 Petróleo y Carbón	.123	.029	.057	.000	.192
33 Minerales no metálicos	.481	.509	.479	.492	.466
34 Metálicos básicos		.208	.228	.137	.186
35 Productos de metal		.468	.511	.540	.536
36 Maquinaria no eléctrica		.440	.429	.618	.589
37 Maquinaria eléctrica		.639	.662	.636	.648
38 Material de Transporte		.460	.531	.563	.576
39 Industrias diversas		.449	.563	.615	.616
Total Sistema Urbano Industrial	.579	.453	.469	.479	.479

CUADRO N° 35

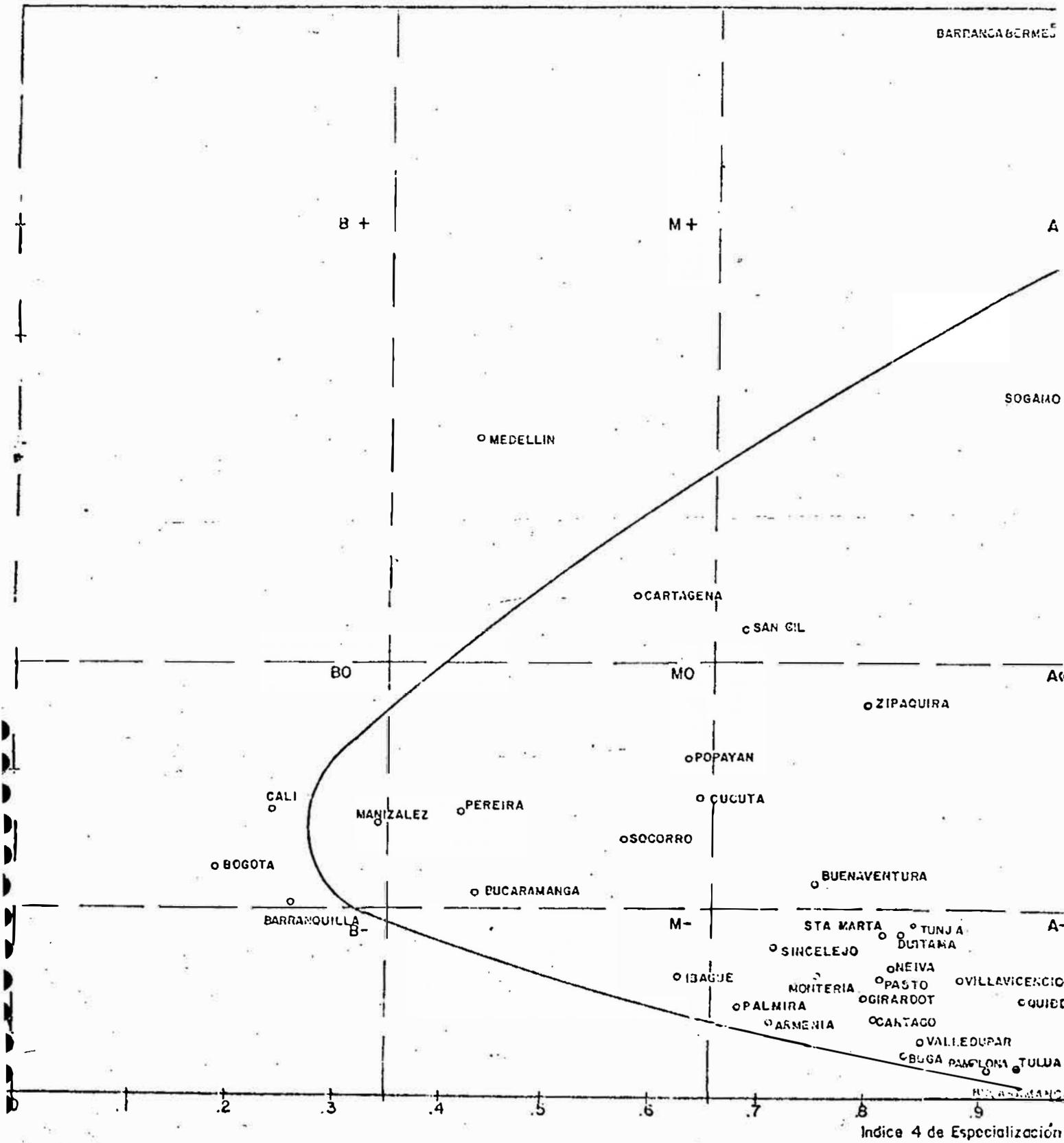
INDICE CUATRO DE ESPECIALIZACION POR CIUDADES

VALOR AGREGADO INDUSTRIAL 1966-74-80

	1966	1974	1980
1 Bogotá	.205	.195	.177
2 Medellín	.437	.442	.420
3 Cali	.255	.253	.235
4 Barranquilla	.244	.280	.257
5 Bucaramanga	.464	.416	.425
6 Cartagena	.557	.691	.503
7 Manizales	.418	.345	.267
8 Pereira	.513	.384	.372
9 Armenia	.761	.723	.641
10 Cúcuta	.704	.634	.585
11 Ibagué	.596	.666	.604
12 Palmira	.738	.747	.550
13 Santa Marta	.788	.725	.927
14 Pasto	.725	.837	.869
15 Neiva	.714	.878	.866
16 Montería	.678	.816	.818
17 Buenaventura	.646	.772	.831
18 Girardot	.694	.876	.822
19 Buga	.906	.881	.708
20 Barrancabermeja	.931	.970	.990
21 Popayán	.808	.569	.517
22 Tuluá	.912	.975	.930
23 Cartago	.634	.948	.833
24 Villavicencio	.865	.924	.927
25 Sincelejo	.660	.616	.867
26 Valledupar	.931	.885	.733
27 Tunja	.843	.798	.877
28 Sogamoso	.989	.996	.994
29 Duitama	.859	.809	.822
30 Pamplona	.935	.970	.927
31 Zipaquirá	.730	.811	.848
32 Facatativá	.722		
33 Quibdó	.836	1.000	1.000
34 San Gil	.569	.703	.789
35 Socorro	.439	.669	.626
36 Bucalagrande	.999	1.000	1.000
Total Sistema Urbano Industrial	.201	.210	.180

FIGURA 11

CENTROS INDUSTRIALES SEGUN ESPECIALIZACION CALIFICADA (I4E-ICCE)
 (PROMEDIOS SIMPLES 66-74-80)



ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE:

"LA EVOLUCION DE LA DINAMICA ESPACIAL EN COLOMBIA"

DE SAMUEL JARAMILLO Y LUIS MAURICIO CUERVO

Carlos A. de Mattos

Santiago de Chile, mayo de 1986

ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE:

"LA EVOLUCION DE LA DINAMICA ESPACIAL EN COLOMBIA"

DE SAMUEL JARAMILLO Y LUIS MAURICIO CUERVO

Carlos A. de Mattos

I. ALCANCES Y CONTRIBUCIONES DEL DOCUMENTO

1. El trabajo presentado por Samuel Jaramillo y Luis Mauricio Cuervo busca establecer un conjunto de hipótesis que permitan presentar un esquema de interpretación global de la dinámica espacial colombiana para, de esta forma, acceder a una mejor comprensión de las razones de la formación de la peculiar estructura territorial nacional de ese país, considerada como atípica en comparación con las que resultan en otros países latinoamericanos en el mismo período.

2. Debe recordarse que Colombia siempre ha sido considerada como un caso particular de formación territorial, sin parangón en la familia de estructuras territoriales de los países latinoamericanos; en efecto, se puede observar que ella no presenta la alta concentración espacial de la población y de las actividades, ni el grado de primacía urbana que suelen ser considerados como rasgos distintivos de las estructuras espaciales de los otros países latinoamericanos. Por el contrario, como indican Jaramillo y Cuervo, Colombia presenta una "configuración relativamente equilibrada de su red de ciudades, en lo que escapa a la

parte predominante en la mayoría de los países latinoamericanos, que en general exhiben una alta primacía urbana" (p.6). Las razones de estas diferencias es lo que buscan establecer los autores del trabajo en cuestión.

3. Con el propósito de desentrañar las raíces de la dinámica espacial que le caracterizó, Jaramillo y Cuervo emprenden una amplia revisión de un extenso período de la historia de ese país, lo que les permite llegar a esbozar "una serie de hipótesis encadenadas" tendientes a explicar dicha peculiaridad. Al respecto, cabría destacar las siguientes afirmaciones extraídas de diversas partes del texto, que son, en definitiva, el marco de referencia de tales hipótesis:

a) "No es exagerado afirmar que algunos de los rasgos más importantes de nuestra actual configuración espacial fueron decididos en el período colonial, e incluso, en la etapa pre-colombina" (pp.3-5). Según los autores, estos rasgos configuran un cuadro general que habrá de conservarse durante todo el período de la Colonia: "una considerable fragmentación regional, enormes dificultades de comunicación entre sus secciones espaciales, gran heterogeneidad entre ellas y una muy débil urbanización" (p.77).

b) Hasta bien avanzado el siglo XIX, "la debilidad del proceso de acumulación se constituyó en el obstáculo más importante para superar la fracturación del espacio económico, pues no permitía la existencia de un excedente de magnitud suficiente

para ser aplicado a las obras de infraestructura y vialidad necesarias para esta empresa" (p.99).

c) "... el nivel moderado de la primacía urbana colombiana, país en el cual las tendencias concentrativas parecen existir con igual fuerza que en el resto del subcontinente, emerge de una peculiaridad en la historia de la consolidación de la configuración espacial: una muy tardía unificación de su espacio económico nacional" (p. 163).

d) "... cuando emergen las fuerzas que impulsan hacia una rápida urbanización y una concentración urbana elevada, ellas no pueden operar sobre la totalidad del territorio, ni pueden crear una sola ciudad primada: funcionan a nivel de cada región en las que se fragmenta el mercado y, lo que aparece es entonces una multiplicidad de focos, cada uno sirviendo de eje a un proceso de acumulación regional." (pp.163-64). En ese contexto "cada centro regional se distancia de las ciudades que le siguen, generándose entonces una macrocefalia urbana en el nivel regional" (p. 164).

e) "... una vez el mercado se unifica, comienzan a operar las fuerzas concentrativas en términos nacionales y es entonces cuando Bogotá comienza a crecer más rápidamente que el resto de los elementos de la red urbana" (p. 164).

4. A base del razonamiento implícito en este conjunto encadenado de afirmaciones, los autores esbozan un esquema general del proceso de formación de la estructura territorial colombiana,

cuyos principales factores explicativos estarían relacionados con:

a) La estructura morfológica de la parte inicialmente más fuertemente ocupada del territorio colombiano, en que gravitan especialmente la escasa permeabilidad horizontal del mismo (básicamente en función de aspectos oro-hidrográficos) y la distribución de los recursos naturales. Ello tendrá cierta incidencia en la formación de regiones básicas escasamente relacionadas entre sí.

b) Los procesos de ocupación productiva de las mismas, que durante un prolongado espacio histórico, se focalizaron en actividades relacionadas con una economía de base mercantil, que relacionaba dichos procesos regionales directamente con los mercados compradores y con los proveedores externos.

c) El posterior desarrollo de procesos de acumulación capitalista en las regiones principales de Colombia, que tendió a consolidarlas en forma relativamente independiente.

d) Cuando en etapas más avanzadas, se afirmaron procesos de desarrollo capitalista de base industrial y se fue estableciendo una mayor articulación entre las diversas regiones, éstas ya tenían un peso tal que este proceso no alcanzó a modificar significativamente la estructura territorial preexistente, aun cuando entonces es posible percibir tendencias concentradoras.

5. La serie de hipótesis, con la argumentación que las acompaña, permite a Jaramillo y Cuervo esbozar un convincente cuadro sobre la dinámica espacial colombiana, en el que aparecen claramente expuestas las principales razones que llevaron a la conformación de la actual estructura territorial de ese país; con la presentación de este cuadro también aparece una explicación plausible sobre las raíces de las diferencias que ella tiene con relación a las de la mayor parte de las restantes naciones latinoamericanas. Por todo ello creemos que el trabajo presentado por Jaramillo y Cuervo constituye una importante contribución para la mejor comprensión de los factores que inciden en la dinámica espacial de los sistemas nacionales en los países latinoamericanos. Seguramente el aspecto que debe destacarse en mayor grado en el trabajo que comentamos es aquel que tiene relación con el esfuerzo realizado por los autores por establecer claramente la interrelación existente entre la configuración espacial y la red de relaciones sociales de la formación social respectiva.

II. ALGUNAS REFLEXIONES, COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

6. En tanto hemos sido invitados a presentar algunos comentarios a este trabajo, estimamos que tanto para cumplir con la tarea asignada, como para intentar realizar una contribución al esfuerzo desplegado por los autores del trabajo en cuestión, cabría adelantar algunas reflexiones sobre aspectos que nos hubiera gustado ver allí con un mayor desarrollo y, al mismo tiempo, sugerir la introducción de algunas ampliaciones y precisiones que - en nuestra opinión - permitirían mejorar el resultado final; ellas se refieren, en lo fundamental, a cuestiones particulares, según se detalla en los numerales siguientes y en ningún caso, pretenden invalidar los importantes aportes que realiza el trabajo comentado. Por otra parte, cabe destacar que muchos de estos comentarios se derivan de una postura ideológica que le permite al comentarista interpretar el proceso histórico latinoamericano de una determinada manera, postura que no tiene porque ser compartida por los autores de dicho trabajo.

7. Para concretar estos comentarios, vamos a recurrir en forma reiterada a afirmaciones extraídas de algunos pocos textos seleccionados, que nos van a resultar de utilidad para dar fundamento a algunos aspectos de nuestra argumentación. Al proceder de esta manera, no nos anima un afán de hacer alarde de supuesta erudicción, sino que con ello nos propusimos encontrar

un camino viable para estructurar en la forma más coherente posible, la tarea que nos fue asignada en el escaso tiempo de que dispusimos. Pese a ello, somos conscientes de que no siempre la argumentación que presentamos resultará totalmente clara y que muchos de los aspectos que siguen carecen de una ordenación totalmente encadenada. Básicamente, estos comentarios serán ordenados en tres grandes temas: el primero de ellos se refiere al criterio de periodización establecido en el documento; el segundo, tiene relación con el tratamiento que allí se otorga a la dinámica de acumulación dominante en las fases finales del período cubierto por Jaramillo y Cuervo y, finalmente, el tercer tema se refiere al problema de la formación del Estado, considerado éste como el protagonista principal del proceso decisional que se analiza.

1. La cuestión de la periodización

8. El primer problema al que nos parece pertinente referirnos concierne al criterio de periodización adoptado por Jaramillo y Cuervo, que creemos que en general se apega excesivamente a fundamentos de tipo cronológico-descriptivos. No se nos escapa que este es uno de los problemas más complejos y controvertidos en los estudios históricos latinoamericanos y, sobre el cual al parecer todavía se está muy distante de poder pronunciar la palabra final; ello no obstante, sobre lo que no parece haber demasiadas dudas es que el criterio más adecuado de

revolucionario", mientras que la otra se opuso al "verdadero régimen capitalista" y desapareció con su desarrollo" (Cardoso y Pérez Brignoli, p. 156).

10. A este respecto, creemos que el tratamiento dado al período colonial no permite la más adecuada explicación de los procesos que se realizaron bajo el dominio del capital comercial, cuyas consecuencias son fundamentales para la interpretación de la dinámica espacial dominante, así como también de sus resultados en términos de estructuración del espacio. A este respecto, parece importante, tener en cuenta que, como señala Chiaramonte, "si en Europa la expansión del capital mercantil puede verse, pese a todo su brillo, como un rasgo minoritario y subordinado de una economía y una sociedad en la que predominan relaciones de producción de tipo feudal - ya sea que el producto excedente fuera extraído por el señorío, • por el estado -, en el caso de la Nueva España los testimonios económicos muestran el papel subordinado de la gran producción rural y minera frente al sector mercantil"

(Chiaramonte, p. 186). Si se acepta que ello también fue así en el espacio económico de la Nueva Granada - y al respecto parecen haber suficientes elementos de juicio para aceptarlo - parecería lógico afirmar que un análisis de tipo histórico-estructural de esta etapa resulta esencial para una mejor caracterización e interpretación de la dinámica espacial entonces predominante.

Creemos que los elementos de juicio esenciales para esta tarea se encuentran en el texto de Jaramillo y Cuervo, pero, sin embargo, los criterios que sustentan la respectiva periodización parecerían estar ausentes.

11. Otro aspecto que consideramos importante destacar con respecto a la cuestión de la periodización, se refiere al tratamiento dado al siglo XIX que comprende un período cuyo límite final los autores señalan que han fijado "convencionalmente alrededor de 1885, es decir, que abarca el grueso del siglo XIX" (p. 77). Sin embargo, en esta etapa se puede observar una modificación de la mayor ~~importancia~~ que establece una ruptura histórica cuya consideración no parece conveniente omitir; ella corresponde al momento en que culmina una de las fases del proceso de formación del Estado Oligárquico. Esto, que como señalaremos más adelante, corresponde a un concreto proceso del desarrollo social colombiano y, por lo tanto a importantes cambios en la relación de fuerzas sociales, se traduce de hecho en un punto de inflexión en cuanto al proyecto político nacional que comienza a ser impulsado desde mediados del siglo XIX en Colombia, afirmando las condiciones para una más profunda penetración de las relaciones sociales capitalistas en el respectivo territorio nacional. Este hecho no aparece tratado en forma suficientemente clara en el texto comentado y, por ende, su incidencia no es contemplada

en la periodización adoptada; con ello, un proceso histórico de la mayor importancia queda marginado del análisis.

2. La cuestión de la dinámica de acumulación

12. Otro aspecto en cuyo tratamiento estimamos que sería importante introducir algunas consideraciones complementarias, en aras de una comprensión más a fondo de la dinámica espacial colombiana, es aquél que tiene relación con el modelo de acumulación de capital predominante y con los cambios que lo afectaron en cada una de las etapas del período histórico analizado. A este respecto, pensamos que sería conveniente ubicar al proceso de generación, apropiación y utilización del excedente económico como hilo conductor del análisis, considerando las diversas modalidades adoptadas en ese período y, especialmente, sus dimensiones sectoriales y territoriales en cada una de dichas etapas; más concretamente consideramos que para una mejor identificación de los factores explicativos de la dinámica espacial, resulta fundamental establecer cuáles fueron las principales fuentes sectoriales y territoriales de generación del excedente y, en contraposición, cuáles sus más frecuentes destinos sectoriales y territoriales, teniendo en cuenta además, las modalidades y mecanismos predominantes de apropiación.

13. Considerando el período de cobertura histórica del trabajo de Jaramillo y Cuervo, parece conveniente situar el inicio del análisis, cuando menos en el período en que comienzan a verificarse aisladamente los procesos de integración interna de los subespacios económicos. Aquí sería importante, a nuestro juicio, avanzar en el análisis del llamado "ciclo de circulación del capital minero"; a este respecto, y para caracterizar este fenómeno, queremos recurrir a las consideraciones hechas en una investigación sobre la minería y los espacios económicos en Los Andes a partir del siglo XVI, donde se señala que "en la minería el proceso de producción tiene [...] un movimiento cíclico continuo que transforma parte del quantum de plata producida en medios de producción y fuerza de trabajo. Proponemos llamar este ciclo, que recorre siempre las mismas fases y que en el flujo ininterrumpido de su renovación puede expandirse o estar sujeto a contracción, el ciclo de circulación del capital minero. Sus operaciones se realizan en la órbita de la circulación y culminan en la propia zona minera, en el mercado minero" (Asadourian, et alii, p. 21). Aun cuando este punto está bosquejado en la investigación de Jaramillo y Cuervo, creemos que por sus implicancias regionales, sería oportuno incluir su análisis en función del modelo de acumulación con el que se vincula.

14. Este análisis que nos permitiría situar con precisión el génesis de algunos de los subsistemas regionales colombianos,

debería complementarse con el estudio de la subsiguiente formación en ellos de los respectivos núcleos de acumulación capitalista. Esto, por cuanto, la fragmentación o segmentación de las economías regionales no es un rasgo exclusivo de este país y, por lo tanto, no es sólo en ello que radica la explicación de la formación de la peculiar estructura espacial colombiana, puesto que parecería que ella encontraría las condiciones que les permitirían consolidarse un poco más adelante. En efecto, en un estudio sobre el mundo andino en general, se señala que "la puesta en marcha de la economía de exportación, desde el último tercio del siglo XIX, la consolidación de este patrón de crecimiento como consecuencia de los efectos de la Primera Guerra Mundial profundizaron la segmentación interna de cada país. En la práctica, es ahora la región la que constituye el marco de encuadramiento de los procesos económicos. Una unidad productiva dominante, un centro minero o una plantación agroindustrial, ordena y subordina a su hinterland, al mismo tiempo que somete su funcionamiento a las exigencias del mercado y del capital internacionales. Este hecho, asociado a la vocación de la clase dirigente por el mercado internacional en contra del mercado interno como base de su reproducción, resulta el obstáculo fundamental a la integración de cada país de la región andina". (Assadourian, et alli, 1980, pp. 16-17, subrayado nuestro).

15. Consecuentemente, creemos que el análisis de la conformación de manera relativamente aislada de los núcleos territoriales colombianos de acumulación capitalista y de su posterior diversificación industrial, podrían permitir una mejor explicación del crecimiento cuasi-autárquico de los mismos; ello, a su vez, permitiría entender mejor porque, una vez que se establecen comunicaciones entre ellos - al existir ya una masa crítica suficiente en términos de capital instalado - se da la supervivencia y perpetuación de una estructura territorial más diversificada que la del resto de los países latinoamericanos.

16. A este respecto, como ejemplificación de lo afirmado, parece importante hacer una rápida referencia a la formación de los núcleos industriales de Cali y Medellín, en tanto creemos que constituyen la mejor prueba de lo que acabamos de sugerir. En el caso de la región que se despliega por el Valle del Cauca, observamos que desde la época de la Conquista, ella tiene en la tenencia de la tierra su base económica principal; desde el Siglo XVI hasta nuestros días, esa base económica pasará de la agricultura aborigen a la ganadería extensiva y, de ésta, a los ingenios azucareros. Esta será la base de la expansión y diversificación económica de la región, cuyas actividades pecuaria y agrícola darán origen a la agroindustria primero y, posteriormente, también a la industria.

17. Esta base, que estuvo inicialmente conformada por la caña de azúcar y, más adelante por este producto y por el café, como resultado de la exportación exitosa de dichos productos, dio origen a un proceso de acumulación originaria que, a la larga, sustentó el crecimiento regional. Habida cuenta de estas características, podríamos afirmar que esos productos conformaron una verdadera base de exportación y que la región siguió una pauta de expansión y diversificación productiva que corresponde a los lineamientos del modelo propuesto por North. En efecto, las exportaciones de azúcar y café, dieron origen primero a una importante expansión agroindustrial y, posteriormente, a la configuración de una relativamente amplia y diversificada estructura industrial en torno a un centro urbano principal (Cali). Según el modelo de la base de exportación, a partir de la exportación de uno o más productos de origen agrícola (en este caso, caña de azúcar y café) se produce un proceso de acumulación de capital que permite a una "región joven" evolucionar hasta llegar a la condición de "región madura", en que la base de exportación ya no tiene mayor importancia para explicar el crecimiento de la misma; a lo largo de ese proceso las exportaciones producen un aumento del ingreso regional, que favorece el desarrollo de industrias básicas (industrias vinculadas a la base de exportación, como es el caso de ^{las} agroindustrias azucareras vallecaucanas) industrias auxiliares e industrias residenciarias

(destinadas a un mercado local en proceso de persistente ampliación, como consecuencia de la expansión regional desencadenada por el desarrollo de la base de exportación); con el crecimiento y la diversificación del parque industrial así conformado también comienzan a localizarse en la región ciertas industrias independientes (sin relación con la base de exportación y que no trabajan exclusivamente para el mercado local), las que llegan atraídas por el proceso de crecimiento regional. Como lo muestra un reciente estudio sobre el desarrollo regional vallecaucano, este proceso se cumplió aquí en forma nítida: "el desarrollo industrial en el Valle ha seguido la pauta general de la industria en Colombia. Primero, se establecieron las industrias productoras de bienes de consumo, luego las manufacturas de bienes intermedios y, por último, algunas industrias productoras de bienes de capital" (Kruijt et alii, p. 60).

18. En el proceso aquí esquematizado, el estudio del ciclo de generación, apropiación y utilización del excedente permite entender el surgimiento, afirmación y persistencia de un núcleo de acumulación de este tipo en el seno de la estructura territorial colombiana; en efecto, varias investigaciones realizadas a este respecto muestran que allí los tres pasos de este ciclo se desarrollan principalmente en el propio ámbito regional, pero con un importante desplazamiento en términos sectoriales, desde la agricultura hacia la industria. Ello quiere decir que en

este proceso, se fue formando una burguesía regional que encontró condiciones favorables para la reproducción de su capital en la propia región; esto se comprobaría en el hecho de que "a fines de la época colonial, la tierra del Valle era propiedad de un número limitado de familias de ascendencia local, cuyos descendientes todavía son dueños de grandes empresas agrarias y agroindustriales" (Kruijt et alli, p. 50).

19. El caso de la región Antioqueña también puede ser descripto - y hasta cierto punto, explicado - según el modelo de la base de exportación. Aquí el proceso tiene su génesis en una acumulación originaria vinculada a la minería, donde el oro es el principal producto de exportación. "El oro proveyó la columna vertebral de la expansión comercial antioqueña. Su gran importancia descansa no en la minería per se, sino en su función como medio de intercambio" (Walton, p. 68). A partir de los intercambios que se realizan a base del oro, comienza a desarrollarse una clase comerciante en Antioquia y, en particular, en Medellín. Luego de un periodo de estancamiento, que abarca aproximadamente el lapso 1850-1890, la aparición de un nuevo producto de exportación, el café, produce un nuevo impulso para el desarrollo antioqueño, primero en actividades comerciales y, más tarde - principalmente desde la primera década del siglo XX - en la actividad industrial.

20. Cuál sería entonces la base del proceso de acumulación industrial que se desarrolla en Antioquia?. En lo fundamental, en sus primeras etapas, este proceso de expansión y diversificación industrial se realiza bajo el impulso del excedente generado por las exportaciones de café y por las actividades comerciales que las sustentan. A este respecto, Walton afirma que "los efectos económicos de la producción de café fue mucho más allá del cultivador. La bien establecida clase mercantil y las casas comerciales de Antioquia se beneficiaron con ello, pero su prosperidad redundó en el beneficio de la sociedad en su conjunto a través de una serie de encadenamientos que incluían la economía monetaria, la mayor demanda interna, la difusión del manejo de habilidades, los intercambios con el exterior, la sustitución de importaciones y, notablemente, desde el principio, la expansión del sistema de transportes" (Walton, p. 69).

21. Frente a este cuadro, cabría, como en el caso Vallecaucano, formularse/ la siguiente pregunta: Cuáles fueron los movimientos de capital que acompañaron este proceso de crecimiento regional? Aquí nos vamos a encontrar nuevamente con un proceso de acumulación de capital basado en la apropiación y utilización del excedente en la propia región en que fue generado; en tal sentido, queremos recurrir una vez más al excelente estudio de Walton, cuando señala que la industrialización antioqueña "fue, en su mayor parte, establecida y controlada por capitalistas

locales con base en comercio y minería", agregando que "los intereses extranjeros estuvieron claramente presentes, particularmente en aquellas áreas para las cuales aportaron nueva tecnología, tal como es el caso de la minería y ^{los}/transportes, pero ellos nunca eclipsaron a los empresarios locales" (Walton, p. 70).

22. Las consideraciones precedentes nos estarían indicando que en los dos casos analizados, en las etapas iniciales de los procesos de acumulación de capital que llevaron a la formación de los centros industriales de Cali y de Medellín, no se produjo un desplazamiento significativo del excedente desde las regiones de generación hacia otras regiones del mismo ámbito nacional. A diferencia de lo ocurrido en Colombia, en la mayor parte de los países latinoamericanos, las regiones centrales de cada uno de esos países, en función principalmente de factores tales como mercados más amplios, mayor disponibilidad de fuerza de trabajo, mejor dotación de infraestructura básica y de comunicaciones, entre otros, ^o ofrecieron condiciones más favorables desde el punto de vista del cálculo económico del empresario privado, para una continua apropiación del excedente generado en otras regiones, para su utilización en actividades localizadas en ellas. En el caso de Colombia, por el contrario, por las razones señaladas, se produjo el crecimiento y la consolidación en forma casi simultánea de varios centros regionales de acumulación, lo que permitió

la formación de una estructura territorial más diversificada que las de la mayor parte de los países latinoamericanos.

23. Lo que se ha pretendido sugerir con estas consideraciones es que la incorporación explícita del análisis de los procesos de acumulación de capital en el caso analizado, podría permitir una mayor riqueza al análisis que Jaramillo y Cuervo han realizado sobre la dinámica espacial colombiana.

3. La cuestión del Estado

24. Habida cuenta del rol medular que Jaramillo y Cuervo asignan a los procesos sociopolíticos en su investigación, estimamos que sería importante, con el propósito de profundizar la comprensión de los mismos, incorporar un análisis explícito del papel cumplido por el Estado desde el momento en que comienza a tener un peso significativo en el proceso decisonal nacional y a convertirse en protagonista principal del mismo.

25. A este respecto, debe señalarse que este actor social es mencionado en varias partes del documento, principalmente en la forma siguiente:

a) Por una parte se indica que hasta las décadas finales del siglo XIX "la escasa interdependencia económica entre

las regiones produjo en cada una de ellas élites locales con intereses poco recurrentes y a veces encontrados y con un poder político y económico muy comparable. En el plano de la organización jurídico-político esto facilitó la conformación de un Estado en que el poder se dispersaba regionalmente: al final del período esta tendencia llega a su punto culminante con la adopción de una constitución de un federalismo extremo, en la cual cada uno de los nueve estados que se conformaron eran verdaderos países, con ejército propio, aduanas internas y autonomías casi totales" (p. 99).

b) Más adelante, haciendo referencia al problema de la fragmentación regional y de la dispersión política que predomina hasta bien avanzado el siglo XIX se anota que "el Estado colonial era muy centralizado y forzaba la acción de conjunto en lo jurídico-político, mientras que esto se relaja relativamente en los momentos de federalismo más extremo" (p. 102).

c) Finalmente, al estudiar las condiciones que permitieron la iniciación de un proceso de acumulación capitalista, se indica que hubo "determinantes de mucha importancia de tipo jurídico-institucional"; y, en tal sentido, se apunta que hacia mediados de la década de los ochenta se registra el triunfo de una coalición de reacción ante las fuerzas liberales que impone una nueva constitución que "centralizaba en el ejecutivo no sólo el ejercicio de las funciones políticas más importantes, sino muchas funciones económicas del Estado". (p. 118). Y se destaca

"que la tendencia que se impone se dirige a la consolidación de una modalidad del Estado en la cual la acción gubernamental pueda tener un papel más activo en la esfera económica y un mínimo de orden social, lo cual es indispensable para el desarrollo de la acumulación" (p. 119).

26. En lo fundamental, en estas consideraciones y en los desarrollos que las acompañan, queda la impresión que allí se soslaya el problema del contenido básico del proceso de formación del Estado-Nación colombiano, en tanto no aparece claramente caracterizado el proyecto político sustentado por los grupos sociales que protagonizaban y daban sentido a dicho proceso; vale decir, que no se profundiza en la identificación de la intencionalidad fundamental que guiaba a los decisores en esta circunstancia histórica. En efecto, si encuadramos este análisis en el proceso de formación de los estados nacionales latinoamericanos, se lo podrá ubicar - de acuerdo al enfoque de Carmagnani - como "el intento que emprende la clase dominante nacional, de crear un proyecto de gran amplitud encaminado a asegurarle hegemonía económica, social, política y cultural en el seno de su propio país. Dicho proyecto histórico, tan duradero que aún en nuestros días es posible rastrear sus supervivencias en los diversos países, se extiende a lo largo de un período relativamente dilatado, con un ciclo vital de ochenta años - entre 1850 y 1930 - que se articula en tres fases. La primera fase - de 1850 a 1880 - ve la elaboración

del proyecto oligárquico; durante la segunda, de 1880 a 1914, la oligarquía asiste, sin desaparecer como clase, al rápido desmoronamiento de su propia creación" (Carmagnani, p. 9). Si aceptásemos una periodización de este tipo como punto de partida, sería necesario analizar enseguida la composición e intereses de ese grupo hegemónico y, especialmente, desentrañar los lineamientos del proyecto político sustentado por el mismo. Como indica Chiararamonte, en el momento en que se comienza a desarrollar el proceso de consolidación del Estado-Nación en los países latinoamericanos en función del proyecto político oligárquico, la intencionalidad esencial estriba en "la necesidad de unificar la vida nacional, de organizar un Estado capaz de ser garante de las vidas, bienes y capitales monetarios que Europa y Estados Unidos pudieran volcar hacia estos países, de obtener el orden social que permitiese el desarrollo de las actividades productivas y comerciales, era entonces imperiosa y no admitía dilataciones" (p. 52).

27. En un contexto teórico de este tipo, el análisis de la intencionalidad esencial de las así denominadas "élites regionales" colombianas, que se traduce en un proyecto político oligárquico que se intenta impulsar desde mediados del siglo pasado. (Carmagnani, p. 91 y ss.; Cardoso y Pérez Brignoli, p. 39 y ss), constituye sin lugar a dudas uno de los hitos fundamentales para el análisis de los rasgos de la formación social que

desde entonces se va constituyendo, de la que una de las dimensiones sustantivas es su correspondiente dinámica espacial.

28. Por consiguiente, en el caso colombiano se justificaria un análisis de la acción estatal desde la fase de la primera reforma liberal (1847 a 1854), durante la que se decide la abolición de la esclavitud (1851), de los diezmos y los censos (1850) y de los resguardos indígenas (1850), se establecen algunas reformas fiscales, se decreta la abolición del monopolio estatal sobre el cultivo del tabaco (1848-50) y se impone la separación de la Iglesia del Estado. Todo ello, obviamente, indica la intención de definir un proyecto político que corresponde a la ideología de las fuerzas sociales dominantes en esa época y que ponen las bases del Estado oligárquico en Colombia (Carmagnani, p. 91).

29. En los procesos de formación del Estado-Nación en los diversos países del continente, los intereses de los grupos oligárquicos plasmados en el proyecto político que sustentaron, provocaron en muchos casos una situación de conflicto social con los intereses de determinadas fracciones de las "élites regionales" y ello, frecuentemente, desató enfrentamientos que desgarraron la vida nacional por largos períodos. Este es el caso por ejemplo, el conflicto entre la oligarquía porteña y ciertas fuerzas sociales provinciales, en el caso de la formación del Estado Argentino en el siglo XVII; en el mismo sentido, puede

~~Estado Argentino en el siglo XVII; en el mismo sentido, puede~~
interpretarse la ^{gesta} de los Mil Días desencadenada en Colombia entre liberales y conservadores (1899-1902). La dilucidación de estos - muchas veces cruentos - enfrentamientos en tanto culminaban con el surgimiento de una fuerza vencedora o, en otros casos, desembocaban en una solución de compromiso, siempre tuvieron profundas repercusiones en la organización territorial de los sistemas nacionales; por ello, las consecuencias de ciertos conflictos relevantes en el proceso de formación de un Estado-nacional no pueden ser ignorados cuando se estudian los problemas regionales.

30. En consecuencia, la incorporación del tema del Estado cuando se estudian los procesos de formación territorial de un sistema nacional, se justifica en la medida en que permite dar respuesta a ciertas interrogantes importantes para el mejor esclarecimiento del tema, tales como: cuáles fueron los intereses en juego en las diversas etapas de la formación del Estado nacional?; cuál era la composición del grupo hegemónico que, en cada caso, impuso su proyecto político?; cuál fue la orientación y el contenido del proyecto político vigente?; cuál fue la incidencia explícita e implícita que la realización de dicho proyecto produjo en la dimensión espacial de la formación social respectiva? Creemos que las respuestas a estas preguntas pueden contribuir a explicar más adecuadamente los procesos sociales desencadenados y, por ende, también la dinámica espacial resultante.

31. Finalmente, en este mismo plano de análisis, creemos que el aporte de Jaramillo y Cuervo se enriquecería, logrando una más amplia comprensión del tema considerado, si incorporase el análisis de la intencionalidad y del impacto espacial efectivo de las políticas estatales, en particular desde el momento en que el Estado se ha consolidado y legitimado como principal protagonista del proceso decisonal nacional. Ello parece particularmente importante para el período que va desde el comienzo del siglo (Presidencia de Reyes, 1904-1909) hasta nuestros días, puesto que es en esta etapa cuando la gravitación efectiva de las decisiones estatales logran alcance nacional y, por lo tanto, su incidencia llega a la totalidad del territorio nacional ocupado; entonces, las diversas políticas estatales (económicas, sociales, organizacionales, ideológicas, etc.) comienzan a tener un importante impacto en la formación social nacional (considerada ya como una totalidad) y, por ende, en todas las dimensiones de la misma. En particular, cuando el objeto de estudio es el proceso de formación territorial nacional, parece ineludible incorporar el análisis de los efectos espaciales (directos e indirectos) de la política macroeconómica nacional (considerando sus componentes en lo monetario, fiscal, cambiario, salarial, etc.), puesto que en esta fase las decisiones en esta materia, han pasado a ser atribución exclusiva del Estado nacional.

Santiago de Chile, mayo de 1986.

REFERENCIAS

- Assadourian, Carlos Sempat; Heraclio Bonilla; Antonio Mitre y Tristan Platt - Minería y espacio económico en Los Andes. Siglos XVI-XX, Lima, IEP Ediciones, 1980.
- Cardoso de Mello, Joao Manuel - O capitalismo tardio, Sao Paulo, Ed. Brasiliense, 1982.
- Cardoso, Ciro F.S. y Héctor Pérez Brignoli - Historia económica de América Latina, Barcelona, Editorial Crítica, 1979.
- Carmagnani, Marcello - Estado y sociedad en América Latina 1850-1930, Barcelona, Editorial Crítica, 1984.
- Chiaramonte, José Carlos - Formas de sociedad y economía en Hispanoamérica, México, Editorial Grijalbo, 1984.
- Cueva, Agustín - El desarrollo del capitalismo en América Latina, México, Siglo XXI Editorial, 1977.
- Kruijt, Dirk; Franklin Maiguashca y Menno Vellinga - Industrialización y desarrollo regional en Colombia, Bogotá, Universidad Nacional de Utrecht, 1962.
- North, Douglas - "Location Theory and Regional Economic Growth:", Journal of Political Economy, LXIII, June 1955.
- Parsons, James - La colonización antioqueña en el occidente de Colombia, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1979.
- Walton, John - Elites and Economic Development. Comparative Studies on the Political Economy of Latin American Cities, Austin, Texas, The University of Texas at Austin, 1977.



FUNDAÇÃO
INSTITUTO DE PESQUISAS
ECONÔMICAS



INSTITUTO
DE PLANEJAMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL



BANCO
INTERAMERICANO DE
DESENVOLVIMENTO

SEMINÁRIO
CURSO

ESTUDIO DEL MERCADO DE SUELOS POR
TAMANHO DE CIUDADES EN CHILE

PABLO TRIVELLI

MATO, 1986

CAPITULO II

ESBOZO DE UN MODELO TEORICO SOBRE EL COMPORTAMIENTO DEL
MERCADO DE SUELO URBANO EN BASE A LOS ESTUDIOS DE CASOS
REALIZADOS

PROGRAMA DE ENSINO E PESQUISA EM ECONOMIA REGIONAL E URBANA



FUNDAÇÃO
INSTITUTO DE PESQUISAS
ECONÔMICAS



INSTITUTO
DE PLANEJAMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL



BANCO
INTERAMERICANO DE
DESENVOLVIMENTO

SEMINÁRIO
CURSO

ESTUDIO DEL MERCADO DE SUELOS POR
TAMANHO DE CIUDADES EN CHILE

PABLO TRIVELLI

MATO, 1986

y, por lo tanto, diferencias en la rentabilidad para quienes los explotan o para sus propietarios y si por esta vía se puede explicar las diferencias de precios de la tierra.

No cabe duda de que los diferentes tipos de actividades que se desarrollan en el medio urbano tienen claras preferencias locacionales y que hay muchas actividades cuya rentabilidad e incluso su viabilidad económica es altamente sensible a su localización en espacios muy específicos. Por otra parte, también parece bastante claro que en diferentes localizaciones a las que optan los habitantes de la ciudad con propósitos residenciales permiten alcanzar niveles de bienestar y de oportunidades urbanas muy diferentes. Hay en este sentido, marcadas diferencias de fertilidad en los distintos sub-espacios de la ciudad, las que se hacen efectivas en función de las demandas locacionales de las diferentes actividades.

Sin embargo, en el caso urbano se genera una importante diferencia respecto a la situación agrícola, el elemento fertilidad prima sobre la localización y la magnitud del excedente que origina la tierra (la renta) se define en base al precio vigente en el mercado para los productos que se cultivan. Los precios son homogéneos para productos similares, es decir, el precio en el mercado es el mismo para todos los productores e independiente de la calidad de los suelos que explote o de su localización. En el caso urbano, la "fertilidad" o rentabilidad del uso de la tierra depende en lo fundamental de la localización, es decir, se trata de una cuestión que implica el uso mismo del espacio y no como en el caso agrícola de un producto transportable. En el caso urbano las condicionantes de la fertilidad tienen su origen en las características físicas, funcionales y sociales que adopta el espacio, es decir, no hay fertilidad diferencial en forma objetiva y a priori a la ciudad. Las áreas más fértiles se definen precisamente en base a los complejos fenómenos que regulan su estructura y funcionamiento. Pero además, mientras en el caso agrícola hay una relación bien directa entre el precio de los productos y las posibilidades de renta de los suelos intra-marginales (en el sentido de la fertilidad y respecto a su localización en el espacio), en la situación urbana no resulta tan claro cuál sería el precio del producto relevante para la definición de la renta que es posible de obtener. Hay en este caso dos etapas claramente diferenciadas: la realización de la renta actualizada en el precio de la tierra que queda como un excedente implícito junto al desarrollo de la estructura física y que se materializa en parte en la primera venta y parcialmente en ventas sucesivas y aquella que surge de la explotación misma de esa estructura física a través de la implantación de actividades de comercio, servicios y a veces también de industrias. En estos casos, los precios de los bienes o servicios posibles de cobrar a los demandantes y/o la velocidad de ventas no son independientes a las localizaciones, es decir, la rentabilidad de muchas actividades no es independiente de sus localizaciones.

A lo anterior habría que agregar un tercer antecedente conceptual que también destaca nítidamente del estudio de casos: la ciudad no es inerte, por el contrario, su constante evolución histórica condiciona la deseabilidad de algunos sub-espacios realzando el valor de algunos y deprimiendo el de otros, pero por lo general, haciendo subir los precios de la tierra a medida que aumenta la demanda por espacio urbano. De ahí que la renta o el excedente que genera la tierra pueda ser captado en distintas etapas y en diferentes proporciones por los agentes que participan en el desarrollo urbano.

En todo caso, la renta de la tierra urbana es una sola y lo que se pretende es definir las categorías analíticas y conceptuales que permitan comprender su estructura y captación por parte de quienes intervienen en este proceso.

Volviendo atrás, al problema de qué precios, o los precios de qué productos, son los que determinan en el nivel de renta habría que convenir de que el problema surge debido a las imperfecciones que el mismo mercado de suelo y el de muchas otras actividades presentan en el caso urbano, precisamente como consecuencia de la incorporación de la variable espacial al análisis de la competencia. Efectivamente, en la medida que el nivel de renta está asociada a las características del mismo espacio, surge en el plano conceptual claras restricciones a la competencia que otorgan a los propietarios de la tierra un poder de control monopólico sobre el mercado. Pero este mercado es poco transparente y el propietario de la tierra no tiene toda la información disponible para definir el precio a cobrar, y por lo tanto, el nivel de excedente que puede captar del gestor inmobiliario de quienquiera que sea el que lleve a efecto su desarrollo al menos, mientras no forme parte del negocio inmobiliario mismo. En esto es precisamente en lo que se basa la ganancia del gestor inmobiliario, en el hecho de que el propietario cuando es ajeno a la iniciativa no conoce con propiedad ni el producto que se va a desarrollar (tipo de edificio-altura-uso o destino, etc.) ni el precio que se va a cobrar por él. Esto no sólo es así, porque éste no forma parte del negocio, sino que además porque el mercado es, en términos generales poco transparente y fraccionado en múltiples submercados, cuyo valor puede ser sustantivamente diferente a distancias muy pequeñas. Hay aquí un amplio margen de especulación para ambas partes, el propietario y el gestor inmobiliario.

Hasta aquí podría decirse que el nivel de venta quedará fijado por el desarrollo al que se someta la tierra, es decir, por el tipo y la intensidad de uso que se le da en cada punto en el espacio; por la dotación de terrenos de iguales o similares características que haya en el mercado, por el grado de sustituibilidad locacional de las actividades que requieren su uso y por la demanda misma por estos espacios. Pero, además, en esto juega el

estructura de precios en torno a los espacios en cuestión. Tercero, porque hay en torno al uso del suelo una fuerte inercia dada por la estructura física, y por lo tanto, la evolución histórica de la ciudad constituye un elemento explicativo de las diferencias en la intensidad de uso de la tierra que debe ser interpretado a la luz de las circunstancias que condicionan su desarrollo en los diferentes momentos en el tiempo en que ésta se produce. Cuestión que, por lo demás, queda sujeta a los complejos fenómenos que rodean a las iniciativas de renovación y remodelación urbana. Por último, los antecedentes disponibles indican que en muchos casos, sobre los frentes de expansión urbana sujetos a políticas de vivienda popular, habrían en términos de densidad residencial, gradientes inversas a las postuladas por la teoría, es decir, la densidad iría en aumento hacia la periferia. Esto se debería a que con el correr del tiempo la agudización del problema de vivienda popular y la masificación de las soluciones habría ido acompañada de una sistemática disminución de los estándares de superficies construidas por solución habitacional y de terreno asignado a cada solución, y a una reducción de los estándares de espacios públicos. Todo esto, en circunstancias de que la estructura de precios de los terrenos ha indicado siempre más claras gradientes descendentes hacia la periferia.

Debe quedar entonces claramente establecido que la intensidad de uso no puede ser entendida como una cuestión que responde mecánicamente a una estructura de precios, sino que se trata de un fenómeno condicionado, por múltiples variables que se modifican en el tiempo. El excedente de la tierra posible de extraer a partir de las mayores intensidades de uso será mayor cuanto más fuerte sean las restricciones a la oferta de los terrenos específicos de que se trata en cada submercado, la flexibilidad locacional de las actividades y la presión de demanda. Por lo demás, los proyectos constructivos de mayor intensidad de uso se generan precisamente por el mayor excedente que pueden captar los gestores inmobiliarios y no simplemente porque los precios de la tierra sean más altos. Un mayor nivel de precios del suelo previos a la ejecución de edificación que indican una mayor intensidad de uso, solo establecen una manera diferente de repartir el excedente entre el dueño de la tierra y el gestor inmobiliario, es decir, reflejan una situación en los cuales se difunden en el mercado y en particular entre los propietarios de la tierra, que el excedente que generan los proyectos de mayor intensidad en los espacios en que estos son viables, es mayor que en otros espacios de la ciudad.

Algo similar ocurre con las rentas de monopolio. En estos casos es incluso más difícil para el propietario determinar el precio a la renta a cobrar, ya que por definición se trata de casos de terrenos con características únicas en la ciudad. En el caso de tratarse de arrendamientos y no de transferencias, éste puede llegar a su máximo a través de ajustes sucesivos. Sin embargo, por mucho que se trate de espacios con características únicas, el poder de mercado que puede ejercer su propietario siempre dependen de la deseabilidad de las propiedades que tenga su terreno y del grado

de sustituibilidad locacional que tengan las actividades que lo requieren. También las normas públicas de uso de suelo y las inversiones estatales en las ciudades juegan un papel importante en la generación de diferentes grados de monopolio en el mercado de terrenos. Sin embargo, estas situaciones se acentúan y permiten a los propietarios de la tierra captar mayores excedentes en las áreas metropolitanas de mayor envergadura. Esto se debe a las mayores exigencias de localización que éstas tienen, cuando atienden mercados más amplios y exigentes en espacios funcionalmente más complejos, pero también debido a la mayor disposición a pagar de estas actividades, la que dice relación tanto con su mayor jerarquía como por su mayor envergadura económica. No cabe duda que la mayor complejidad y especialización del espacio urbano de las grandes ciudades ofrece una posibilidad mayor de que se establezcan situaciones en que la norma pública ejerza importantes restricciones a la libre operatoria del mercado y también de que la complejidad en la organización del espacio ofrezca ventajas específicas a los propietarios de algunos terrenos, otorgándoles así un grado variable de control monopólico sobre el mercado de terrenos.

boom de expectativas que se vivió en fechas recientes, contribuyó a un proceso especulativo de vastas proporciones no registrado en las demás ciudades estudiadas.

Se producen, como consecuencia de estos procesos económicos y de la liberalización de la legislación urbana alzas muy importantes en los precios de los terrenos. Estas adoptan especial ímpetu en el sector oriente, donde se asientan los sectores de mayores ingresos, llegando los precios de la tierra a niveles tan altos que prácticamente imposibilitan la continuidad de la tenencia de los estratos medios que venían siguiendo a los más altos. Estos deben buscar nuevas alternativas, donde con su presión de demanda desplazar a su vez a los estratos más bajos que se estaban asentando en dichos lugares hacia nuevas áreas más precarias y alejadas.

No se pretende con este ejemplo reeditar la discusión detallada de los casos de estudio sino que sólo destacar el hecho de que la evolución de los precios de la tierra y su concatenación con la implantación de los estratos socio-económicos en el espacio urbano tiene amplias repercusiones para todos ellos, aunque se trate de fenómenos parciales. Pues estos provocan efectos encadenados que se amplifican y se extienden sobre toda la ciudad, y afectan a todos los estratos y sus posibilidades de asentamiento urbano.

Los estratos más bajos solo acceden a un espacio residencial urbano a través de las políticas públicas de vivienda social. Aunque el tema será tratado más adelante junto a las condicionantes que el sector público ejerce sobre el mercado de terrenos, conviene destacar que éste, el sector público, ha sido el principal agente de segregación socio-económica urbana. Efectivamente en la medida que la política pública se subordina al mercado de terrenos, tomando como un dato la estructura de precios y legitimándola a través de sus operaciones de mercado para adquirir terreno para asentar las viviendas sociales, ha ido provocando una segregación creciente. Pues, en la medida que las soluciones habitacionales son más precarias, la incidencia de la tierra es mayor en la estructura de gasto unitaria, y por lo tanto, en la medida que se trata de maximizar el número de soluciones con un presupuesto con frecuencia muy limitado, se buscan terrenos más baratos. Pero los terrenos más baratos son precisamente los que reúnen las peores condiciones urbanas en términos de accesibilidad y articulación con la ciudad, de infraestructura y equipamiento, y no por casualidad, también los terrenos donde ya se concentran los hogares más desposeídos del medio urbano. La construcción de vastas poblaciones de características seriadas y homogéneas tienden a acentuar la marginación económica con la marginación socio-económica, acentuando y perpetuando la segregación que caracteriza a todas las ciudades estudiadas y sometiendo a esta población a una situación de gran injusticia, pues como ya se vió anteriormente, hay en estos casos una incapacidad estructural por generar procesos de mejoramiento de las condiciones urbanas. Se

crea así una dependencia de otras áreas de la ciudad, particularmente del centro, pero las dificultades de acceder a éste, especialmente en los casos de mayor extensión urbana, crean un aislamiento, ciudades dentro de la ciudad que condenan a una situación de miseria a sus habitantes. El mercado de terrenos recoge con prontitud estas situaciones, transformándose en un elemento causal y de propagación del mismo problema. */.

La acción pública y la formación y evolución de los precios de la tierra

Antes de entrar a detallar los múltiples mecanismos a través de los cuales el sector público condiciona los precios de la tierra, conviene destacar, en una perspectiva más general, que el Estado ha jugado un rol muy importante en la configuración y funcionamiento de las áreas urbanas. Tanto en Chile como en la mayoría de los países cuya economía se organiza bajo esquemas de mercado, el Estado ha otorgado una importancia predominante al sector privado en muchas áreas de actividad, sin embargo, sistemáticamente ha ejercido un fuerte control sobre el mercado en las variables que determinan la estructura y operación del medio urbano. Esto se debe a que el mercado no solo no es capaz de resolver los múltiples conflictos de intereses que se generan, de salvaguardar el bien común y de realizar una serie de inversiones necesarias para el funcionamiento de las ciudades, sino que además, porque las soluciones que ofrece son ineficientes en cuanto a la asignación espacial de los recursos, caótica, a juicio de muchos autores, y además sin la participación estatal hay importantes aspectos distributivos que se resuelven en forma muy regresiva.

La influencia de la política pública sobre la ciudad y el mercado de suelo urbano se ejerce claramente a través de una serie de mecanismos de intervención más o menos directos, pero hay también una serie de condicionamientos de carácter más general e indirecto, muchos de tipo macro-económico que tienen importante relación con la política pública. Hay que tener en cuenta que en el mercado de terrenos se moviliza una cantidad importante de excedentes económicos y que su carácter especulativo lo hace sensible a la operatoria general de la economía.

Entre los aspectos de intervención directa, que se discutirán a continua-

*/ : El impacto de desvalorización de la tierra es tan acentuado que en fecha reciente se han configurado asociaciones de parceleros propietarios de futuras áreas de asentamiento de pobladores con el propósito de impedir su radicación en sus inmediaciones, oponiéndose a programas que cumplen con todos los requisitos legales y en terrenos que han sido adquiridos a través del mercado.

desarrollo económico. Es el caso de Valparaíso, Concepción y en menor grado Talca, Antofagasta, vinculada en buena medida a las exportaciones de cobre ha tenido mejor suerte.

Los ajustes en materia urbana toman mucho más tiempo. Recién en 1979 se promulga una nueva política que encuadra la actividad de este sector a las herramientas económicas generales del Gobierno. Estos se basan en la casi total abolición de las normas urbanas a través de las confecciones de nuevos planes reguladores que poco y nada regulan, de tal manera de dar cauce a la iniciativa privada, la que a través de sus decisiones va definiendo el desarrollo "natural" de las ciudades. La premisa básica de la política es que "el suelo urbano no es un recurso escaso". Su escasez estaría originada en las normas que artificialmente restringen su uso y acotan el libre funcionamiento del mercado. El Estado sólo se reserva para sí la política del bien común, cuestión que tampoco se define con claridad. */. Se esperaba como resultado de la aplicación de la política, un importante aumento de la oferta de terrenos, lo que haría bajar los precios de la tierra y de esa forma se solucionaría, de manera casi automática, el problema habitacional popular. El principal foco de atención fue Santiago. Es en esa ciudad donde precisamente se produjo la mayor liberalización. En este caso, los precios no solo no bajaron sino que aumentaron en forma espectacular. También cabe destacar que la carencia de organizaciones territoriales que pudieran defender los intereses locales se hace manifiesta, ya que la única reacción que se produce, en un contexto de fuertes restricciones al derecho de asociación y de reunión, es en la comuna de mayores ingresos donde sus moradores se organizan para rechazar la libre operatoria del sector inmobiliario hasta garantizar una normativa que proteja sus intereses, los valores de los bienes raíces que allí poseen y la calidad de los barrios.

Cabe destacar como un elemento determinante en el auge inmobiliario y la especulación con suelo urbano, la abolición casi total de la tributación a la tierra. A pesar de que ya se ha mencionado esta materia, conviene reiterar el hecho de que se deroga el impuesto a las transferencias, a los sitios eriazos y a la valorización del suelo. Más aún, conviene destacar que los avalúos fiscales fueron realizados en 1975, año que registra una violenta y acentuada caída del P.G.B. (-16,6%) lo cual asegura que el único impuesto de importancia opera sobre una base tributaria desfasada en el tiempo. Efectivamente, hay muchos casos en los cuales la retasación de 1975 fija los valores, en términos reales, inferiores a los determinados por la retasación de 1964, cuestión absolutamente extraña a la evolución general de los precios de la tierra y consecuencia de la crisis del año en que ésta última retasación se realiza.

Lo que interesa destacar es que la alternativa de inversión especulativa en terrenos urbanos se hace extraordinariamente atractiva, al menos, ofre

*/ : Para una crítica a esta política, Ver: Trivelli, P. (1981).

Por un lado, se hará una presentación global de las condiciones prevalentes en las actividades productivas locales. Así, se trabajará con los grandes agregados económicos a partir del comportamiento de los mismos en el período correspondiente para ambas provincias.

Por otro lado, se presentará un enfoque alternativo de análisis por medio de la incorporación del estudio en profundidad de los procesos de acumulación de mayor significación regional. Así, se estudiarán las modalidades de relación entre los agentes sociales inscriptos en cada uno de los circuitos de acumulación a escala nacional que poseen representación regional y que explican el mayor aporte de la actividad productiva al proceso económico del área. Se entiende por circuito de acumulación al conjunto de encadenamientos que se verifican dentro de una misma actividad productiva y que se vinculan entre sí dando lugar a un proceso secuencial obligado que va desde la obtención de materia prima inicial hasta la entrega al mercado de consumo final del producto elaborado. Este encadenamiento o eslabonamiento no sólo expresa relaciones técnicas de producción entre los agentes sociales claramente detectables sino que, y es lo más importante para este análisis, define relaciones sociales de producción en términos de las modalidades de acumulación imperantes al interior del circuito. Si se recorta geográficamente cada uno de los circuitos que componen la totalidad del proceso de producción de bienes y sus vinculaciones con las actividades de servicios a partir de los límites convencionales de las dos provincias incorporadas al campo de estudio estaríamos en presencia de segmentos de tales circuitos que denominamos, convencionalmente, circuitos de producción-acumulación regionales.

Un análisis inicial del comportamiento de los actores sociales involucrados en los distintos circuitos de acumulación regional indica que en la mayoría de los casos la región Nordeste -y las dos provincias que integran este análisis- aloja eslabones de circuitos nacionales con baja capacidad de acumulación. Además, tales encadenamientos están sujetos

supuso un particular impacto sobre la dimensión y la captación de ingresos de la fuerza de trabajo. La reducción del rol del tabaco, cultivo altamente intensivo en trabajo, por el citrus proceso fuertemente capitalizado, devino en una salida importante de mano de obra rural del proceso productivo que no fue compensado por el limitado incremento laboral que implicó la ampliación del cultivo frutal que se exporta en fresco en un 80%. Siendo la actividad ganadera muy extensiva, dedicada con preferencia a la cría, el sector rural no pudo absorber mediante otras alternativas, el descenso de la incidencia en la demanda laboral para la explotación del tabaco. ^{1/}

En el subsistema productivo urbano, las agroindustrias representan más del 70% del valor agregado industrial correntino. En términos de valor agregado la industria correntina no alcanza a significar el 1% de la industria nacional mientras que el producto agrícola representa tres veces más. Observando la evolución en el decenio 70-80 del PB manufacturero la estructura por ramas muestra una gran incidencia del sector alimenticio que cubre el 80% del total siguiéndole en orden el proceso productivo vinculado a la reorganización del astillero preparado para la exportación. Cuando se observa la citada evolución comparando el tramo 1976-80, hay un leve incremento del rubro alimenticio y tabaco y un incremento muy significativo de la rama que incluye al citado astillero. Ello significa que el principal responsable de la mejoría observada hacia 1980 es la expansión de esa planta metalúrgica.

El análisis de los más importantes circuitos de acumulación, por su incidencia económica y social se detalla seguidamente:

1. La ganadería produjo a razón de \$a 0,00245 por ha. y por año mientras la agricultura lo hizo por \$a 0,07043 en el promedio de la década 1970-80. Esto significa que el producto ganadero alcanza un valor por ha. que es apenas el 3,5% del agrícola.

4. Los circuitos producción-acumulación más relevantes y su comportamiento en el período bajo estudio.

La selección de circuitos de acumulación a estudiar en detalle se efectuó a partir de un doble criterio: el de su importancia económica en el proceso productivo provincial y el de su peso relativo como fuente de ocupación laboral. En tal sentido se escogieron estos rubros productivos: algodón en Formosa y Ganadería, Arroz y Tabaco en Corrientes. A continuación se detallan las principales conclusiones del análisis ejecutado para cada circuito.

4.1. Algodón en Formosa

La revisión del circuito del proceso de acumulación en torno al algodón permite alcanzar un par de conclusiones preliminares que posibilitan definir su perfil en su inserción local y que se presentan como hipótesis a corroborar:

1) El segmento del circuito algodonero que se encuentra asentado en Formosa presenta una inserción claramente marginal en el proceso a escala nacional de dicha actividad. En forma concurrente, la producción algodonera local se ve enfrentada, desde el inicio de su instalación y durante todo el transcurso de la etapa a analizar, con graves distorsiones estructurales que implican un rezago relativo de mayor magnitud que el exhibido por similares procesos en las provincias contiguas integrantes del área algodonera nacional.

2) Los desajustes estructurales se manifiestan en la fuerte dicotomía que se verifica entre el débil poder de negociación y presencia en el mercado de la gran mayoría de los productores locales y los poderosos

periodización tendría que apoyarse en determinadas circunstancias trascendentes de carácter histórico-estructural que jalonan la historia de nuestros países en el camino de la "formación y desarrollo de un cierto capitalismo" (Cardoso de Mello, p. 26-27).

9. En tal sentido, la periodización adoptada en el trabajo que comentamos, al estar - como ya hemos señalado - demasiado apegada a un criterio de tipo cronológico-descriptivo, estimamos que tiende a soslayar algunos de los fenómenos más relevantes en cuanto a los cambios que se fueron produciendo en la formación social colombiana desde el punto de vista de su transformación en una economía capitalista. Partiendo desde el nivel más general de análisis, hay una ruptura - esencial para la comprensión de los fenómenos espaciales - que, a nuestro juicio, no aparece claramente caracterizada en el texto; ella es la que marca el paso de una economía precapitalista hacia una predominantemente capitalista. En tal sentido, creemos pertinente recordar la siguiente afirmación de Cardoso y Pérez Brignoli: "[...] creemos esencial tomar en serio la diferencia entre las dos vías de desarrollo del capitalismo - aquella en que un sector de la clase mercantil se apodera de la producción; y aquella en que un sector de los mismos productores acumula capital y empieza a organizar la producción con bases capitalistas -, siendo la segunda "el camino realmente