

CIUDADES EN CONFLICTO.
Poder local, participación popular y planificación en las
ciudades intermedias de América Latina.



6 de diciembre 2309, 3er. piso
telef. 543 972 Casilla 4629-A.
quito, ecuador.



CENTRO
DE
INVESTIGACIONES
CIUDAD

La Gasca 326
Telf.: 230-192 Casilla 8311
Quito-Ecuador

CIUDADES EN CONFLICTO. Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina.

Primera edición: Editorial El Conejo-Ciudad, 1986 . 1986

Copyright: CIUDAD

Colección: ECUADOR/URBANO

Quito, Ecuador, 1986.

Este libro se publica en el marco de los acuerdos de cooperación que CIUDAD ha establecido con la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO, el IIED Programa Buenos Aires, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID - Canadá) y con Editorial El Conejo.

352.008

C316c Carrión, Diego, Hardoy, Jorge Enrique, Herzer, Hilda, García, Ana, (Comp.)

CIUDADES EN CONFLICTO Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina. Ecuador, enero 13-18, 1985. Quito, Ed. El Conejo, 1986, pp. 362: il., digrs., tbs., map., bibliografía.

/CIUDADES INTERMEDIAS/, /PODER LOCAL/, /PLANIFICACION URBANA/, /PROCESO DE URBANIZACION/, /DESARROLLO URBANO/, /ADMINISTRACION URBANA/, /ORGANIZACION POPULAR/, /ASENTAMIENTOS HUMANOS/, /AMERICA LATINA/.

Todos los trabajos publicados en este libro son ponencias presentadas al Seminario Internacional: «Poder local, participación pública, administración urbana en ciudades intermedias y pequeñas en el Area Andina», organizado por la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO y el Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito, enero de 1985.

CIUDADES EN CONFLICTO

Poder local, participación popular y planificación en las ciudades
intermedias de América Latina.

Diego Carrión, Jorge Enrique Hardoy, Hilda Herzer, Ana García
(Compiladores)

Serge Allou, Fernando Carrión, Luis Chirinos, Jorge Enrique
Hardoy, Samuel Jaramillo, Carlos Larrea, Raúl González, Jorge
Martínez, Miguel Morales, Fernando Prado, Alex Rosenfeld,
Rafael Sancho, Pedro Santana, David Satterthwaite, Patricio
Velarde, Luis Verdesoto, Gaitán Villavicencio (Autores).

EDITORIAL
EL CONEJO 



CENTRO
DE
INVESTIGACIONES
CIUDAD

INDICE

	Pág.
Indice	7
Presentación	9
Introducción. <i>Diego Carrión</i>	11

SECCION I

Las ciudades intermedias en el contexto del desarrollo nacional

Jorge Enrique Hardoy y David Satterthwaite

Planteamiento y administración de los centros urbanos intermedios y pequeños en las estrategias de desarrollo nacional. Localización y causas de crecimiento	23
--	----

Fernando Carrión

Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica	67
--	----

Carlos Larrea

Crecimiento urbano y dinámica de las ciudades intermedias en el Ecuador (1950-1982)	89
---	----

Gaitán Villavicencio

Las relaciones campo-ciudad, proceso de urbanización y migraciones: el caso de Cañar - Ecuador.	127
---	-----

Serge Allou y Patricio Velarde

Desarrollo urbano, organización popular y nacimiento de los poderes locales en Santo Domingo de los Colorados - Ecuador .	147
---	-----

Fernando Prado

Las ciudades intermedias en la región de Santa Cruz, Bolivia. El caso de Montero	175
--	-----

SECCION II

Centralización y descentralización del Estado de las áreas metropolitanas

Alex Rosenfeld y Raúl González

Estado, municipio y participación local 201

Luis Chirinos

Gobierno local y participación vecinal. El caso de Lima Metropolitana 223

Luis Verdesoto

Resultados electorales en las ciudades intermedias. Ecuador (1978-1979). 259

SECCION III

Participación política y movimientos sociales

Samuel Jaramillo

Apuntes para la interpretación de la naturaleza y de las proyecciones de los paros cívicos en Colombia 269

Pedro Santana

La crisis urbana y el poder local y regional. El caso colombiano 283

Miguel Morales

Pobreza, participación de la población y costos sociales del crecimiento urbano en ciudades intermedias. Los casos de Quesada y Liberia. Costa Rica 301

Jorge Martínez

El proceso de conformación de un sistema de asentamientos humanos y el desarrollo de la hegemonía popular: el caso de la Zona Especial III. Nicaragua 333

Rafael Sancho

Un nuevo estilo de gestión en los gobiernos seccionales: la experiencia de Pastaza-Ecuador 355

PRESENTACION

Este libro es uno de los resultados del Seminario Poder local, participación pública y administración urbana en ciudades intermedias y pequeñas en América Latina , que se realizó en Ecuador, en las ciudades de Riobamba, Cuenca y Santo Domingo de los Colorados, entre el 14 y el 18 de Enero de 1985. El evento fue coorganizado por el Centro de Investigaciones CIUDAD y la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO, con el patrocinio de diversas instituciones ecuatorianas, entre las que se cuentan: Consejo Provincial de Pichincha, Municipio de Riobamba, FONAPRE, Colegios de Arquitectos de Riobamba, Cuenca y Santo Domingo de los Colorados, Facultades de Arquitectura de la Universidad Central del Ecuador y de la Universidad de Cuenca, CICOP y Coop. de Vivienda Santa Faz de Riobamba; y de organismos internacionales como el International Institute for Environmental Development (IIED) y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID - Canadá).

En esta compilación se presentan los trabajos expuestos en el Seminario; esta iniciativa constituye un esfuerzo adicional para animar el debate y la clarificación sobre un problema que cobra vigencia con fuerza en América Latina: cómo son, cómo funcionan y cómo pueden dinamizarse las ciudades intermedias en el estado actual del desarrollo y del proceso de urbanización de cada país.

En atención a buscar una suerte de estructura en la presentación de los textos —cosa que no implica incorporar un recorte riguroso en virtud de sus contenidos—, éstos se han agrupado en tres grandes secciones: en primer lugar, se presentan aquellos trabajos que analizan los fenómenos de las ciudades intermedias en articulación con la problemática del desarrollo nacional a la que pertenecen; en segundo lugar, están las exposiciones que discuten problemas de centralización y descentralización en relación con la problemática que se desprende de las áreas metropolitanas; y, finalmente, en tercer lugar, se incluyen los estudios que se ocupan del análisis de los problemas de la planificación. La participación política y los movimientos sociales en el ámbito de las ciudades intermedias.

Quito, mayo de 1986

INTRODUCCION

Diego Carrión*

Los procesos de urbanización ocurridos desde los años cincuenta en los países de América Latina han sido particularmente complejos, de una dinámica veloz y de magnitudes sin precedentes. La población, las actividades, las transacciones financieras, las fuentes de empleo, la producción, las decisiones, se "urbanizan", se asientan en las ciudades. Ello ocurre cuando el sistema capitalista definitivamente conduce todas las esferas de la sociedad y cuando el capital transnacional se ha desarrollado a tal punto a nivel mundial que induce explícita o implícitamente comportamientos en los países menos desarrollados que los benefician. Estos factores que forman una unidad de orden estructural han provocado, con diversos matices, un proceso de urbanización concentrador y excluyente; concentrador, en tanto que las grandes ciudades se convierten en los polos de punta, dinámicos, del desarrollo capitalista, en sitios de localización del poder y de la toma de decisiones económicas y políticas fundamentales del país, en detrimento —ahí lo de excluyente para efectos de nuestro tema— de las ciudades de porte medio y pequeño y del área rural. Este proceso de urbanización concentrador y excluyente también se manifiesta a lo interno de las ciudades, teniendo como expresión visible a la segregación urbana.

Estos hechos, entre otros, han modificad^o las condiciones de organización de la sociedad y el territorio de cada uno de los países; han generado nuevos patrones en la urbanización y en las características de ciudades y pueblos. Asimismo, las clases y grupos sociales han sido sujetos y objetos del proceso general de transformaciones. Se han constituido nuevos grupos sociales que han devenido, entre otras

* Investigador de CIUDAD. Ecuador.

INTRODUCCION

cosas, en actores, en agentes del proceso de urbanización. De igual modo, en la esfera del Estado han habido cambios que han impactado en la urbanización; el Estado se ha modernizado, tecnificado y ha concentrado cada vez más funciones, sea por la vía directa, sea por la vía indirecta.

En todo este devenir de acontecimientos cabe mencionar como un hecho significativo los crecientes movimientos de presión y reclamación de derechos postergados que, como consecuencia de la concentración de beneficios de las ciudades mayores, despliegan los habitantes de las ciudades intermedias y pequeñas.

De otro lado, y en el intento de buscar constataciones y explicaciones a los fenómenos ligados al proceso de urbanización, se han desarrollado numerosos estudios, sea en el ámbito nacional o regional pero que, en la gran mayoría de los casos, se han ocupado sólo tangencialmente de la problemática particular y precisa de la fenomenología de los centros urbanos intermedios y pequeños. (Cfr. Hardoy y Satterthwaite, 1986). Existe, pues, un vacío teórico, metodológico y empírico por llenar que a su vez permita enfrentar con rigurosidad el discernimiento de las características tanto locales y regionales de las ciudades intermedias y pequeñas en América Latina, así como sus correspondientes articulaciones con el conjunto nacional.

En ese contexto surgió la iniciativa de CLACSO y CIUDAD de realizar un seminario que se ocupe del tema de los centros urbanos intermedios y pequeños, con trabajos nuevos, para debatir, compartir experiencias y realizar análisis conjuntos acerca de las modalidades —particulares y generales— de las múltiples relaciones y efectos entre la sociedad civil, el estado y el territorio a la escala de los centros intermedios y pequeños, en el marco de los procesos de urbanización reciente de los países de América Latina y, en particular, en los casos del área Andina y Centroamérica. Cabe subrayarse el hecho de que se optó por realizar un Seminario que recorriera ciudades ecuatorianas representativas de la problemática de los centros urbanos de manera de discutir sus problemas y otros semejantes con los propios sectores involucrados.

LOS TRABAJOS PRESENTADOS

Un primer grupo de trabajos se inscribe dentro de una temática general referida a la ubicación de *los centros urbanos intermedios y pequeños dentro de las condiciones generales del desarrollo nacional*; es decir, en el contexto político y económico de su realidad nacional general.

En esa línea de reflexión se inscribe —y se constituye en marco de referencia— el trabajo de Jorge Enrique Hardoy y David Satterthwaite, que parte de una revisión bibliográfica para, luego, enfatizar la reflexión en las formas como ciertas coyunturas internacionales pueden favorecer o limitar el crecimiento de asentamientos humanos así como en las influencias de la administración o manejo del estado nacional en el desarrollo de la gestión local en los centros intermedios o pequeños, sea que la estimule o la frene.

Dentro de ese marco se inscriben dos trabajos presentados por CIUDAD: el de Fernando Carrión y el de Carlos Larrea, en los cuales se realiza un análisis a escala nacional de los cambios en las relaciones sociales de producción, las condiciones de acumulación de capital y su incidencia en la localización de la población para el caso del Ecuador. El trabajo de F. Carrión hace un hincapié de tipo metodológico para la interpretación de los centros urbanos partiendo de especificar la inserción de las ciudades intermedias y pequeñas en el proceso de urbanización correspondiente del análisis de la base económica y de su articulación con el Poder Central del Estado, así como de la relativización y definición histórica de la noción de intermediación en lo que concierne al factor demográfico y al ámbito en el que se producen dichas relaciones.

Los trabajos de Gaitán Villavicencio, Fernando Prado y Serge Allou/Patricio Velarde se remiten, en cambio, al análisis de casos dentro del contexto de orden regional en el que ocurren procesos de constitución y desarrollo de centros urbanos intermedios; son estudios de caso referidos a las ciudades y regiones de Cañar (Ecuador), Montero (Bolivia) y Sto. Domingo de los Colorados (Ecuador), respectivamente. En el trabajo de G. Villavicencio se analizan las relaciones campo-ciudad.

INTRODUCCION

dad en el contexto de una crisis, primero, y, luego, de la recuperación de ésta a partir de un examen del comportamiento de las actividades económicas tradicionales de la región de Cañar (Prov. del Cañar) en el período 1950-1980, remarcando cómo los cambios que se producen a partir de la década del sesenta, y en especial el proceso de desenvolvimiento industrial en la región (que incluye a la ciudad de Cuenca), modifican el desarrollo de la ciudad de Cañar, así como sus relaciones con los centros urbanos dominantes, Guayaquil, Quito y Cuenca.

El texto de F. Prado sobre la ciudad de Montero muestra cómo, en el contexto histórico boliviano a partir de 1952 y de una rápida urbanización ocurrida en Sta. Cruz de la Sierra, se constituye un núcleo urbano con un veloz crecimiento a consecuencia de la alta especialización como centro de prestación de servicios para su entorno agrícola. La particularidad que presenta este caso reside en la inexistencia de un poder local institucionalizado en tanto prestador de servicios públicos y generador de bienes de consumo colectivo. En este contexto se desarrollan una serie de mecanismos locales de organización de la población que prácticamente auto-gestiona el conjunto de servicios que el Estado no ofrece ni brinda a sus habitantes.

En el trabajo sobre Sto. Domingo de los Colorados (S. Allou y P. Velarde), se realiza un análisis histórico del proceso de conformación de un centro poblado que si bien surge de modo "espontaneo", su explicación estaría muy ligada a acciones gubernamentales indirectas como son la apertura de frontera agrícola, la colonización y la influencia que ejercería la construcción y uso de vías de comunicación que unen la Sierra y la Costa ecuatorianas. Asimismo, se da cuenta de la gestión que en materia de vivienda y servicios realizan las cooperativas de vivienda.

Otro grupo de trabajos se estructura en torno del tema *centralización y descentralización del Estado en relación con las áreas metropolitanas*.

Por un lado está la propuesta de Alex Rosenfeld y Raúl González que, partiendo de un análisis de las transformaciones ocurridas en la

vida municipal chilena de los últimos diez años, enfatiza la necesidad de democratizar el poder municipal como espacio para el desarrollo político local, en contraposición con las políticas autoritarias del régimen chileno; es decir, ocupar y desarrollar progresivamente un espacio en el cual se gestionen y se produzcan los servicios sociales con una alta participación popular. Este trabajo es básicamente una propuesta alternativa para un período de apertura democrática de la sociedad chilena.

El trabajo presentado por Luis Chirinos, en cambio, es un análisis concreto de la gestión del poder municipal en el área de Lima Metropolitana en la última década, considerando en particular la experiencia de Izquierda Unida al frente de los gobiernos municipales. El trabajo de Chirinos opera como contrapunto real al modelo de Rosenfeld y González; destaca, así, como lo hacen los demás trabajos presentados, la crisis y/o quiebra de las finanzas municipales examinando simultáneamente una experiencia concreta de participación popular a través de una serie de mecanismos institucionalizados tales como la Asamblea Popular, las comisiones mixtas y los cabildos abiertos. Paralelamente analiza los problemas o rigideces que enfrenta esta política de participación popular en el marco de la carencia de una tradición democrática y participativa tanto de la población así como de las autoridades locales.

El trabajo de Luis Verdesoto hace un análisis del comportamiento electoral de la población de los centros medianos y pequeños ecuatorianos en el contexto de la rápida urbanización operada en las mismas en las dos últimas décadas, concluyendo que existe un comportamiento electoral diferente entre las grandes ciudades y aquellas de tamaño medio y pequeño, lo que va configurando un nuevo tipo de estructura política que se vincula con la crisis del aparato estatal, su gestión y el rol que el mismo ha jugado en estas ciudades. Ello implica, según éste análisis, que la coyuntura local no se refleja ni incide necesariamente en la coyuntura nacional.

Otro tema abordado en los trabajos hace referencia a la *participación política de los movimientos sociales*.

INTRODUCCION

Los trabajos de Samuel Jaramillo y Pedro Santana se ocupan de la participación política y los movimientos sociales en Colombia dentro de la peculiar historia de configuración espacial-demográfica de este país, caracterizada por un crecimiento relativamente equilibrado de sus centros urbanos. No obstante, en ambos trabajos los autores enfatizan sobre los efectos de la crisis que viven los centros intermedios y pequeños ante el creciente proceso de centralización de las funciones, recursos y mecanismos institucionales del Estado, especialmente en Bogotá; ante esta situación, se destaca la actividad de movimientos sociales regionales y locales los ("Paros Cívicos") que surgen para hacer frente a la crisis generalizada de los medios de consumo colectivo en los últimos quince años en Colombia.

El trabajo de Miguel Morales, que puede dividirse en dos secciones, trata en una primera parte de examinar la relación entre el Estado, el capital y los movimientos de la población en las ciudades de Liberia y Quezada en Costa Rica. En una segunda parte, destaca, por un lado, la necesidad de revisar la relación entre el gobierno central y el Municipio como ámbito de poder local para analizar la articulación de los diferentes poderes y, por otro lado, la necesidad de revisar los instrumentos de planificación regional y local para que los mismos incluyan formas de organización social a nivel municipal de manera que el Municipio atienda con servicios sociales las verdaderas necesidades de la población.

Por otra parte, el trabajo de Jorge Martínez, sobre Nicaragua presenta una experiencia concreta de organización de una red de asentamientos con altos niveles de participación de la población organizada, en el contexto de una sociedad en transición que, a su vez, soporta los embates desestabilizadores de la contrarrevolución. La experiencia de J. Martínez muestra como se ha ido estructurando una estrategia de desarrollo regional sobre el propio terreno, en una zona altamente conflictiva como es el área de frontera con Costa Rica; ello ha implicado niveles simultáneos de acción, con una orientación de carácter práctico que permita "sobre la marcha" impulsar el desarrollo y defender las conquistas alcanzadas por la Revolución Sandinista. Así, por un lado, se muestra cómo se avanza en la consolidación de un espacio socio-productivo que refuerce la presencia nicara-

güense en la zona y, por otro lado, la creación de condiciones básicas para la reproducción social tanto respecto a las condiciones físicas de la infraestructura y los equipamientos cuanto a la creación de los mecanismos de gestión local (de "hegemonía popular"), que de hecho se alteran y son cambiantes de acuerdo a las condiciones generales vigentes y a los medios disponibles.

Por último, se presentó una experiencia sobre la participación popular y la organización de ésta participación como ejemplo no convencional de gestión en un contexto "democrático" como el que vive Ecuador. En estos trabajos de Rafael Sancho se busca demostrar cómo la organización inducida, sea por los gobiernos locales o por las bases, puede presentar alta elasticidad y llegar a involucrarse activamente en las decisiones de la gestión local, cuando se habilitan y viabilizan formas concretas y efectivas de participación popular directa.

El trabajo de Rafael Sancho muestra formas no convencionales de gestión dentro de un contexto capitalista y de democratización creciente, como es el caso de la región de Pastaza, en Ecuador. Lo ilustra con ejemplos que dan cuenta de la elasticidad del organismo de manejo provincial, al incorporar organizaciones de base en la propia provisión y mantenimiento de servicios e infraestructuras.

TEMAS PARA LA REFLEXION SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS Y PEQUEÑAS EN AMERICA LATINA

A la luz de las discusiones del Seminario y de los trabajos presentados en este volumen surgen algunas inquietudes en cuanto se refiere a cómo abordar la temática de las ciudades intermedias y pequeñas de la región. Estas inquietudes aparecen en tanto existe una multiplicidad de enfoque y posibilidades teórico-metodológicas de análisis y explicación sobre el tema. Sin embargo, y a modo de grandes líneas de reflexión, se pueden mencionar algunas posibles "entradas" que evidentemente no agotan el debate pero que pueden ayudar a enriquecerlo. Lo que sigue sugiere tales "entradas".

El rol del Estado en la creación y gestión de los centros urbanos intermedios y pequeños puede ser considerado como un importante punto de entrada analítico en tanto que aparece como un "paraguas" articulador de varios temas y problemas; lo cual implica la búsqueda de un entendimiento de las diversas manifestaciones sociales, económicas, políticas e ideológicas, de la penetración del Estado en la sociedad civil y viceversa.

Bajo este marco podría plantearse una agrupación de diversos temas y correlatos teóricos en relación con la investigación y el debate sobre los centros urbanos intermedios y pequeños. A continuación se sugiere un esbozo de esta agrupación.

a) La constitución de las ciudades intermedias y pequeñas en el marco de las tendencias de la urbanización

La constitución y el desarrollo, el auge o la crisis de estas ciudades están fuertemente condicionados en forma simultánea, por un lado, por el mercado mundial y por la forma concreta que adopte la articulación de cada país en éste; y, por el otro lado, por las modalidades de constitución de los mercados internos que inducen a formas específicas de acumulación regional y local.

En el marco de este andamiaje estructural son posibles muchas formas de manifestación regional de la acumulación, formación de actores sociales y acontecimientos políticos. Entonces, será necesario indagar acerca de la validez de las teorías y de las generalizaciones respecto del conocimiento de las ciudades intermedias y pequeñas, en tanto éstas se definen básicamente por sus especificidades.

A efectos de arribar a análisis concretos, parece pertinente utilizar dos elementos de aproximación: i) estudiar los movimientos de población y los cambios demográficos; ii) entender el conjunto de relaciones que despliegan las ciudades intermedias en los ámbitos nacional, regional y local, a partir de las múltiples interacciones concurrentes.

La calificación de las ciudades como "intermedias" y "pequeñas"

tiene particularidades y características "nacionales", por lo que se observan dificultades reales para establecer una comparabilidad ágil y exacta; para superar en parte esta dificultad, parece pertinente estudiar con el suficiente detenimiento la constitución de redes que se establecen entre ciudades intermedias y pequeñas, a partir de diversos planos de relación. Ello conduce, de algún modo, a reconocer la necesidad de precisar formas de organización regional en las relaciones sociales, económicas, políticas, culturales, etc., que estarían operando a partir de las ciudades intermedias y pequeñas en articulación con el resto de centros urbanos mayores y con el conjunto territorial en el cual funcionan.

b) Estado y capital en el desarrollo de los centros urbanos intermedios y pequeños

Independientemente de ciertas particularidades propias de algunos centros intermedios y pequeños, existe la constante de que éstos actúan principalmente como mediadores del movimiento del valor que, originado en el campo, fluye a la ciudad.

La discusión sobre el desarrollo de estas ciudades en función de la participación del Estado y del capital puede ordenarse a partir de varias entradas de análisis:

- i) La creación de una red urbana que surge de la formación del mercado de tierras, de un sistema de comunicaciones, de relaciones sociales violentas y diferentes formas de despotismo económico y político;
- ii) La vía de los entornos agrarios de estos centros poblados incidiendo sobre la conformación de los actores urbanos y de la propia ciudad en tanto se producen reformas en la tenencia de los recursos, se promueven incentivos estatales a la conformación de un capital agrario para que se reinvierta localmente o a lo sumo se transfiera hacia otros sectores económicos eventualmente instalados en los centros poblados de la región;
- iii) Las formas de los antagonismos y/o alianzas que desarrolla el

INTRODUCCION

capital local implican dinámicas sociales importantes en los centros poblados intermedios y pequeños;

- iv) La intervención estatal condiciona fuertemente e impone ritmos y dimensiones al proceso de acumulación local y/o de transferencia hacia los centros en la región o fuera de ella; en ello juegan un rol significativo las políticas y acciones estatales de centralización-descentralización, la forma y capacidad de gestión de los organismos seccionales, considerando su actual crisis fiscal;
- v) La creación de operaciones económicas extensas que rebasan a las fracciones sociales nacionales a nivel local.
- c) **Formas institucionales y estructuración de las ciudades intermedias y pequeñas.**

La reestructuración de los aparatos político-administrativos en situaciones de crisis o auge general de la economía y de la urbanización provocadas por la confluencia articulada de impulsos externos y/o internos, es un primer elemento que se observa de modo reiterativo en la estructuración de las ciudades intermedias y pequeñas de América Latina.

Un segundo elemento que surge de una lectura del problema es aquel que se refiere a los intentos de re-regionalización funcional del espacio económico nacional operados desde el centro y/o desde el Estado. Este elemento incorpora una discusión acerca de la autonomía, atributos y competencias de las instancias locales de poder y de las estructuras paralelas de políticas públicas dependientes o adscritas al gobierno central.

Asimismo se encuentra presente el problema de la distribución de recursos que, según los casos, deriva en situaciones redistributivas o regresivas; los mecanismos de asignación y priorización presupuestaria generalmente operan a través de estructuras tributarias nacionales, regionales y/o locales no siempre consensuales. Estas nociones de re-regionalización también se enlazan muchas veces con la cuestión de la búsqueda de eficiencia en la oferta de servicios públicos y

dotación de infraestructuras; ¿cómo y de qué manera se da la prestación, cobertura y gestión de los servicios públicos en consonancia con las reivindicaciones locales?, es un tema que de hecho es relevante en tanto moviliza fuerzas locales o regionales.

Un tercer elemento es aquel que surge de los intentos o experiencias de modernización tanto a nivel del desarrollo socio-económico como de los aparatos de gobierno local. La planificación en tanto vehículo de estos procesos de modernización y aun cuando muy vagamente definida, estructura tales acciones; de ahí que el examen de sus contenidos teórico-ideológicos y sus correlatos de aplicación en la práctica, pueden servir de referencia para la comprensión de algunos de los fenómenos en estos centros poblados.

d) Actores sociales de las ciudades intermedias y pequeñas

¿Quiénes son los actores sociales de los centros urbanos intermedios y pequeños? Buscar una respuesta a esta pregunta implica partir por reconocer que existen claras situaciones de heterogeneidad social —diferentes e inacabados intereses de clase y de otros planos de identidad—, que convergen ya sea hacia acciones reivindicativas a nivel regional y local o hacia formas de búsqueda de acumulación de poder en el ámbito de la toma de decisiones. Visto así, los actores sociales siguen diferentes vías de conformación de su institucionalidad representativa y de mecanismos de identificación.

La calificación y comprensión de los movimientos sociales regionales y, quizá, propiamente urbanos, de las ciudades intermedias y pequeñas es un problema abordado desde diversas reconstrucciones empíricas: plataformas reivindicativas, dinámicas de interrelaciones entre sectores sociales heterogéneos (antagonismo-cooperación), formas y contenidos de la expresión de necesidades, conformación de mecanismos de representación política. Las protestas, los paros cívicos, la violencia, entre otros, son las formas concretas a través de las cuales se pueden indagar problemas más amplios del panorama de contradicciones urbanas y regionales de estas ciudades y de las modalidades que adopta la disputa del poder como forma local o como cuestionamiento y/o integración respecto del poder central.

La participación popular en estos centros poblados establece distintos tipos de relación con el Estado central: adecuación, concordancia, enfrentamiento. En tal caracterización pesa decisivamente la forma de régimen que ordena y estructura los aparatos estatales a nivel nacional y las tareas y acciones que se proponen las masas frente a la coyuntura. Muchas veces la forma de constitución de la sociedad civil y la correlación de fuerzas locales se diferencia de la modalidad nacional: muchas veces se presentan formas creativas, específicas e inéditas.

e) **Proyectos alternativos para las ciudades intermedias y pequeñas**

La formulación de proyectos alternativos para las ciudades intermedias y pequeñas debería concentrar la atención en aspectos de orden productivo, buscando una sólida base que permita la acumulación local de excedentes y de retención de toda clase de recursos en el medio. Ello implica brindar suficiente atención a temas tales como la democratización en el señalamiento de prioridades y en la toma de decisiones (lo cual solamente es posible si existe una fuente de poder basada en cuestiones de orden económico). Los proyectos alternativos para centros intermedios y pequeños deberían considerar como prioritaria la búsqueda de la integralidad en la conformación de un hábitat que, al tiempo que disponga de los satisfactores materiales adecuados para la vida humana incorpore, además, una serie de componentes de origen ideológico y cultural que motiven a la población y permitan valorizar su permanencia.

El diseño y la ejecución de proyectos de esta naturaleza implican, a su vez, un alto grado de conciencia y organización de la población, de modo de garantizar una efectiva democratización de los organismos de poder local y de las formas de procesar las aspiraciones y convergencias de intereses locales. De este modo, la gestión de proyectos alternativos para las ciudades intermedias y pequeñas pueden consolidar a lo local frente a sus entornos nacionales (sean estructuras políticas, gremiales o estatales) y pueden garantizar la autonomía y solvencia de respuestas frente a problemas específicos.

PLANEAMIENTO Y ADMINISTRACION DE LOS CENTROS URBANOS INTERMEDIOS Y PEQUEÑOS EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO NACIONAL LOCALIZACION Y CAUSAS DE CRECIMIENTO

Jorge E. Hardoy*
David Satterthwaite**

COMO SE UBICAN LOS CENTROS URBANOS PEQUEÑOS E INTERMEDIOS DENTRO DEL MAS AMPLIO CONTEXTO RE- GIONAL, NACIONAL E INTERNACIONAL

Cuando se mira el mapa detallado de una región o nación, y se observa el patrón de distribución de los centros urbanos según sus diferentes tamaños, desde el más grande hasta el más pequeño, se está mirando a un mapa de organización económica, social y política(1). Este patrón visible de centros urbanos de distintos tamaños corresponde a la distribución existente de actividades económicas distintas de la agricultura; los centros urbanos existen sólo en razón de alguna mezcla de actividades económicas localizadas en ellos(2). En otros

* Investigador del IIED. Buenos Aires; Miembro de la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO.

** Investigador del IIED.

- (1) No pueden ignorarse los factores físicos y topográficos que determinan la organización económica, social y política —por ejemplo, las áreas donde la tierra, el agua y el clima posibilitan una agricultura intensiva—, y el contexto en el cual se desarrollan las ciudades más importantes, a causa del rol que juegan en la economía internacional. Nuestro interés se limita a enfocar las estrategias nacionales de desarrollo.
- (2) Hay casos en que una parte importante de la demanda de consumo local no se origina en los ingresos percibidos por las actividades locales. Un ejemplo serían los flujos de remesas que llegan a los hogares de los centros urbanos pequeños e intermedios, de personas que trabajan en otros lugares. Otro, puede verse en los centros urbanos que son centros pobla-

.../...

trabajos hemos intentado señalar algunas de las fuerzas que ayudaron a crear y más tarde desarrollar los sistemas urbanos actuales y el rol jugado por el gobierno en este contexto*. También hemos buscado demostrar cómo cambian los sistemas urbanos en respuesta a los cambios en las escalas y tipos de actividades económicas, a las políticas gubernamentales, así como los sistemas influyen sobre la escala y tipos de actividad económica y la distribución de la inversión pública. De estos trabajos surge que las posibilidades de desarrollo de todo centro urbano pequeño e intermedio sólo pueden analizarse si se comprenden sus relaciones con sus áreas de influencia, con la región más amplia y con los otros centros urbanos.

a) Los centros urbanos pequeños

Las bases económicas y de empleo de un centro urbano pequeño pueden fortalecerse de cuatro formas distintas:

- i) A través de la demanda creciente de bienes y servicios por parte de sus propios habitantes y de los que viven en las cercanías (y que normalmente subsisten de la agricultura), que puede ser satisfecha por empresas radicadas en ese centro urbano.
- ii) Mediante el establecimiento o fortalecimiento de la administración gubernamental, de manera que aumenten el poder y las

.../...

dos para jubilados extranjeros, donde éstos reciben sus pensiones o tienen otras fuentes de ingresos para mantenerse. Por ejemplo, algunos centros urbanos como Antigua (Guatemala) y Taxco, San Miguel de Allende y Alamos en México, y varios sitios en Costa Rica, se han transformado en centros populares de retiro para las personas de las naciones más ricas. Además, hay muchos centros urbanos pequeños o intermedios que sirven casi exclusivamente de "dormitorios" para la gente que trabaja en industrias o ciudades cercanas. A pesar de su importancia, los problemas y posibilidades de estos centros no pueden cubrirse en detalle en este panorama general.

* Véase Jorge E. Hardoy y David Satterthwaite, *Planning and management of small and intermediate urban centres in national development strategies*, trabajo preparado a solicitud del Centro de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, noviembre de 1984.

bases económicas de la unidad local de gobierno ubicada en el centro.

- iii) Mediante el incremento de los servicios y recursos financiados públicamente, que sirven tanto a la población de los centros urbanos como a la población circundante; y
- iv) A través de la radicación de nuevas empresas para ayudar a satisfacer una demanda creciente (o no satisfecha) de bienes y servicios originados fuera del centro y su región de influencia inmediata.

Queda claro que los puntos (iii) y (iv), en las naciones menos pobladas y menos urbanizadas, han sido de suma importancia en los últimos treinta años, especialmente en aquellas naciones que se independizaron en los últimos treinta o cuarenta años, y que tuvieron que construir o fortalecer tanto su estructura económica como la prestación de servicios sociales. El incremento en la prestación de estos servicios y el fortalecimiento de la administración redundarán en una cantidad de nuevos empleos, por ejemplo para maestros, doctores, para médicos y enfermeras, administradores, policías, destacamento de soldados, personal para las cortes de justicia, oficinas, escuelas, atención médica y para algunos trabajadores municipales y de obras públicas. Sus salarios, y las actividades económicas que dependen ya sea de su demanda o de la demanda de las instituciones financieras por el gobierno, conjuntamente, parecen ser un apoyo importante para el empleo en algunos centros urbanos pequeños (e intermedios). Tal parece ser el caso en las sedes de los niveles de gobierno sub-nacionales (por ejemplo las oficinas estatales o provinciales) en las regiones periféricas con economías estancadas. En realidad sospechamos que el ímpetu por establecer o fortalecer los niveles sub-nacionales de la administración y por aumentar la prestación de servicios públicos en los centros urbanos pequeños o intermedios elegidos como capitales sub-nacionales, han sido subestimados como elementos fundamentales de las tendencias urbanas de los últimos 30 años. De ser ésto así, tendría implicancias importantes para las futuras tendencias urbanas, ya que éste no es un estímulo permanente para el desarrollo económico, aún cuando la presencia de un núcleo de em-

pleados públicos asalariados pueda haber ayudado a facilitar tal desarrollo. La demanda creciente de bienes y servicios por parte de los habitantes del centro urbano y sus áreas de influencia inmediata, como consecuencia de una mayor disponibilidad de ingresos y de la radicación de nuevas empresas para satisfacer las demandas ya sea locales o extra-locales, son fundamentales a largo plazo, para la construcción de una base económica más fuerte y más diversificada para el centro urbano. Esto adquiere mayor relevancia en épocas de recesión, cuando los presupuestos gubernamentales suelen disminuir en términos reales y las asignaciones al gobierno local para el pago de los costos administrativos y la prestación de servicios en los centros urbanos más pequeños, son a menudo las primeras en recortarse.

Algunos estudios sobre centros urbanos pequeños con economías en rápido crecimiento, y de centros urbanos pequeños que se desarrollaron hasta transformarse en centros urbanos intermedios, sugieren que un incremento de la producción agrícola y de los ingresos reales para una proporción substancial de aquellos que se dedican a la agricultura, constituye el estímulo más fuerte y sostenido para el crecimiento. Un ejemplo de cómo este incremento de la producción agrícola puede respaldar el crecimiento y rápido desarrollo de una economía relativamente diversificada, es el desarrollo del Valle Superior del Río Negro en la Patagonia Norte, Argentina. En un área de 700 kilómetros cuadrados —un valle fértil cruzado por un río— la población creció de alrededor de 5.000 personas en 1900 a más de 300.000 hoy en día; cerca del 80% de la población actual vive en ocho centros urbanos de 5.000 o más habitantes. Los dos factores más importantes de este desarrollo han sido la creciente intensidad de los cultivos dedicados a producir bienes que satisfacen una demanda originada fuera de la región, y el hecho de que la mayor parte de la tierra fuera trabajada por los dueños en parcelas relativamente reducidas, pero productivas. El poder adquisitivo creciente de los agricultores y sus interrelaciones con la agricultura comercial (como es el caso de la producción de fertilizantes y pesticidas, de las plantas frigoríficas, los jugos de fruta, la producción de dulces y la fabricación de embalajes para fruta) han posibilitado una urbanización muy rápida. La intervención gubernamental fue crucial puesto que aportó el ferrocarril, que al principio permitió que la producción local

podiera transportarse fuera del área hacia el mercado nacional e internacional(3), además del control de inundaciones y un sistema de irrigación que fueron esenciales para el desarrollo exitoso de una agricultura comercial. Las medidas tomadas por el gobierno también ayudaron a restringir el ausentismo de los terratenientes y atraieron agricultores con capitales para invertir en el desarrollo de la agricultura intensiva. Si bien hay toda una serie de factores que son privativos del desarrollo de esta región en particular —lo mismo que para todas las regiones—, el ejemplo logra mostrar cómo un modelo relativamente equitativo de tenencia de la tierra combinado con la bondad del suelo, el apoyo gubernamental para el cultivo intensivo y la existencia de agricultores con recursos para invertir en granjas, pueden producir un estímulo muy fuerte para el desarrollo urbano local y la diversificación*.

Aunque no hemos encontrado estudios detallados sobre los impactos de las reformas agrarias en la urbanización de Corea del Sur y Taiwan, sospechamos que los programas de "tierras para el agricultor" deben haber proporcionado inicialmente un empuje substancial para el desarrollo de los centros urbanos pequeños (o hasta quizás intermedios), porque aumentaron enormemente el número de agricultores con ingresos suficientes como para representar el tipo y escala de la demanda de bienes y servicios que propician el desarrollo urbano local. En México también hubo un estímulo considerable para el de-

(3) Es conveniente destacar que el ferrocarril no se construyó para estimular la agricultura comercial en esta región, sino porque existía una amenaza de guerra con Chile, y el gobierno argentino necesitaba un medio para transportar tropas al área fronteriza; afortunadamente para esta área, el ferrocarril la cruzaba. Se dice que la compañía inglesa que construyó el ferrocarril estaba perfectamente al tanto del potencial agrícola del área y que obtuvo, buenos beneficios cuando se desarrolló la agricultura comercial, ya que por muchos años el ferrocarril fue el único medio disponible para transportar los productos locales fuera de la región.

* Vapnarsky, César y Manzanal, Mabel "The development of the Upper Valley of Rio Negro and Neuquen and its periphery within the Comahue Region, Argentina", capítulo II, en Jorge E. Hardoy y David Satterthwaite (editores), *Small and intermediate urban centres; their present and potential role in Third World development*, Hodder y Stoughton.

sarrollo de los centros urbanos durante las décadas de 1920 y 1930, y en Bolivia durante la década de 1950, después de las reformas agrarias, pero el estímulo no fue sostenido por cuanto la redistribución de la tierra no estuvo acompañada por una subdivisión que garantizase a los beneficiarios ingresos adecuados; ni se les dio apoyo para el desarrollo de sus parcelas o para la comercialización de los productos que producían, ni tampoco hubo mejoras en los servicios básicos. Las vinculaciones entre las reformas agrarias y sus impactos en los centros urbanos no han sido muy estudiados. Pero nos parece que las reformas agrarias sólo podrían estimular el desarrollo urbano local y disminuir la migración urbano-rural en la medida que los beneficiarios de los cambios en la tenencia de la tierra o su propiedad tuvieran también acceso a los servicios y a un apoyo adecuado para desarrollar tareas comerciales.

Los estudios de casos de pequeños centros urbanos con economías estancadas —o de "pueblos" que no llegan a los 5.000 o más habitantes y tienen economías estancadas—, a menudo ponen de manifiesto la carencia de buenas tierras para la agricultura en las cercanías, o la falta de capital para desarrollar una agricultura productiva (por ejemplo para invertir en infraestructura de riego) o estructuras desiguales de tenencia de la tierra(4).

Distintos estudios de casos ilustran de qué manera el crecimiento de la producción agrícola constituye, por lo general, una condición necesaria pero no suficiente para desarrollar las economías de los pequeños centros urbanos próximos. Hay muchos ejemplos de producción agrícola en crecimiento, pero pocos o ninguno que tengan que ver con estímulos para el desarrollo urbano local. Por ejemplo, un estudio del proyecto del Valle del Río Muda en Malasia, puso en evi-

(4) Por ejemplo, sobre Santa María, Guatemala, véase Herbert (1970); sobre Atyra, Paraguay, a Becker (1969); sobre Akropong, Ghana a Middleton (1979); sobre Cedral, México, a Balan (1970); sobre Santiago de Cao, Perú, a Sabogal Wiese (1976); sobre San Juan de Calderón, Ecuador, a Denis (1976); sobre Barro, Brasil, a Soliffer y Howe (1982); sobre los centros urbanos pequeños en tres distritos de Uttar Pradesh, India, a Misra (1985); sobre tres distritos de Karnataka, India, a Booshan (1985).

dencia que si bien el rendimiento y los ingresos de las granjas locales aumentan substancialmente, las relaciones interindustriales dentro de la región, fueron muy limitadas y muchas de las mercaderías de uso doméstico debían importarse; como lo notara Renaud (1981): "los centros urbanos locales no estaban en condiciones de proporcionar las mercaderías apropiadas" (pp. 126). Además, "sólo el 45% de los ahorros privados de la región fueron canalizados a la inversión regional, y la estimación de los gastos del gobierno muestra una carga impositiva neta para la región, aún cuando el área es más pobre que el promedio.

Las formas como ésto sucede son muy variadas, aunque todas implican que una proporción substancial del valor creado por la producción agrícola —y por aquellos que realmente emprenden la producción— se apropia y se gasta (o se invierte) fuera del área, o en bienes producidos fuera del área. Entre los factores que pueden exacerbar lo anterior, está la estructura de la propiedad de la tierra, la estructura de las operaciones de comercialización, los precios bajos de las cosechas y la carga impositiva que fija el gobierno. A continuación se dan ejemplos de cada uno de estos factores, pero en realidad, es probable que operen de manera combinada y junto con otros factores.

Entre los cuatro factores seleccionados, quizás el más común sea la existencia de estructuras desiguales de tenencia de la tierra. Si la mayor parte de la mejor tierra agrícola es propiedad de un grupo de personas relativamente reducido, es probable que no encuentran disponible, en el pequeño centro urbano más próximo, la variedad de bienes y servicios que requieren, tanto para la producción como para el consumo. Si sólo unos pocos agricultores, en las áreas de influencia inmediata de cada centro urbano pequeño, dispusieran de ingresos suficientes, la demanda de bienes y servicios que ellos ejercerían no sería suficiente para mantener una empresa en ese centro urbano pequeño. De manera que las relaciones hacia atrás y hacia adelante que genera esa mayor producción agrícola para exportación y la "demanda" que crea al aportar ingresos, generalmente benefician a empresas ubicadas en otros centros urbanos más lejanos.

Porque estos centros urbanos tienen un tamaño y una población en

sus áreas de influencia suficientes como para respaldar empresas que fabriquen o provean la variedad de bienes y servicios que requieren los agricultores más acomodados. Estos pueden ser centros urbanos intermedios o inclusive la ciudad principal de naciones pequeñas y menos pobladas. Por ejemplo, Collin Delavaud (1974) describe cómo las grandes estancias ganaderas del Uruguay mantienen un trato directo con empresas tales como bancos, exportadoras, empresas industriales y de transporte ubicadas en la capital nacional, Montevideo. La variedad de bienes y servicios buscados por los hacendados más ricos, no se hallaba disponible ni en los centros urbanos pequeños ni en los intermedios. La cría de ganado muestra también las influencias variadas que representan, para el desarrollo urbano, los distintos tipos de agricultura. Es posible que las actividades agrícolas que generan el mayor ingreso por persona que trabaja en agricultura y por unidad territorial, originen una demanda de bienes y servicios más concentrada, tanto para el consumo como para las inversiones destinadas a la producción. La cría de ganado en praderas extensas puede generar riquezas pero crea relativamente pocos empleos. Es también la que genera los ingresos menos concentrados por unidad territorial de todas las actividades agrícolas.

Booshan (1985) plantea que la estructura injusta de tenencia de la tierra fue la razón por la cual el rápido crecimiento de la producción agrícola en tres distritos de Karnataka, India, no estimuló el desarrollo de los centros urbanos pequeños. Un grupo relativamente reducido de agricultores, que contaba con la tierra y el capital para invertir en una agricultura de tipo comercial, ha sido el responsable de casi todo el crecimiento de la producción. Y, al igual que en las estancias ganaderas del Uruguay, la demanda tanto de producción como de bienes y servicios orientados al consumo, pasó por alto a los pequeños centros urbanos locales. Lo mismo ocurrió con buena parte de la comercialización y el procesamiento de la producción agrícola que tendía a localizarse en los centros urbanos intermedios, algunos de los cuales estaban francamente fuera de las áreas productoras de los principales cultivos comerciales(5). Saint y Goldsmith (1980)

(5) Por ejemplo, en el caso de los capullos de gusanos de seda que crecen en las moreras, sus principales mercados están un poco alejados de los cen-
.../...

describen cómo la promoción por parte del gobierno de Brasil de la producción cítrica en Cruz das Almas, produjo un rápido aumento de la emigración, a pesar de que uno de los objetivos del programa gubernamental era disminuirla. Las variadas implicancias que tienen los diferentes cultivos (y la rotación de cultivos), y los diferentes modelos de tenencia o propiedad de la tierra sobre el empleo y los ingresos por unidad territorial son, por lo tanto, de considerable importancia para las posibilidades de desarrollo de los centros urbanos pequeños.

Muchos de los estudios sobre el impacto social de la Revolución Verde en Asia y el desarrollo de la agricultura comercial en varias naciones latinoamericanas, han mostrado que la creciente producción agrícola y la productividad, también pueden significar el empobrecimiento de muchos habitantes rurales, como consecuencia de una creciente concentración de las tierras en grandes unidades comerciales y una disminución de la demanda de mano de obra por parte de las granjas comerciales, ya que la relación entre capital y trabajo cambia. El resultado es, con frecuencia, la emigración forzosa de la población del área. De esta forma, se ha demostrado que la creciente producción agrícola ha estimulado el crecimiento rápido de los centros urbanos pequeños y, por supuesto, ha estimulado la inmigración al lugar. Pero también puede significar un apoyo débil o nulo a los centros urbanos pequeños y producir su empobrecimiento y una emigración rápida. La rotación y diversificación de cultivos y el modelo de propiedad de la tierra, parecen ser las variables cruciales para determinar lo que sucede realmente entre estos dos extremos cuando hay un crecimiento rápido en la producción.

Sin embargo, el estímulo potencial que significan las producciones

.../...

tos urbanos intermedios donde se los produce, pero con buenas conexiones de transporte al centro urbano más grande (Bangalore) y a los mercados más importantes para el producto final: la seda o los artículos de seda. El hecho de que los capullos sean livianos y no voluminosos, en relación con su valor, significa para las empresas que se ocupan de procesar o utilizar la materia prima, que su ubicación en o cerca del área productora sea menos importante que otros factores, como puede ser el acceso a mano de obra calificada y el acceso al mercado final.

agrícolas crecientes para los centros urbanos pequeños puede ser orientado de otras formas. Una de ellas sería que buena parte de las ganancias de esta mayor producción simplemente se la apropiaran personas de fuera del área, por ejemplo, terratenientes ausentes o extranjeros dueños de plantaciones que venden sus cosechas al contado. La Gezira, en Sudán, muestra cómo el estímulo a la creciente producción agrícola no significó un estímulo a los centros urbanos locales, aún cuando la tierra es trabajada por una densa población agrícola con terrenos de dimensiones relativamente justas y comercialmente viables. La Gezira fue desarrollada por el Gobierno Anglo-Egipcio en Condominio, con el objeto de producir algodón de hebra larga para las textilerías británicas, y de generar una fuente de ingresos para el gobierno de Sudán. Entre 1925 y 1950 fueron concretadas estas metas. La administración de toda la operación quedó a cargo de una compañía privada que también obtuvo su buen margen de ganancia. Pero la forma en que se manejó el proyecto y la proporción de las ganancias que quedaron para el gobierno y la compañía administradora limitaron los ingresos de los productores. Los bajos ingresos que éstos recibieron (salvo en aquellos años cuando los altos rendimientos coincidieron con los precios altos del algodón en el mercado mundial), la falta de servicios financiados por fondos públicos, un gobierno local débil o inexistente, y una administración y un sistema de transporte interno(6) que tendieron a evitar concientemente fortalecer y respaldar el "sistema urbano", significaron un débil apoyo para el desarrollo de los centros urbanos pequeños (El Agra et al., 1985).

El proyecto de la Gezira muestra también la vulnerabilidad de muchos centros urbanos pequeños (y hasta intermedios), frente a las fuerzas del mercado mundial. Si estos centros urbanos crecieran has-

(6) El sistema interno de transporte consistía en un ferrocarril de trocha angosta que se usaba esencialmente para distribuir insumos para la agricultura y para transportar algodón de las granjas a los molinos desmotadores, donde se lo procesaba antes de exportarlo. Este ferrocarril no facilitaba el movimiento de otras mercaderías o personas. Estaba al servicio de los centros administrativos de los distritos o sub-distritos, los que a menudo se localizaban, a propósito, lejos de los pueblos o "proto-pueblos" existentes.

ta poder hacerse cargo de la producción, procesamiento y transporte de los cultivos destinados a la agro-exportación; una declinación de los precios mundiales tendría un efecto directo en sus economías y en su potencial para el desarrollo. Resulta difícil determinar las contribuciones relativas de los distintos factores a la falta de crecimiento y desarrollo de los centros urbanos pequeños. Sin embargo, uno de los factores importantes en la falta de desarrollo de los centros urbanos asociados con la producción y la exportación, es el precio real bajo, con frecuencia inestable, que se ha pagado en los últimos veinte o treinta años por los productos agrícolas para la exportación. En otros trabajos hemos señalado que el desarrollo inicial de muchos centros urbanos se relacionaba con el rol que jugaron las exportaciones de los cultivos comerciales o minerales. *El potencial de desarrollo de muchos centros urbanos pequeños e intermedios en todo el ámbito del Tercer Mundo depende de que los agricultores de la zona tengan tierra, acceso a mercados extra-regionales, buena suerte al elegir un cultivo cuyo precio se mantenga alto o por lo menos estable en términos reales, y posean los recursos de capital para hacer frente a una producción intensiva.*

Otra forma común —aunque poco documentada— mediante la cual el estímulo potencial a los pequeños centros urbanos proveniente de un aumento de la producción agro-exportable puede orientarse en otra dirección, es a través de las operaciones de comercialización integradas verticalmente. Un ejemplo son las juntas de comercio estatales o para-estatales cuyas operaciones pasan por alto a los centros urbanos locales. Es bastante común que las organizaciones para-estatales de comercio tengan su propia organización jerárquica en términos del almacenamiento, procesamiento y transporte de las cosechas —o en el suministro de insumos a los agricultores—, exceptuando de estas funciones a las empresas ubicadas en los pequeños centros urbanos. En realidad según algunos críticos, su ineficacia es uno de los factores del desempeño agrícola pobre de muchas naciones africanas al sur del Sahara. En *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa* (Banco Mundial, 1981), fue indicado hasta qué punto los gobiernos de la región responsabilizaban a las agencias del sector público de proveer fondos, comercializar y exportar todos o buena parte de los cultivos comerciales. Se planteaba que el control centralizado de tales activi-

dades en una o dos agencias dificultaba el suministro eficiente de diversos insumos o servicios que respondieran a las necesidades de los agricultores de cada localidad. A su vez, inhibía el crecimiento de la producción, lo que también impedía el desarrollo de los centros urbanos pequeños. La organización jerárquica de estas agencias, y el hecho de que sus poderes monopólicos inhibieran el desarrollo de fuentes de abastecimiento alternativas de insumos y servicios, también obstaculizaba el desarrollo de los pequeños centros urbanos locales. Otro ejemplo es el de una organización como la de los Kibbats de Israel, como muestran Soen y Kipnis (1972). Estos autores atribuyeron la falta de desarrollo de tres pequeños centros urbanos nuevos en Israel, en parte al hecho de que buena parte de las plantaciones económicas que mantienen los kibbutzin, no se vinculan con los centros urbanos locales sino con la organización regional y nacional jerárquica del kibbutzin, y con los centros urbanos grandes y más distantes.

Por supuesto, los pequeños centros urbanos no se desarrollan únicamente porque se produce el crecimiento de un lugar central que llega a satisfacer las necesidades de producción y consumo de los agricultores. Muchos se desarrollan como respuesta a la explotación de sólo un recurso: una mina, un campo de petróleo o gas, un centro de turismo, un centro forestal, un puerto pesquero, o una simple cosecha comercial. El centro urbano sirve para alojar a la fuerza de trabajo asociada con la explotación del recurso, y a las empresas que van surgiendo para satisfacer sus necesidades(7). Algunos de estos centros especializados son particularmente vulnerables, puesto que toda su base económica y laboral descansa en la existencia de una "demanda" que se origina fuera de su área; y ésta es una "demanda" sobre la cual no ejercen control alguno. Por otra parte, el único recurso del cual dependen puede llegar a agotarse.

Otra razón que explicaría el crecimiento y desarrollo de algunos centros urbanos pequeños y el estancamiento de otros, son los cambios

(7) También pueden crecer y desarrollarse como santuarios o lugares con templos u otras instituciones religiosas permanentes, que ayudan a atraer otras actividades.

en la movilidad de la gente; algunos lugares centrales pierden clientes que pasan a otros, como ocurre por ejemplo cuando una proporción creciente de la población de una región está en condiciones de adquirir una bicicleta, una moto o un automóvil, o cuando el servicio público de transporte se hace más eficiente. El Agraa et.al. (1985) señalaron el cierre de muchos comercios en centros urbanos pequeños en la región de la Gezira, en Sudán. Una de las razones radicaba en que la gente prefería viajar a los centros urbanos intermedios más distantes para comprar sus bienes y servicios. Los mejores caminos y transportes públicos así lo habían posibilitado.

Otro conjunto de factores que puede tener peso en la posibilidad de fortalecer las bases económicas y laborales de los centros urbanos pequeños, se relaciona con el grado hasta el cual los individuos en edad activa están motivados para permanecer en el mismo. Mientras que, en términos generales, la migración se produce hacia afuera de las áreas rurales, y los pequeños centros urbanos son un reflejo cercano de los modelos cambiantes de oportunidades económicas, el hecho de que los centros urbanos pequeños en muchas naciones o regiones tengan pocos factores de atracción para la gente joven, también inhibirá todo intento de estimular su desarrollo. Por ejemplo, mientras que la generación que luchó por las reformas agrarias de muchos países permanece en las tierras que obtuvieron, frecuentemente sus hijos no lo hacen. Pero es difícil separar factores como la falta de oportunidades de trabajo (además de los ingresos bajos e inestables en los que existen) y la falta de servicios públicos en los centros urbanos pequeños, de los factores asociados con las preferencias recreacionales y sociales de la gente joven, aunque obviamente los primeros son los que normalmente resultan dominantes. También hay cierta ironía en el hecho que en ciertas regiones pertenecientes a naciones industrializadas existe una preferencia, por parte de los ejecutivos, profesionales y jubilados, a vivir en o cerca de los pequeños centros urbanos, lo que ha ayudado a atraer nuevas empresas al lugar. Pero los contrastes entre éstos y la mayoría de los centros urbanos pequeños del Tercer Mundo habitualmente son muy marcados, en términos de los niveles de ingresos de la gente del lugar, las facilidades de acceso a los centros urbanos más grandes, la calidad de la infraestructura (que incluye sistemas telefónicos y tele-

visivos) y los servicios públicos.

b) Los centros urbanos intermedios

Los centros urbanos intermedios se distinguen de los centros urbanos pequeños por contar con una población más numerosa. Por lo general, también están mejor ubicados en relación a los sistemas de transporte regionales y nacionales, tienen un rango administrativo más alto, y una mayor concentración de servicios públicos y recursos, además de tener una base laboral no agrícola más diversificada. Y, según se señalara en la discusión sobre los centros urbanos pequeños, muchos de los efectos multiplicadores del aumento de la producción agrícola y del aumento de los ingresos, pueden llegar a estimular en mayor medida la economía de los centros urbanos intermedios que la de los pequeños. Hay dos factores que con frecuencia promueven lo anterior:

- i) Cuando la estructura de tenencia de la tierra y la diversificación agrícola crean un tipo y una escala de demanda de bienes y servicios que puede ser satisfecha por la empresa de relativamente pocos centros urbanos que dentro de la jerarquía urbana están muy por encima de los centros urbanos pequeños(8);
- ii) Cuando la localización de los centros urbanos intermedios en las redes de transporte intra-regionales e inter-regionales y la mejor infraestructura, significan una concentración de los vínculos hacia atrás y hacia adelante con la agricultura comercial del lugar.

También constituyen estímulos importantes para muchos centros ur-

(8) Por supuesto, muchos de los efectos multiplicadores llegan a rangos más altos de la jerarquía urbana que los centros urbanos intermedios —para llegar, por ejemplo, a las capitales regionales más importantes o a las nacionales— y aún más arriba en la jerarquía urbana del mercado mundial. De manera que una producción agrícola creciente, que puede beneficiar a unos pocos en alguna región rural de una nación del Tercer Mundo, también beneficia a las fábricas de Japón, Corea del Sur y Taiwan, al Valle de Silicon en California, a las destilerías de whisky en Escocia. . .

banos intermedios el alza de la producción y productividad agrícola así como de los ingresos de la mayor parte posible de la población regional. Por ejemplo, cuando Ho (1979), intenta explicar el patrón relativamente descentralizado de industrialización de Taiwan, sugiere la importancia del papel desempeñado por el sector agrícola vinculado al circuito comercial y altamente productivo. La producción agrícola creció rápidamente después de la reforma agraria de 1949-53, apoyada por mejoras en la infraestructura rural, crecientes suministros de nuevos insumos y técnicas compatibles con explotaciones intensivas y pequeñas. Hubo otros factores a considerar que incluían ingresos más altos para las familias campesinas (con actividades no agrícolas que cobraban importancia en relación a los ingresos de las familias), y el desarrollo temprano de buenos sistemas de transportes y de educación rural. Algunas de las industrias de más rápido crecimiento durante la década de los años sesenta —como las textiles y electrónicas— emplearon una proporción más alta de mujeres trabajadoras y otras abrieron plantas para aprovechar la inmensa reserva rural de mano de obra femenina(9).

Vapnarsky (1983) y Manzanal (1983) documentan por su parte de qué forma el rápido crecimiento de la producción agrícola (y los vínculos hacia atrás y hacia adelante que ha establecido esta producción con las empresas locales) y los ingresos obtenidos por los agricultores y por aquellos empleados en empresas asociadas, favorecieron el rápido crecimiento y desarrollo de dos centros urbanos intermedios en el Alto Valle del Río Negro, en la Patagonia Norte, Argentina. En el Cuadro 2, el aumento de la producción agrícola fue quizás el factor subyacente más importante para el rápido crecimiento del centro urbano de Mandya(10).

(9) En 1971, alrededor de la mitad de la mano de obra manufacturera y del valor agregado de la industria de Taiwan, eran producidos por empresas ubicadas fuera de los 16 centros urbanos más importantes. El trabajo de Ho trata acerca de la "industrialización rural", pero puesto que describe a las industrias ubicadas fuera de las cinco ciudades más grandes, incluye inevitablemente a las industrias localizadas en los que en este trabajo denominamos centros urbanos pequeños e intermedios.

(10) Entre otros ejemplos de centros urbanos intermedios que experimentaron un rápido crecimiento y desarrollo relacionado con desarrollos agrí-

Mayores ingresos per cápita implican una demanda más amplia de bienes y servicios por parte del consumidor, y ello posibilita una economía más diversificada en los centros urbanos intermedios; una vez más, cuanto más grande es el número y la concentración de personas con mayores ingresos, resultará más probable que el centro urbano intermedio, en lugar del más grande, se desarrolle como sede de las empresas que habrán de satisfacer estas demandas. Un factor importante detrás del crecimiento y diversificación de las bases económicas y laborales de muchos centros urbanos intermedios localizados en las regiones periféricas de las naciones industrializadas, ha sido una mejor y más justa distribución del ingreso a nivel nacional y regional. Muchas empresas se han visto atraídas hacia los centros urbanos intermedios de dichas regiones en razón de la demanda, por parte de la población, de bienes y servicios. De la misma manera, los pocos estudios empíricos detallados que existen sobre los centros urbanos intermedios del Tercer Mundo, parecen sugerir que con frecuencia éstos no logran desarrollar economías más estables y diversificadas que les permiten establecer concentraciones importantes y brindar una amplia gama de servicios a la población regional, porque el nivel y la distribución de los ingresos entre los habitantes de la región circundante no son suficientes para que ésto sea posible.

Es difícil generalizar más acerca de los centros urbanos intermedios. Algunos centros, como Owerri, cuyo desarrollo se describe brevemente en el Cuadro 2, pasaron a ser centros "intermedios" por su *rol administrativo*. Otros, como Ismailia, por el *rol que desempeñan en una ruta de transporte importante*. Otros, como Mandya, por sus *lazos multiplicadores con una producción agrícola creciente y un nuevo rol administrativo*. El desarrollo de algunos centros urbanos intermedios parece no tener absolutamente nada que ver con la demanda local, regional o nacional, sino que éstos habrían captado una

.../...

colas ocurridos en sus cercanías, tenemos a Iloilo y Bacolod en las Filipinas, basados en la producción azucarera (Leichter, 1975); a Onitsha en Nigeria, antes de la Guerra Civil, basado en productos de la palma (Onyemelukwe, 1974); a Wad Medani, El Hasaheisa, Mangil y 24 El Qurrashi en Sudán, basados en la producción algodonera (El Agraá et al, 1985); y a Tabora, Kigoma y Mbeya en Tanzania, entre 1967 y 1978 (Bryceson, 1984).

porción reducida de la demanda internacional de algún bien o servicio. Harris (1983) cita el ejemplo de Novo Hamburgo, en Brasil, cuya expectativa de crecimiento (y cuyo modelo de uso del suelo, claro está) está íntimamente relacionada con *la demanda de zapatos* en los Estados Unidos de Norteamérica, ya que éste es el mercado de muchas exportaciones brasileras de calzado. Muchos centros urbanos intermedios (y pequeños) en las naciones del Tercer Mundo, han crecido y se han desarrollado como centros de *turismo internacional*. El crecimiento de muchos centros urbanos intermedios mexicanos en la frontera entre México y los Estados Unidos sólo puede entenderse en relación a los *productos y servicios que brindan a los ciudadanos norteamericanos y a la disponibilidad de mano de obra barata* para las empresas estadounidenses(11). Rae Bareilly es un centro urbano intermedio poco conocido en Uttar Pradesh, India. Recibió una ayuda pública considerable para el desarrollo de sus bases económicas y laborales durante la década de 1970; tal ayuda no estaba totalmente desvinculada del hecho que durante varios años fue *el distrito electoral del Primer Ministro de entonces* (Misra, 1985). Pero de ninguna manera tales estímulos son extraños en la tierra natal o el distrito electoral de los políticos prominentes de las naciones del Primer, Segundo o Tercer Mundo. En el Cuadro 1, uno de los ejemplos dados de un centro urbano pequeño era Kafanchan, en Nigeria. El hecho de que el grupo étnico principal de su población fuera diferente del que controlaba el gobierno del estado dentro del cual se encontraba, fue una de las razones por la cual se limitase el desarrollo de este centro. Por cierto, una vez que *se comienzan a estudiar las historias y las tendencias vigentes de los diferentes centros urbanos intermedios, uno queda sorprendido no tanto por las características comunes sino por el cúmulo de circunstancias extraordinariamente ricas y diversas que condujeron al crecimiento y desarrollo —o al estancamiento— de cada uno de ellos*. En este ensayo hemos intentado identificar los facto-

(11) Dillman (1970) señaló que en nueve de las municipalidades principales a lo largo de la frontera México-estadounidense, las tiendas, las gasolineras, los restaurantes, los clubes nocturnos y la vigilancia de automóviles eran las fuentes de empleos más importantes de mano de obra no calificada, lo cual implica una dependencia del turismo. Además, en seis de las municipalidades, los ingresos que se ganaban en los Estados Unidos eran la categoría principal del sector asalariado de su población.

res comunes que subyacen ó afectan el crecimiento y desarrollo de dichos centros urbanos, tales como experiencias históricas comparables (por ejemplo, bajo regímenes coloniales), o roles administrativos comparables, o bases económicas comparables dentro de sus regiones, o las fuerzas mercantiles que los afectan. Pero la importancia relativa de tales factores y su mezcla e interacción con toda una gama de situaciones que son particulares de esa región o de ese centro urbano, es tan variada como la cantidad misma de centros. De esta forma, en la sub-sección siguiente, se revisará el tema de las "características comunes", puesto que muchos trabajos sobre centros urbanos pequeños o intermedios y muchas políticas de gobierno sugieren que tales características se pueden identificar.

c) **Los centros urbanos pequeños e intermedios, ¿tienen características en común?**

Muchas políticas gubernamentales insinúan la idea, implícita o explícitamente, que estos centros tienen características comunes sobre las que se puede basar una política nacional. Muchos investigadores, entre ellos Rondinelli (1983), Rondinelli, Lombardo y Yeh (1979), Meissner (1981), Rondinelli y Ruddle (1977), Bairoch (1982), Prakash Mathur (1982), Knesl (1982) y Johnson (1970), aseguran que dichos centros urbanos presentan características comunes que son de interés para la formulación de políticas. Pero las características que comparten, incluyendo las que se señalan en este trabajo, parecen tener poco que ver (si es que tienen algo) con su potencial de desarrollo. En otro trabajo nuestro sobre cómo crecieron y se desarrollaron esos centros urbanos, buscamos destacar las diversidades, en términos de recursos locales, historias, tradiciones culturales, vinculaciones con las áreas de influencia inmediata o con otras áreas, regiones y centros urbanos, tanto dentro como fuera de la nación o el estado donde están ubicados estos centros. Como pretendemos mostrar en otro ensayo, hay algunos principios generales que pueden resultar de utilidad a los gobiernos del Tercer Mundo que busquen formular e implementar políticas especiales para los centros urbanos pequeños o intermedios. Pero la mayoría de ellas no están basadas en juicio alguno en cuanto a que tales centros urbanos tengan características comunes; tienen mucho más que ver con cam-

bios en algunos elementos sectoriales, estructurales y macro-económicos que proveen el contexto en el cual operan esos centros urbanos dentro de sus economías nacionales, y con el hecho de desarrollar planes que estén basados en las necesidades, habilidades y recursos específicos de cada centro urbano y de su localización.

Quizás, la enorme falta de datos sobre los centros urbanos pequeños o intermedios, sobre su estructura ocupacional o el tipo de actividad industrial existente y la tecnología usada, o qué significa realmente que "el 30% de la población presta servicios", sea responsable, en parte, de que los investigadores y los gobiernos asumieran que los centros urbanos con poblaciones comparables tuvieran características comunes. Por ejemplo, han habido casos en que los investigadores realizaron generalizaciones sobre el Tercer Mundo (o sobre un continente) referidas a la proporción de la fuerza laboral de los centros urbanos intermedios que trabajaba en los distintos sectores. Los gobiernos han hecho las mismas generalizaciones para sus naciones. Pero incluso dentro de una nación esas comparaciones pueden tener poca validez. La diversidad notable en la distribución de la fuerza de trabajo en los diferentes sectores de los centros urbanos de Tanzania con 20.000 o más habitantes, según datos del censo de 1978 (Bryceson, 1984) y en los 37 centros urbanos de México con más de 90.000 habitantes para 1970 (Scott, 1982) o en los 34 centros urbanos de tres distritos de Karnataka, India (Booshan, 1985) —entre otros—, implica que es necesaria cierta cautela al plantear esas generalizaciones. Los mismos sectores agregados que comúnmente se usan para describir la estructura ocupacional, difícilmente permiten emitir juicios precisos; por ejemplo, una proporción alta de fuerza de trabajo empleada en la "manufactura" puede deberse a una concentración de fábricas de alta productividad que producen para la exportación, o a la supervivencia de un grupo numeroso de artesanos que producen bienes para los mercados locales, protegidos de la posible competencia de las mercaderías manufacturadas por la inaccesibilidad del área y por los bajos ingresos de su población.

Los ejemplos que ya hemos dado sobre las diferentes formas en que la economía de un centro urbano pequeño o intermedio puede desarrollarse, muestran las dificultades que existen para identificar sus

características comunes. Debido a la falta de datos, hay una tendencia a tratar de generalizar, particularmente sobre las tasas de crecimiento poblacional (Rondinelli, 1983, Prakash Mathur, 1982). Esto ocurre normalmente cuando se establece que la población de los centros urbanos más pequeños en alguna categoría poblacional, crece más lentamente que la población de las ciudades principales o las ciudades más grandes(12). La base empírica (admitidamente limitada) que revisamos para poner esto a prueba(13), mostró que tales generalizaciones eran de una validez dudosa, y que el volumen de población al principio de un período censal —no era más que una guía endeble en cuanto a la tasa de crecimiento poblacional de los centros urbanos pequeños, intermedios o grandes, hasta el censo siguiente. Los ejemplos que aparecen en el cuadro 3 y los pocos análisis detallados de los factores que favorecen la urbanización y su distribución espacial en las naciones o regiones del Tercer Mundo, sugieren que sólo una generalización es válida en cuanto a las tasas de crecimiento poblacional para la ciudad (o ciudades) más grande, en contraste con las de los centros urbanos pequeños o intermedios. Este es el axioma según el cual por un período considerable de tiempo, la ciudad o ciudades más grandes mantienen tasas de crecimiento poblacional muy por encima del promedio de todos los centros urbanos, o por encima del promedio de los centros urbanos pequeños o intermedios.

Aún cuando dos centros urbanos pequeños o intermedios tengan una

-
- (12) La distinción entre crecimiento de la población dentro de un rango de tamaño de centros urbanos y crecimiento de la población de centros urbanos de un intervalo de tamaño dado es importante. En el primero, el crecimiento de la población entre dos puntos en el tiempo excluirá a toda la población de los centros urbanos que creció fuera de ese rango de tamaño durante ese tiempo e incluirá a toda la población de los centros que creció dentro de ese intervalo de tamaño. Consecuentemente, puede tener poca o ninguna relación con las tasas de crecimiento poblacional de centros urbanos dentro de un intervalo de tamaño determinado.
- (13) Dos períodos intercensales en México (Scott, 1983), tres períodos intercensales en Perú (Richardson, 1983), dos períodos intercensales en Tanzania (Bryceson, 1984), dos períodos intercensales en Sudán, entre seis y ocho períodos intercensales en dos regiones de la India y una de la Argentina (Hardoy y Satterthwaite, 1985).

tasá de crecimiento poblacional comparable, no podemos deducir que las fuerzas que apuntaban a estas tasas de crecimiento lo sean. Por ejemplo, la contribución relativa del incremento natural y de la inmigración neta al crecimiento poblacional pueden ser diferentes. O, también, un centro urbano puede tener una población urbana en rápida expansión como resultado de un flujo migratorio de refugiados o de habitantes de pueblos rurales circundantes, producido por una sequía, mientras que la población de otro centro urbano puede estar expandiéndose exactamente al mismo ritmo por el rápido incremento de la producción en las áreas agrícolas cercanas, estimulando así el crecimiento rápido de los servicios y el comercio al menudeo. La contribución de las guerras o las sequías o las inundaciones al crecimiento repentino de la población de ciertos centros urbanos puede considerarse como un caso especial, pero indica que el impacto de los desastres naturales ha sido con frecuencia enormemente exacerbado por la acción (o inercia) del hombre, y que la influencia de tales desastres sobre los movimientos poblacionales parece ir en aumento.

Lo que quizá resulte más interesante no sean las tasas de crecimiento poblacional en sí mismas, sino la escala y dirección de las corrientes migratorias dentro de la región o la nación, y cómo estas afectan las tasas relativas de crecimiento poblacional en los diferentes centros urbanos. El estudio de los patrones migratorios puede revelar y clarificar tendencias que pueden pasar desapercibidas cuando uno se focaliza en el estudio de las tasas de crecimiento poblacional. Por ejemplo, una ciudad principal o un centro metropolitano regional importante puede tener una tasa más lenta de crecimiento poblacional que la de varios centros urbanos pequeños o intermedios, y aún así, ser el centro dominante de recepción de las corrientes migratorias. En México, muchos centros urbanos intermedios tuvieron tasas de crecimiento poblacional más rápidas que las de la Ciudad de México entre 1940 y 1950, y entre 1950 y 1960, pero aún así la ciudad de México atraía mucho más migrantes que los otros centros urbanos, durante ambos períodos. Es interesante destacar que la ciudad de México atrajo el 49% de todos los migrantes en 1940 y 1950, y que tuvo nueve veces más inmigrantes que la ciudad que le seguía (Guadalajara). Entre 1950 y 1960, la proporción de migrantes que atrajo

la Ciudad de México bajó al 42%, y el número de inmigrantes que atrajo fue sólo tres veces superior al de Guadalajara (Scott, 1982). El Cuadro 4 muestra la proporción de migración neta rural urbana recibida por los distintos centros urbanos de Colombia, clasificada por tamaños de población, para dos períodos distintos, muestra el aumento substancial de la atracción ejercida por Bogotá para tales corrientes migratorias entre el primer y segundo período. La atracción decreciente de los 26 centros urbanos con una cifra entre 30.000 y 499.999 habitantes en 1973, también es notable.

Como los datos sobre migraciones son tan escasos, y dado que en ciertos países los datos sobre la población de los centros urbanos son muy pobres, los gobiernos y los investigadores sólo pueden extraer conclusiones de limitado valor sobre la distribución de la población urbana entre los centros urbanos de diferentes tamaños y sobre cómo está cambiando esta distribución, o sobre el grado de "primacía". Por ejemplo, a partir de las fuentes estadísticas de Naciones Unidas, Rondinelli (1982) planteaba que Nigeria tenía una de las jerarquías urbanas menos dominadas por una ciudad primada en relación a cualquier otro país del Tercer Mundo. Pero, en términos de concentración de la industria, servicios y comercio de un país, como lo sugieren las estadísticas que aparecen en el Cuadro 5, Lagos es obviamente una ciudad primada. De manera similar, los investigadores y los gobiernos comparan frecuentemente los niveles de urbanización o las tasas de urbanización, o las tasas de crecimiento urbano de diferentes naciones, a pesar del hecho que éstas no sean comparables por las enormes diferencias en las mediciones o criterios aplicados por los distintos gobiernos nacionales para definir lo que constituye un centro urbano, y así establecer los parámetros para la medición de la población urbana. Por ejemplo, si la India tuviera que adoptar la definición urbana de Colombia o Kenya, se transformaría en una de las naciones más urbanizadas de Asia, mientras que si México eligiera usar el criterio aplicado actualmente para estimar la población urbana de Nigeria, pasaría a ser una de las naciones menos urbanizadas de Latinoamérica.

Sin embargo, muchas naciones del Tercer Mundo tienen una concentración alta de población urbana y de actividad urbana en una —o

unas pocas— ciudades grandes, y vale la pena reconsiderar el concepto de “primacía” puesto que afecta inevitablemente las perspectivas y posibilidades de desarrollo de los centros urbanos pequeños e intermedios.

d) **La primacía y las ciudades de mayor tamaño**

Casi todas las mediciones sobre “primacía”(14) dentro de las jerarquías urbanas nacionales o regionales son necesariamente abstracciones matemáticas que carecen de valor para evaluar el rol potencial de los gobiernos, para disminuir el crecimiento de las ciudades principales o para estimular el desarrollo de los centros urbanos más pequeños. Como comentara Richardson (1977), “los intentos por controlar y ejercer alguna influencia sobre el tamaño de las ciudades para conformarlas a algún modelo teórico preconcebido (por ejemplo, la distribución de tamaños por rango) por lo general carecen de solidez”. En este trabajo no discutimos las diferentes técnicas estadísticas para determinar si una jerarquía urbana nacional se caracteriza por la primacía en términos de volumen de población o no. Ni tampoco discutimos las cuestiones relacionadas con un ideal teórico de distribución de población urbana dentro de una jerarquía urbana y con un “tamaño óptimo de ciudad”; otros autores ya han demostrado la poca utilidad de tales discusiones (véase por ejemplo, Richardson, 1972 y 1977). Sin embargo, sería pertinente señalar que en teoría se podría hacer alguna estimación sobre el volumen óptimo de población de una ciudad, en relación al costo que el gobierno de la ciudad debería afrontar para proveerla de infraestructura y servicios. Claro está, “lo óptimo” sería diferente para cada ciudad, puesto que tales costos dependerían de la disponibilidad de recursos naturales, como el agua, de las características del sitio de la ciudad, así como de la disponibilidad de terrenos adecuados para su expansión física, y del tipo y escala de las actividades económicas que tienen lugar allí. Este “tamaño óptimo” cambiaría en la medida en que se modificase el tipo de

(14) Relación entre la población de la ciudad más grande de alguna sección definida de la población urbana; tres técnicas comunes son la proporción entre la población de la ciudad más grande y la suma de la población de las tres ciudades siguientes más grandes, o de los siguientes diez centros urbanos más grandes, o el total de la población urbana.

actividad económica; las industrias y servicios con alta tecnología exigen mucha menos agua y energía por valor unitario de rendimiento, que la industria pesada. Pero el tamaño óptimo de una ciudad en términos de minimizar los costos de un gobierno local, difícilmente sea igual al tamaño óptimo para las diferentes actividades económicas que allí se desarrollan en términos de las industrias y servicios complementarios que necesitan. De hecho, cada tipo de industria o servicio puede tener "tamaños óptimos" muy distintos, que se acomoden mejor a su operación productiva. Las diferentes clases de habitantes de la ciudad también van a tener su preferencia en cuanto a tamaño óptimo. Concentrarse en el análisis de un "tamaño óptimo" puede obscurecer una consideración más importante: "la densidad óptima y la mezcla de actividades". El costo elevado para mejorar la infraestructura y los servicios de los centros urbanos, con frecuencia se relaciona más con el modelo descontrolado e incoherente de la expansión y desarrollo urbano que ha tenido lugar, que con el número real de habitantes.

La discusión no centra en sí una jerarquía urbana, resulta ser "primada" o "desequilibrada"; la misma plantea si la concentración existente de población urbana y de actividades con bases urbanas en la ciudad o ciudades de mayor tamaño o en la región o regiones, sirve a las metas sociales y económicas del desarrollo. Esto es tan importante para las naciones cuya jerarquía urbana no está caracterizada por la "primacía" —como la India o Brasil— como para las que lo están.

Este tema sólo puede ser abordado, en primer lugar, examinando los factores particulares de cada nación o región que causan o contribuyen al crecimiento económico y poblacional de las ciudades más grandes; en segundo término, considerando los costos y beneficios sociales y económicos de las tendencias urbanas actuales; en tercer lugar, evaluando el rol que desempeñaban en la actualidad en estos procesos, las políticas y estructuras gubernamentales, y por último, y quizá sea lo más importante en el contexto de este trabajo, evaluando hasta qué punto los cambios e innovaciones en las políticas gubernamentales que pretenden disminuir esta concentración, son consecuentes con el desarrollo social y económico.

Consideraciones de este tipo podrían también revelar concentraciones regionales de actividades productivas que no podrían detectarse analizando únicamente la distribución poblacional dentro de una jerarquía urbana. Para ilustrar lo anterior, muchas de las naciones más grandes, más populosas y más industrializadas de Latinoamérica, tienen lo que podría llamarse primacía de una región muy urbanizada antes que la de una ciudad; por ejemplo, las conurbanizaciones de La Plata - Buenos Aires - Campana - Zárate - San Nicolás - Rosario - San Lorenzo, en Argentina; Caracas - La Guaira - Maracay - Valencia, en Venezuela; el triángulo de Río de Janeiro - São Paulo - Belo Horizonte, en Brasil(15), y en México la conurbación de Ciudad de México - Puebla - Toluca - Cuernavaca. En y alrededor de muchas otras ciudades del Tercer Mundo, como Bombay y Lagos, parece que están apareciendo concentraciones comparables de actividades productivas que se desarrollan dentro de una región.

- e) **De qué manera las acciones gubernamentales han modificado e influenciado el desarrollo de sus sistemas urbanos a través del tiempo.**

El papel desempeñado por las inversiones de capital privado en la formación de la economía nacional y la elección realizada por las empresas del sector privado acerca de la localización que más conviene a sus operaciones, influye fundamentalmente en la elección de los centros urbanos que crecerán y se desarrollarán hasta sobrepasar los "centros urbanos pequeños e intermedios". Los gobiernos seguramente sienten que tienen escaso poder para influir sobre la localización de tales inversiones. Sin embargo, históricamente (y en la actualidad), las inversiones y políticas públicas tienen una influencia profunda en la localización de las empresas del sector privado, aún cuando estas inversiones y políticas se hayan implementado (y se implementen todavía) sin tener en cuenta sus implicancias espaciales.

En términos del gasto público, los gobiernos influyen en la localiza-

(15) El Estado de São Paulo, en Brasil, con la quinta parte de la población nacional, representa más de la mitad de toda la actividad manufacturera de Brasil, además de ser un área agrícola rica (Townroe, 1982).

ción de las inversiones del sector privado a través de la distribución de los fondos públicos y del poder político entre los niveles nacionales, subnacionales y subregionales de gobierno; a través de los cambios realizados en el sistema de transporte y en otros sistemas de infraestructura que afectan la producción o el flujo de bienes e información (tales como el abastecimiento de electricidad, las tuberías de gas o petróleo, el control de inundaciones, la infraestructura de riegos, y la red de comunicaciones), y a través de los tipos, niveles y distribución espacial de los gastos y servicios públicos. En casi todas las naciones, la inversión pública en empresas industriales y comerciales y su distribución espacial, constituyen una cuarta categoría que influye en la localización de las empresas del sector privado. Los cambios efectuados por el gobierno en cada una de estas categorías, pueden modificar considerablemente las tendencias futuras, tanto en los tipos como en las localizaciones de las inversiones del sector privado y, por consiguiente, en la distribución espacial del crecimiento urbano. Evidentemente, cuanto más activo es el rol del Estado en la producción, en la regulación del comercio y en la provisión de servicios (o su reglamentación), más posibilidades tendrá para decidir sobre su localización espacial y, por lo tanto, de influenciar sobre la distribución espacial del desarrollo urbano. Pero aún cuando buena parte o la totalidad de la inversión productiva derive del sector privado, la influencia de los gobiernos en esta distribución espacial sigue siendo marcada.

Los gobiernos también han ejercido un impacto considerable sobre la distribución espacial del desarrollo urbano a través de su influencia en la distribución social y espacial del ingreso. Como ya se vio en algunos ejemplos anteriores, las reformas agrarias que han tenido éxito en promover un aumento del poder adquisitivo de un porcentaje elevado de la población rural, han ayudado a crear o fortalecer un modelo más disperso de desarrollo urbano, por cuanto las empresas minoristas, manufactureras y de servicios fueron atraídas a operar en aquellas áreas donde se implementó la reforma para satisfacer esta nueva fuente de "demanda".

Finalmente, las políticas gubernamentales también han impactado la distribución espacial del desarrollo urbano, a través de las políticas

impositivas y de inversión subsidian ciertas actividades (estimulando así el desarrollo en los lugares que más les conviene) y sancionan otras. La descripción detallada de la influencia ejercida históricamente por las políticas gubernamentales en la localización de las inversiones del sector privado y en el desarrollo urbano, escapa a los objetivos de este ensayo. En otros trabajos hemos incluido muchos ejemplos acerca de la influencia de las políticas gubernamentales recientes o actuales en la localización de las inversiones del sector privado y en el desarrollo urbano. Sin embargo, la importancia que tiene comprender la tendencia histórica que subyace al desarrollo de los centros urbanos pequeños e intermedios, incluyendo el rol que juegan las políticas gubernamentales en este marco, se hace evidente cuando se determinan las posibilidades actuales de desarrollo para los centros de ese tipo. Las posibilidades de desarrollo de un centro urbano de digamos, unos 20.000 habitantes, que se ha desarrollado debido a la localización concentrada de actividades económicas para utilizar mano de obra especializada barata y que produce cereales o recursos minerales localmente, son muy distintas de las posibilidades de desarrollo de otro centro urbano con un volumen poblacional comparable pero que creció hasta alcanzar ese tamaño únicamente por su larga trayectoria como centro administrativo, en el marco de una región de economía estancada.

Por consiguiente, las políticas y decisiones de los gobiernos tomadas a lo largo de un período considerable de tiempo, han influenciado de manera notable la distribución actual de la población urbana de un país en centros de diferentes tamaños:

- i) Al establecer la jerarquía urbana a través de su sistema administrativo;
- ii) Al distribuir el poder y los recursos del gobierno dentro de esta jerarquía;
- iii) Al realizar cambios en los sistemas de transporte y otras infraestructuras;
- iv) Al distribuir espacialmente las inversiones del gobierno en las

industrias y los servicios públicos;

- v) Al cambiar social y espacialmente la distribución de los ingresos y la propiedad de los capitales productivos;
- vi) A través de la forma que han elegido las políticas gubernamentales para alentar y apoyar la producción comercial agrícola, y
- vii) A través de las sugerencias espaciales en el marco de las políticas marco-económicas.

A través del tiempo, los cambios en el sistema urbano nacional reflejan los cambios en las acciones (o la falta de ellas) gubernamentales en los puntos i) a vii) mencionados, en su interacción con el mercado mundial, con las tecnologías cambiantes y con la dotación de los recursos naturales en el ámbito del territorio nacional.

Casi todos los gobiernos han contribuido a una sobre-concentración de población, de actividades económicas y de servicios sociales en ciertas ciudades grandes o regiones urbanizadas. El Cuadro 5 muestra algunos ejemplos de la preeminencia de una ciudad en particular en la producción o el comercio nacional, mientras que el Cuadro 6 enumera los factores que contribuyeron a crear o mantener la primacía. Los factores históricos que aparecen en el Cuadro 6 son importantes por la bien conocida "inercia" que muestran los sistemas urbanos frente a los cambios rápidos. Esta inercia es particularmente clara en las naciones del Tercer Mundo relativamente urbanizadas, con economías estancadas y pocos cambios en el tipo y escala del sector industrial, puesto que son los cambios en la escala y tipos de industrias los que pueden ejercer una influencia poderosa sobre la distribución del desarrollo urbano en todo el ámbito de un territorio nacional.

En la mayoría de los casos, las políticas gubernamentales de los últimos 20-30 años han exacerbado la concentración de actividades económicas no agrícolas en una sola ciudad (o en algunas naciones más grandes y populosas, en varias ciudades grandes), a través, por ejemplo de la adjudicación a las ciudades más grandes de una porción mu-

cho más elevada de inversiones en servicios públicos de la que correspondería a su población nacional y urbana, o de lo que sugeriría el modelo más eficiente de inversión en términos de maximizar la cobertura y minimizar los costos. Las políticas gubernamentales también pueden operar a través de un alto grado de centralización de poder y recursos dentro del gobierno nacional; a través de políticas públicas e inversiones sectoriales que directa o indirectamente subsidien la inversión productiva en las ciudades más importantes y en la población urbana; a través de una atención inadecuada en cuanto a elevar el ingreso y la productividad de los grupos de menores ingresos, que habitualmente derivan estos de la agricultura; y al componente "urbano" del desarrollo rural y agrícola. En otro trabajo discutimos también los elementos de análisis que los gobiernos podrían considerar si desearan clarificar la incidencia que tienen las inversiones vigentes y las políticas sobre un desarrollo urbano centralizado o descentralizado.

f) Los centros urbanos pequeños e intermedios y el mercado internacional

El mercado internacional tiene una marcada influencia en el tipo, cantidad y distribución espacial de las actividades económicas, y por lo tanto en el sistema urbano, virtualmente en todas las naciones del Tercer Mundo y particularmente en aquellas con economías más orientadas hacia la exportación. Por lo general, los gobiernos tienen pocas posibilidades de moderar estos efectos, puesto que en muchas regiones el crecimiento y desarrollo de los centros urbanos pequeños e intermedios tienen que ver con el precio internacional de los cereales, quizás el factor más importante que obstaculiza la prosperidad económica de los centros urbanos de las naciones del Tercer Mundo sea el volumen de la cosecha de soja o de la producción de naranjas en los Estados Unidos, o cómo resulta la recolección de remolacha en la Comunidad Económica Europea, o si las heladas arruinan la cosecha de café de Brasil o el grado hasta el cual el gobierno de la India va a permitir la exportación de ciertas clases de té. Tales factores pueden ser de vital importancia para millones de agricultores, y a través de ellos, para las economías de los centros urbanos con los que interactúan sus ingresos y sus actividades económicas. Algunos estu-

dios de casos han señalado este ciclo de "éxito o fracaso"; Gaitkell (1959) informa sobre un *boom* en los gastos de los consumidores, de gente sacando licencias de comercio, de fondos donados para la construcción de mezquitas y escuelas, de competencias por la ubicación de molinos harineros y de actividades referidas a la construcción de viviendas en el proyecto de la Gezira en Sudán, después de dos años durante los cuales los precios del algodón estuvieron muy altos en el mercado mundial y se obtuvieron buenos rendimientos. Pero ésto ocurrió en marcado contraste con las ganancias logradas por los plantadores de algodón en casi todos los años anteriores o posteriores (El Agraa et.al, 1985).

Al considerar la relación que existe entre los centros urbanos pequeños e intermedios y el mercado internacional, también resulta oportuno revisar el problema de las barreras proteccionistas que rodean a los mercados consumidores más ricos —como por ejemplo aquellas que protegen a los Estados Unidos y a la Comunidad Económica Europea. Mientras que a algunas naciones del Tercer Mundo se les permite exportar a dichos mercados casi todos los productos primarios libres de derechos (como en el caso de los llamados Estados AGP de la Comunidad Económica Europea), su total utilización de esos mercados con frecuencia se ve obstaculizada tanto por las barreras proteccionistas sobre las mercaderías procesadas o semi-procesadas, como por el hecho de que los agricultores que operan en los Estados Unidos y en la Comunidad Económica Europea están entre las empresas económicas más altamente subsidiadas del mundo. Esto puede parecer un poco alejado de una discusión sobre los centros urbanos pequeños e intermedios del Tercer Mundo. Pero el tipo de industria que a menudo contribuye a diversificar y desarrollar las bases económicas de esos centros son las de base agrícola. Si la estructura de los mercados consumidores más grandes del mundo limitan o inhiben la importación de jugos de fruta, algodón, seda o ganado de las naciones del Tercer Mundo, probablemente el desarrollo de ciertos centros urbanos pequeños e intermedios de estas naciones también se verá obstaculizado.

Finalmente, están los problemas que enfrentan muchas naciones del Tercer Mundo, especialmente en el Africa del Sub-Sahara, cuando

deben decidirse sobre la conveniencia de industrializarse. Carecen de mercado interno sobre el cual basar un desarrollo industrial fuerte y sostenido. Los mercados extranjeros son sumamente competitivos y virtualmente toda la tecnología más avanzada está tan controlada por un puñado de empresas o multinacionales entre las más poderosas del mundo industrializado, que las posibilidades de encontrar algún producto manufacturado que puedan producir y vender con un buen margen de ganancia en el mercado mundial, son muy escasas. Aún así, las oportunidades de desarrollar bases industriales más fuertes en los centros urbanos pequeños o intermedios, dependen del tamaño y la estructura del sector manufacturero. Como muestra el Cuadro 7, los factores que han fomentado la radicación de empresas manufactureras y de servicios en centros urbanos pequeños e intermedios y en pleno campo en las naciones industrializadas no están presentes más que en una proporción ínfima de las naciones o regiones del Tercer Mundo. Primero, la "atracción" de las regiones más periféricas de las naciones del Tercer Mundo por lo general es mucho más reducida; sus bajos ingresos significan una menor demanda de los bienes y servicios que las nuevas empresas podrían prestar; la infraestructura, los servicios y recursos de los centros intermedios y sus conexiones con la ciudad principal o con ciudades grandes, normalmente son muy pobres; la mano de obra no es más barata (la gran cantidad de mano de obra desocupada o sub-empleada existente en las grandes ciudades mantiene bajos sus costos); el gobierno local habitualmente es muy débil; y la fuerza de trabajo de estos lugares no tiene niveles altos de educación o alfabetismo. Segundo, son pocas las naciones cuyas economías son suficientemente amplias y diversificadas como para apoyar el desarrollo del tipo de empresas que con más facilidad pueden invertir en las subsidiarias de grandes complejos industriales. Tercero, el atractivo de las ciudades principales es muy poderoso; sólo aquí se dan los contactos necesarios con las agencias del gobierno, las conexiones de transporte a los mercados nacionales e internacionales, y la existencia de un número substancial de profesionales, administradores, subcontratistas e industrias de servicios.

De acuerdo a los factores enumerados en el Cuadro 8 los gobiernos tal vez estarían en condiciones de fomentar el desarrollo industrial en ciertos centros urbanos pequeños e intermedios. Los intentos pre-

maturos de reorientar hacia otras localizaciones las industrias de las ciudades principales o grandes, probablemente o resulten muy caros para lo que puedan lograr a cambio, o muy caros para la producción nacional en cuanto que las industrias empujadas a centros urbanos pequeños o intermedios producen bienes de altos costos y/o trabajan muy por debajo de su capacidad. Los centros urbanos intermedios del Tercer Mundo están llenos de parques industriales (construidos a costos considerables) con muy pocas operaciones industriales. Además, muchas fábricas utilizan una parte reducida de su capacidad o directamente están abandonadas, ya sea porque su ubicación resultó incompatible con su funcionamiento eficiente o porque las políticas industriales cambiaron y no recibieron los apoyos esperados.

No es nuestra intención implicar una preferencia "anti-industrial" o "anti-centros urbanos pequeños o intermedios". Pero en las actuales circunstancias, la mayoría de los gobiernos del Tercer Mundo carecen de recursos, carecen de capital y de una base económica estable y creciente. Los gastos públicos inapropiados en la búsqueda de descentralizar la industria y distribuirla en centros intermedios (cualesquiera sean los medios que se empleen para ello), sólo servirán para imponer una pesada carga que nadie necesita en economías de por sí frágiles, y para crear falsas expectativas y costos operacionales más altos.

Al concluir este artículo sobre el contexto dentro del cual operan los centros urbanos pequeños e intermedios, llama la atención la vulnerabilidad de sus bases económicas y laborales. Hemos notado cuantos de esos centros sólo experimentaron un aumento poblacional porque las empresas establecidas allí terminaron por jugar algún rol en la satisfacción de demandas originadas fuera de sus áreas de influencia inmediata, aún fuera de la región más amplia. En las naciones o regiones con ingresos bajos per cápita, la escala y distribución de éstos, en el ámbito de las áreas de influencia de dichos centros, apenas son suficientes para constituir un factor de peso en su crecimiento y desarrollo. Y puesto que su crecimiento se apoya con frecuencia en la demanda de un bien (por ejemplo, un cultivo para exportación) o un servicio (por ejemplo, el turismo internacional), si la demanda de este bien o servicio se deteriora, con ella caerán los centros urbanos

pequeños e intermedios. Así como se ha puesto en evidencia la inconstancia del mercado internacional para los productos primarios, el mercado nacional a su vez puede ser igualmente veleidoso. Por ejemplo, Morawetz (1978) escribe sobre el estímulo que recibió un pequeño centro urbano chileno cuando el precio de la papa estuvo particularmente alto a comienzos de los años setenta, y del quebranto de las actividades económicas cuando los precios bajaron. Los gobiernos pueden ayudar a que los mercados nacionales de comestibles sean más estables que los mercados internacionales para los cereales que se comercializan. Parece existir una necesidad considerable de que se preste más atención, en muchas naciones, a la producción de alimentos para el consumo nacional, que a un prolongado apoyo gubernamental sólo para los cultivos de exportación. Por otra parte, también debe considerarse el clima; muchos centenares de centros urbanos pequeños e intermedios cobijan empresas cuya viabilidad y rentabilidad varían tanto como las de los agricultores dependiendo del momento y la cantidad de lluvia que cae. Los gobiernos pueden atemperar esas influencias. Ciertamente, la rápida expansión del riego en India y China ha disminuido la dependencia de sus habitantes a los imprescindibles ciclos de lluvia. Sin embargo, ni las inversiones para disminuir la dependencia de los agricultores de la lluvia, ni las medidas para cambiar el equilibrio entre la producción agrícola para la exportación y para el mercado doméstico, son de fácil implementación en muchos sentidos. Primero, hay una carencia de capital para invertir en el control de las inundaciones o en el desarrollo de sistemas de riego. Segundo, las cosechas agrícolas frecuentemente son la fuente principal de divisas extranjeras, y hay un gran déficit en la balanza de pagos y una deuda externa creciente(16). Como la producción de alimentos para el mercado interno a menudo brinda a los agricultores

(16) En casi todos los casos no parece haber un conflicto de importancia entre los cultivos agrícolas para la exportación y los cultivos de alimentos para los mercados locales nacionales; rara vez la escasez de tierra cultivable constituye un obstáculo insalvable (aunque la inversión de capital y la infraestructura de apoyo pueden serlo), y parecería que las naciones africanas del Sub-Sahara, que han tenido mucho éxito en el aumento de sus exportaciones agrícolas, también han tendido a tener más éxito cultivando alimentos para satisfacer la demanda nacional (Banco Mundial, 1981).

una ganancia menor que los cereales para la exportación, el cambio de cultivos para la exportación a producción de alimentos básicos puede implicar la cancelación de grandes inversiones, ya que la tierra es reconvertida de cultivos perennes en cultivos anuales de alimentos. Los problemas que enfrentan los gobiernos al tratar de fortalecer y diversificar las bases económicas y laborales de los centros urbanos pequeños e intermedios, sólo pueden reflejar el problema más amplio de cómo fortalecer y diversificar las bases económicas y laborales de toda la nación.

ANEXOS

CUADRO 1

¿CUALES FUERON LOS FACTORES PRINCIPALES QUE IMPULSARON EL DESARROLLO DE LOS CENTROS URBANOS PEQUEÑOS? ALGUNOS EJEMPLOS

KAFANCHAN (Zaria del Sur, Nigeria), el pueblo se desarrolló originalmente en la línea troncal entre Puerto Harcourt en el sur y Kaduna (uno de los centros urbanos más grandes de Nigeria), en la unión con un ramal a Jos. El ferrocarril se construyó en 1927, y la Corporación de Ferrocarriles de Nigeria instaló talleres en Kafanchán. Con un cálculo estimado de 15.000 habitantes a mediados de los años setenta, la Corporación de Ferrocarriles de Nigeria pasó a ser desde entonces la empleadora más importante. Aparte de aquellos que trabajan para el ferrocarril, otros empleados del sector público eran, por ejemplo, los contratados para sucursales federales, estatales o locales del gobierno, incluyendo el personal de hospitales, policías, trabajadores viales, personal del ejército y maestros (había cinco escuelas primarias, y en las afueras, una escuela secundaria y un colegio para la preparación de maestros). Las otras dos categorías principales de empleos son los comercios minoristas (en 1975 se contaron 1337 puestos en un mercado del lugar), además de un número de puestos o negocios y artesanos permanentes ubicados en la calle (Hannerz, 1979).

CASTRO (Chile), un pueblo pesquero en la isla de Chiloe, en el sur de Chile, que a mediados de los años setenta tenía una población de aproximadamente 18.000 habitantes. La principal fuente de ingresos de los habitantes es la pesca, el comercio informal, el trabajo en actividades municipales que incluyen barriido de las calles y la construcción de casas y caminos, el tejido de prendas tradicionales de lana, la agricultura (sobre todo el cultivo de la papa) y la silvicultura. El mercado del distrito ribereño es el centro del pueblo. Muchos hombres mi-

gran estacionalmente, porque en el ámbito local hay pocas oportunidades buenas de trabajo. El único florecimiento económico de los últimos tiempos, ocurrió cuando el precio de la papa estuvo alto, a comienzos de los años setenta; sin embargo, el precio elevado de la papa no duró mucho. Los principales factores que inhibieron el ulterior desarrollo económico de Castro, son la distancia a la cual se encuentra de los mercados más importantes para los productos locales, y el hecho de que los productos locales, como los mariscos (que en su mayoría son del tipo más barato, como los mejillones y las almejas) y las papas, pueden cultivarse y recogerse mucho más cerca de los mercados consumidores más grandes, como Santiago de Chile (Morawetz, 1978).

KITA (Mali), ubicada en el cinturón de la sabana de Africa occidental, al suroeste de Mali, tenía una población de cerca de 8.000 habitantes en 1965. Como casi todos los centros urbanos de Mali, fue creado por el gobierno colonial (francés); su núcleo original era un puerto construido en 1881 cercano a una agrupación de aldeas. Algunos mercaderes europeos y africanos se establecieron allí, y cuando en 1902-4 se transformó en la terminal oriental del ferrocarril, atrajo a más comerciantes y comercios. Los empleados gubernamentales siguen siendo una parte importante de su base económica —el 22% de los jefes de familia trabajan como empleados de gobierno, y éste es quien paga los sueldos más importantes (Hopkins, 1979).

MEDENINE (Túnez), capital de la gobernación del mismo nombre, en el árido sur de Túnez, y con una densidad de población relativamente baja, tenía 1752 habitantes en 1931 y 15.826 en 1975. Elegida por el gobierno colonial francés como capital regional por su posición estratégica (otro centro urbano dentro del área, Zarzis, era en ese momento más grande y más importante), su desarrollo se debió en gran medida a sus funciones administrativas y al papel que jugaba como punto nodal del transporte a través del cual su región se conectaba con otras regiones (Lee, 1979).

CUADRO 2

ALGUNOS EJEMPLOS DE LOS PRINCIPALES FACTORES QUE ESTIMULARON EL DESARROLLO DE LOS CENTROS URBANOS INTERMEDIOS

MANDYA (Estado de Karnataka, India), ubicada sobre el camino principal y sobre las vías del ferrocarril que une a las ciudades de Bangalore y Mysore, contaba en 1981 con 100.000 habitantes. En 1931, se describía a Mandya como una ciudad mercado adormecida; para ese entonces tenía cerca de 6.000 habitantes. El primer estímulo para su desarrollo llegó a través de la inversión pública para la construcción de una represa y para infraestructura de riego en las cercanías, y del apoyo gubernamental para la producción de caña de azúcar. Se construyó un gran ingenio azucarero con fondos del gobierno y Mandya pasó a ser un mercado agrícola importante para el arroz y la caña de azúcar producidos localmente. Más tarde, en 1939, se transformó en centro de un

nuevo distrito formado por la subdivisión del mismo distrito en el que originalmente se encontraba Mandya. Esto significó una concentración creciente en el lugar de funciones y servicios públicos. Mandya también recibió algún estímulo por estar ubicada sobre el camino y sobre las vías férreas que unían a dos ciudades más grandes, Bangalore y Mysore; sin embargo, este estímulo puede ser contrarrestado por el acceso fácil que la población urbana local de Mandya tiene a estos dos centros urbanos más grandes, lo cual inhibe el desarrollo de empresas de servicios más importantes (Booshan, 1985).

IKORODU (Estado de Lagos, sudoeste de Nigeria), con una población de aproximadamente 20.000 habitantes en 1963, ha sido, desde el siglo XIX, el pueblo más poblado e importante de su área desde el punto de vista comercial; llegó a esta posición a través del control del comercio que ejercían sus habitantes entre el área inmediata y Lagos. Su status fue reforzado cuando pasó a ser cabecera de distrito bajo el gobierno colonial (inglés), y éste buscó fomentar a su alrededor la producción de cultivos comerciales. Hacia 1973 no había desarrollado una base económica o laboral fuerte; se produjeron emigraciones netas del centro urbano y las áreas circundantes a Lagos, como había ocurrido en los años treinta y cuarenta (Agiri, 1979).

ISMALIA (Egipto), con una población de aproximadamente 175.000 habitantes en 1975, había sido establecida unos cien años antes como cuartel general de las autoridades del Canal de Suez, cuando Egipto estuvo bajo control británico. Las autoridades del Canal de Suez siguen siendo los principales empleadores, en tanto que la construcción de barcos en menor escala, la manufactura ligera y las industrias de servicios también son fuentes de empleos (Davidson, 1981).

OWERRI (Estado de Imo, sudeste de Nigeria), con unos 9.331 habitantes en 1953 y 90.000 a fines de los años setenta; el moderno centro urbano data de 1901, cuando el gobierno colonial (inglés) estableció un pequeño centro militar/administrativo. Buena parte de su temprano desarrollo tuvo que ver con los servicios públicos y los recursos que allí se instalaron: una corte nativa, una estación de gobierno, barracas, prisión, escuela. En 1914 se transformó en cabecera provincial, aunque el ferrocarril la dejó de lado. Sin embargo, otros centros urbanos de las cercanías desarrollaron bases económicas más fuertes. En 1927, la residencia y el consulado de la provincia se trasladó a Puerto Harcourt. Con la creación del Estado de Imo en 1976, llegaron a Owerri muchos empleados públicos, profesionales y comerciantes, puesto que fue elegida como la nueva capital del Estado. Pasó a ser el centro de numerosos departamentos federales y estatales de gobierno, de organizaciones paraestatales y corporaciones (Nwaka, 1980).

CUADRO 3

COMPARACIONES ENTRE LAS TASAS DE CRECIMIENTO
POBLACIONAL DE LOS CENTROS URBANOS INTERMEDIOS
Y GRANDES

TANZANIA. La ciudad más poblada en 1978, Dar-es-Salaam, no registró durante los períodos intercensales 1952-67 y 1967-78 el más rápido crecimiento poblacional. Tomando los 18 centros urbanos cuya población había excedido los 20.000 habitantes en el censo de 1978, tres de ellos (Arusha, Singida e Iringa), tenían tasas de crecimiento poblacional más altas que Dar-es-Salaam para el período 1952-67, mientras que Mbeya, Shinyanga, Mwanza, Tabora y Singida tuvieron tasas más altas de crecimiento poblacional en el período 1967-1978. En ninguno de los dos períodos hubo una correlación fuerte entre el tamaño de la población al comienzo del período y la tasa de crecimiento poblacional. Hablando en términos generales, el colapso de la Comunidad Africana Oriental y de sus servicios comunes de transporte y comunicaciones, restringieron los desarrollos urbanos en el norte (especialmente en Arusha, sede de muchos servicios de la Comunidad Africana Oriental), mientras que muchos de los centros urbanos que crecían con mayor rapidez eran aquellos que se encontraban en las áreas donde la producción de cultivos comerciales había tenido éxito. Un componente importante de las migraciones a los centros urbanos en los años cincuenta y principios de los sesenta, eran las mujeres que llegaban a reunirse con sus maridos para mantener la unidad familiar; hasta entonces el gobierno colonial (británico) había intentado que las mujeres y los niños se quedaran en el campo y se mantuvieran por sí mismos, de manera de pagar únicamente salarios de solteros (Bryceson, 1984).

SUDAN. Si se comparan las tasas de crecimiento poblacional de la ciudad más grande que es a su vez la capital, el Gran Khartoum, con las de otros 19 centros urbanos que en 1973 tenían más de 20.000 habitantes, siete registraron tasas de crecimiento poblacional más altas que el Gran Khartoum para el período 1955-1965, mientras que cinco evidenciaron tasas más altas para el período 1964/65-1975 (Simpson, 1984).

PERU. Las tasas de crecimiento medio anual de Lima-Callao (el mayor centro urbano) para los períodos 1940-61, 1961-72 y 1972-81 no eran ni las más altas ni las más bajas. Las tasas de crecimiento poblacional de 23 centros urbanos con 50.000 o más habitantes en 1981 no se correlacionaban para ninguno de los tres períodos con el tamaño de la población (Richardson, 1984).

MEXICO. Para las décadas que median entre 1940 y 1970, siempre existieron centros urbanos intermedios cuyas tasas de crecimiento poblacional fueron superiores a las de la Ciudad de México y a las de las otras dos ciudades más grandes (Guadalajara y Monterrey). Entre los 37 centros urbanos que tenían 100.000 o más habitantes en 1970, Scott (1982) señaló para las tres décadas anteriores a 1970, lo siguiente: "En 1940 no había ninguna relación general entre el tamaño relativo de la población y el crecimiento poblacional subsecuen-

te, y se registraron grandes variaciones en las tasas de crecimiento entre las ciudades, así como en las de las ciudades propiamente dichas, para diferentes períodos". Ciertamente, algunos de los centros urbanos intermedios que crecieron más rápidamente en una o dos de las décadas, manifestaron un crecimiento más lento en la tercera. Buena parte de los centros urbanos con crecimiento poblacional más lento durante dos o tres décadas (tales como Pachuca, Aguascalientes, Querétaro y Mérida), fueron aquellos que en 1940, junto con la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, se encontraban entre los más grandes. La única forma a través de la cual se podría llegar a comprender el comportamiento relativo de los diferentes centros urbanos, sería mediante un análisis de los desarrollos dentro de su región, o de la concentración de actividades dentro del centro urbano en relación con el rol que desempeñan en la producción regional, nacional o internacional. El crecimiento de Tijuana o Ciudad Juárez, dos de los centros urbanos de más rápido crecimiento, se vincula con el papel que juegan en relación a la economía de los Estados Unidos. El crecimiento poblacional relativamente rápido de Hermosillo en este período, tiene que ver con el desarrollo de una próspera agricultura comercial en la región. El crecimiento poblacional relativamente rápido de Acapulco se vincula con su papel como ciudad turística, mientras que el crecimiento de Puebla, Cuernavaca y algunos otros centros urbanos próximos a la Ciudad de México, se relaciona con el rol que juega dentro de la región central la Ciudad de México.

CUADRO 4

**PROPORCION DE MIGRACION NETA RURAL RECIBIDA POR
DIFERENTES CENTROS URBANOS DE COLOMBIA, CLASIFICADA
POR TAMAÑO DE POBLACION; 1951-64 Y 1964-73**

	1951-64	1964-73
Bogotá (capital nacional)	28.6	46.4
Medellín, Cali y Barranquilla (los siguientes 3 centros urbanos más grandes con una población que oscilaba entre 500.000 y 1.500.000 habitantes en 1973)	29.6	31.8
Siete centros urbanos con una población entre 150.000 y 499.999 habitantes en 1973	14.5	1.3
Siete centros urbanos con una población entre 90.000 y 149.000 habitantes en 1973	6.2	3.2
Trece centros urbanos con una población entre 30.000 y 89.000 habitantes en 1973	8.4	3.2
Otros centros urbanos (número no disponible)	12.7	14.0

FUENTE: Tomado de los cuadros de Linn (1978) citados por Renaud (1981).

CUADRO 5

EJEMPLOS DE PRIMACIA EN TERMINOS DE LA PREPONDERANCIA DE UNA CIUDAD EN LA PRODUCCION O EL COMERCIO NACIONAL(1)

NAIROBI (Kenya). En 1975 concentraba el 57% del total de los empleos industriales y en 1974 el 67% de sus plantas industriales. Hacia 1975, Nairobi y su satélite industrial, Thika, concentraban el 61% del total del empleo industrial de asalariados (Richardson, 1980).

ABIDJAN (Costa de Marfil). En 1978 se decía que alrededor del 70% de las transacciones económicas y comerciales de la nación tenían lugar en Abidjan (Ministerio de Urbanismo y Vivienda, 1984).

MANILA (Filipinas). Manila Metropolitana produce un tercio del producto bruto nacional, maneja el 70% de las importaciones y centra el 60% de todos los establecimientos fabriles (Apacible y Yexley, 1979).

LIMA (Perú). El área metropolitana de Lima produce el 46% del producto bruto interno, cuatro quintas partes de los créditos bancarios y de la producción de bienes de consumo, y más de nueve décimas partes de la producción peruana de bienes de capital (Richardson, 1984).

MANAGUA (Nicaragua). Un informe de 1983 planteaba que Managua concentraba el 25% de la población nacional y el 38% del producto interno bruto (MINVAH, 1983).

LAGOS (Nigeria). El área metropolitana de Lagos, con más de 4 millones de habitantes en la actualidad, manejaba hacia 1978 más del 70% del comercio exterior de la nación, representaba más del 57% del total del valor agregado en manufacturas y contaba con más del 40% de la mano de obra altamente especializada de Nigeria; Lagos sólo alrededor del 5% de la población nacional (Aradeon, 1985).

CIUDAD DE MEXICO (México). En 1970, con 18% de la población nacional; tenía el 30% de todos los trabajadores ocupados en la industria, el 28% de los empleados en el comercio, 38% del empleo en servicios, 69% del empleo en el gobierno nacional, 62% de la inversión nacional en educación superior, y 80% de las actividades de investigación. En 1965 concentraba el 44% de los depósitos bancarios nacionales y el 61% de los créditos nacionales (Scott, 1982).

-
- (1) No se da la proporción de población de cada ciudad o área metropolitana a la población urbana nacional porque los criterios de los diferentes gobiernos nacionales para definir un área urbana dentro de los censos nacionales son tan disímiles que las comparaciones internacionales carecen de validez.
-

CUADRO 6

FACTORES QUE CONTRIBUYEN A CREAR O CONSOLIDAR
LA PRIMACIA

FACTORES HISTORICOS

- a) La creación de una jerarquía administrativa a nivel nacional con poderes altamente centralizados en la ciudad principal.
- b) El desarrollo de una economía comercial basada en la exportación de productos minerales o agrícolas que, inevitablemente, concentró el desarrollo en los puertos. Si las ganancias de las operaciones se dirigían hacia afuera de la nación (plantaciones de dueños extranjeros); los ingresos bajos de la fuerza de trabajo significaron poca demanda para apoyar las empresas urbanas en las áreas productoras.
- c) Para muchas naciones de Africa y algunas de Asia, el legado colonial creó la necesidad de un control de gobierno muy centralizado (y por lo tanto la primacía de la capital nacional); porque dentro de los límites del estado-nación fueron reconocidos diferentes grupos étnicos o religiosos, o intereses económicos basados en la región, o atravesaron y obstaculizaron las interacciones económicas coloniales a través de las fronteras, lo cual significó una unidad nacional frágil en el momento de la Independencia.
- d) La concentración, por parte de los gobiernos independientes del Tercer Mundo del siglo XX, en la industrialización y en el logro de objetivos sectoriales de planeamiento. Nuevamente, la ciudad principal existente (y las otras pocas ciudades que se habían desarrollado) era la única con infraestructura y servicios y con una posición privilegiada en las rutas de transporte nacional e internacional.
- e) La acción dominante, en las naciones que habían logrado su independencia, de un partido político con apoyo fuerte de los sindicatos urbanos y de los intereses laborales, con sedes o distritos electorales ubicados en la ciudad capital.

FACTORES ACTUALES

- a) Una escala y un tipo de sector industrial que no se ha desarrollado hasta el punto de generar espontáneamente la descentralización de algunas actividades (especialmente plantas subsidiarias) en ciudades más chicas.
- b) La concentración de los grupos de más altos ingresos en o cerca de la ciudad primada, de manera que ésta sigue funcionando como el mercado más importante para las empresas de bienes y servicios.

- c) La centralización del poder y los recursos por parte del gobierno nacional. La centralización del gobierno exacerbada por una economía débil o inestable y el descontento social que fomenta la inestabilidad económica.
 - d) Las políticas macroeconómicas que tienen como efecto neto subsidiar inversiones en las grandes áreas urbanas y subsidiar a los consumidores urbanos.
 - e) La falta de predisposición de los ejecutivos, profesionales y trabajadores calificados para mudarse de las ciudades principales, puesto que sólo en ellas existe la calidad de servicios y facilidades que desean.
 - f) La necesidad que tienen las empresas más importantes de mantener un contacto estrecho con las agencias del gobierno; por ejemplo para que se les permita importar o adquirir licencias o ejecutar contratos con el gobierno. . . . lo que significa que tenderán a ubicarse (o por lo menos tener una sede) en los mismos lugares donde están las agencias nacionales, y éstas se encuentran generalmente en la ciudad principal.
 - g) Las inversiones en infraestructura que favorecen a la ciudad primada y a su región.
 - h) Un alto grado de integración con el mercado mundial que favorecerá el desarrollo de las ciudades portuarias principales, las que por razones históricas también se desarrollaron como ciudades primadas.
 - i) Sólo una ciudad (ciudad principal) ha desarrollado importantes "economías de aglomeración".
 - j) La dependencia de muchas naciones del Tercer Mundo de los cultivos comerciales o de las exportaciones de minerales, de manera que la jerarquía urbana, dominada por la ciudad primada impuesta por el gobierno colonial, aún es la que mejor sirve al sistema de transporte interregional y a los cultivos de exportación impuestos por el modelo económico.
 - k) En las economías y sociedades predominantemente agrarias, es probable que el hecho de que la capital nacional tenga que concentrar las distintas instituciones asociadas con ese status —sedes de ministerios, oficinas de agencias públicas, instituciones nacionales del poder legislativo, ejecutivo y judicial, embajadas extranjeras y la totalidad de bienes y servicios que todas ellas requieren— resulte un factor importante para su primacía. Asimismo, pocas son las instituciones y servicios que pueden "descentralizarse". Por otra parte, la demanda nacional de servicios de una calidad más alta, como los seguros, los bancos internacionales y los agentes de viajes, puede ser tan baja y estar tan concentrada en la ciudad primada y alrededor de ella, que sólo unos pocos podrían "descentralizarse".
-

CUADRO 7

FACTORES QUE PUEDEN FOMENTAR QUE LAS EMPRESAS DE BIENES Y SERVICIOS INVIRTAN EN CENTROS URBANOS INTERMEDIOS DE REGIONES PERIFERICAS(1)

- a) Un nivel suficiente de demanda de bienes y servicios por parte de la población de la región periférica, que las empresas localizadas en el área satisfacen redituablemente. Esto implica un ingreso per cápita relativamente alto y una distribución del ingreso relativamente equitativa.
- b) Buenos sistemas de transporte y comunicaciones interregionales (como por ejemplo, sistemas telefónicos, de télex y servicios de radio y televisión de una calidad comparable a los de las grandes ciudades).
- c) Un sector industrial de comercio minorista y mayorista, dentro de un país con suficiente tamaño, diversidad y concentración, de manera que buena parte de las unidades de una empresa puedan descentralizarse en unidades subsidiarias fuera de las grandes ciudades, para reducir los costos de producción o para fomentar los mercados del lugar.
- d) Una mano de obra más barata pero calificada debido a costos de vida más bajos y mucha tierra en las regiones periféricas.
- e) Una buena infraestructura y prestación de servicios en la región periférica, y buenos medios de cultura/entretenimiento/recreación para los administradores, ejecutivos, profesionales. . . incluyendo la preferencia de mucha gente por vivir en un centro urbano intermedio(2).
- f) Un alto nivel de alfabetización y educación de la población de las regiones periféricas, y una activa comunidad regional/local de negocios.
- g) Un gran mercado nacional (sin que sea tan prometedora la producción para la exportación en los centros urbanos intermedios de la periferia).
- h) Un nivel de gobierno fuerte y eficiente en la ciudad intermedia, y una base sólida de datos sobre el clima, la disponibilidad del agua y otros recursos.
- i) Un sector de turismo fuerte, relacionado con los sitios naturales (playas, parques, lagos, ríos).
- j) Que no es necesario mantener largas negociaciones con los burócratas o con las agencias del gobierno, ubicadas en la ciudad principal.
- k) Movimientos laborales poderosos e influyentes existentes en las áreas industriales más desarrolladas, y que pueden también desarrollarse invirtiendo en regiones periféricas.

- (1) Muchos de estos factores son los que han contribuido a disminuir la población de muchas grandes ciudades o áreas metropolitanas de los países desarrollados a medida que las empresas que anteriormente florecían allí, cerraban o se reubicaban, y la nueva inversión se localizaba en los centros urbanos más pequeños o directamente en pleno campo.
- (2) Diversos estudios realizados en diferentes naciones desarrolladas, han demostrado que una parte importante de la población urbana preferiría vivir en centros urbanos relativamente chicos.

CUADRO 8

PROGRAMAS ESPECIALES DEL GOBIERNO RELACIONADOS CON
LOS CENTROS URBANOS PEQUEÑOS E INTERMEDIOS EN
LATINOAMERICA

ECUADOR: El Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 destaca la necesidad de apoyar el crecimiento de 16 "ciudades intermedias" (entre 40.000 y 200.000 habitantes en 1981), para fortalecer su rol como centros o subsistemas urbanos, o como alternativas para la migración interna y para neutralizar el flujo poblacional hacia las dos ciudades más grandes (Guayaquil y Quito). También hay planes para ciudades "secundarias" más chicas (entre 10.000 y 40.000 habitantes en 1981) para promover servicios rurales y agroindustrias, y para centros rurales (3.000 a 10.000 habitantes). Los planes de gobierno incluyen una mejor coordinación entre la planificación central y la acción de los municipios; una política para la ubicación de las industrias, un programa de infraestructura urbana, un programa catastral y de planificación, dirigido a racionalizar los asuntos municipales y a mejorar las bases impositivas de los centros urbanos pequeños e intermedios (Ecuador, Gobierno de, 1980).

CHILE: En un documento de 1983 preparado por la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se establecía que el proceso reciente de regionalización política y administrativa basado en trece regiones, había resultado de gran ayuda para las capitales regionales, porque se concentraba en el mejoramiento de la administración y los servicios (Chile, Gobierno de, 1983).

NICARAGUA: El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH), organizado en 1979, ha definido un sistema urbano nacional con un centro nacional, 9 centros regionales (20.000-100.000 habitantes), 19 centros secundarios (10.000-20.000 habitantes) y por debajo de ellos, centros de servicios y pueblos base. La distribución de las inversiones en servicios e infraestructura urbanos se hará a través de este sistema; también se enumeran medidas que intentan descentralizar las inversiones, alejándolas de la costa del Pacífico y de Managua, y descentralizar la industria hacia centros con un potencial agrícola limitado, controlar el crecimiento de Managua y fortalecer los centros fronterizos con fines defensivos. El gobierno también tiene como objetivo

fortalecer el gobierno regional y local y promover la participación del pueblo (por ejemplo, en las cuestiones del municipio, a los alcaldes se los reemplazó por concejos municipales) (MINVAH, 1983).

PANAMA: En 1976 se preparó un Programa de Desarrollo de Sistemas Urbanos integrados, cuyo objetivo era fortalecer los centros urbanos ubicados en las zonas interiores del país, de tal forma que disminuyera la migración a la capital. Este tiene 14 subprogramas que incluyen la promoción de las pequeñas industrias, agroindustrias y parques industriales en los centros urbanos pequeños e intermedios, y la preparación de planes maestros (Panamá, Gobierno de, sin fecha).

PERU: El gobierno está intentando descentralizar las decisiones administrativas, transfiriendo mayores responsabilidades al gobierno departamental y a los gobiernos municipales. Se considera que el principal instrumento para el desarrollo económico e institucional es la autonomía del gobierno municipal, que a su vez constituye una garantía de efectiva descentralización. A través de la creación del Comité Multisectorial para la Coordinación de la Descentralización de Lima Metropolitana, se deberían incorporar nuevas actividades económicas a dos corredores de desarrollo; uno en el norte entre Huacho y Pativilca, y el otro en el sur, entre Cañete y Pisco. Además, se promoverá el desarrollo de ciertos centros urbanos intermedios alrededor de Lima (Perú, Gobierno de, 1981; Richardson, 1984).

CIUDADES INTERMEDIAS Y PODER LOCAL EN EL ECUADOR: UNA APROXIMACION ANALITICA*

Fernando Carrión**

1. INTRODUCCION

El tema de este libro y del Seminario que lo originó (Seminario Internacional sobre Ciudades Intermedias, realizado en Enero 1985 en Ecuador) es de gran pertinencia e importancia para el momento que vive América Latina en general y el Ecuador en particular; significa también una toma de posición frente a una problemática aguda que necesariamente debe ser debatida y discutida en toda su extensión; más aún, por el hecho de que el tratamiento de los problemas urbanos, como todo problema social, no escapa al quehacer político. Precisamente el tratamiento político de lo urbano puede desarrollarse con la discusión de las luchas políticas urbanas (participación popular), la formación de una estructura de poder institucional local (el municipio) y la gestión de los problemas urbanos (la planificación urbana).

En este contexto, el análisis de las ciudades intermedias nos conduce a captar de una manera más diáfana la discusión respecto del poder

* El presente trabajo es un avance del estudio "Políticas urbanas de Estado en las ciudades intermedias ecuatorianas", realizado en el marco del programa de investigaciones que desarrolla el Centro de Investigaciones CIUDAD bajo el auspicio del IDRC (Canadá) sobre el tema general PROCESO DE URBANIZACION Y POLITICA EN EL ECUADOR.

** Investigador de CIUDAD, Ecuador.

local; la participación popular y la gestión urbana dado que es allí donde éstos tienen su lugar de privilegio; no ocurre igual en las ciudades primadas y/o metropolitanas, por cuanto los niveles de concentración económica, política, social, entre otros, conducen, bajo la apariencia fenoménica, a fundir el poder local en el nacional y central; a diluir la participación popular; y a imponer la segregación urbana como la norma en la gestión urbana(1).

Las ciudades intermedias expresan una situación cualitativamente diferente a la de los centros urbanos mayores. Por las características de la urbanización nacional y por el incremento de los desequilibrios y desigualdades regionales, estas ciudades presentan, en términos relativos, una mayor homogeneidad social y económica, lo cual induce a construir un poder local con canales de integración, representación y legitimación social más amplio, directo, fácil y personal que establece una mayor proximidad (no participación popular) entre gobernantes y gobernados, al punto que se podría decir que no hay una separación tan visible y tajante entre el Estado y la Sociedad Civil. Se trata de formas de poder que privilegian el consenso por sobre la represión; así como también, definen una gestión urbana que tiene como mira principal a la población (consumo social diría O'Connor: 1981), por encima de las condiciones generales de la producción(2).

En este contexto, el poder local como órgano estatal cuya jurisdicción se construye en el ámbito del cantón(3), es un débil eslabón del Estado, que tiene poder limitado pero real. Este poder se constituye a partir de las contradicciones económico-sociales imperantes al inte-

(1) Dado el escaso desarrollo de las fuerzas productivas en las ciudades intermedias ecuatorianas, la segregación urbana (Lojkin: 1981, 160) se expresa fundamentalmente como segregación residencial. Por el contrario, en las ciudades primadas existe una marcada diferenciación entre los lugares de residencia de la población —según niveles de ingresos—; entre las distintas funciones urbanas —industria, comercio, administración— y entre la centralidad urbana y sus periferias —por tipos de rentas territoriales.

(2) Ver nota 1.

(3) Para este caso nos hemos circunscrito en el ámbito territorial cantonal con su forma principal de poder: el municipio.

rior del ámbito cantonal y de la relación asimétrica que se establece con el Estado en general, del cual es parte y en el cual se encuentra subsumido. De allí se puede inferir que constantemente (incluso por coyunturas) se redefine la situación del poder local, al extremo de que en cada etapa del proceso histórico nacional y/o local, el poder municipal-cantonal adquiere un significado particular (en relación a otros cantones) y diferente (en relación a otros momentos en el mismo cantón).

Esta situación tiene en América Latina una importancia sin igual, dado que el proceso de urbanización continúa rigiéndose por la lógica concentradora y excluyente que impone el desarrollo capitalista en nuestros países. Su mayor impacto tiene que ver con la desarticulación de la red urbana y con el crecimiento ilimitado de las ciudades primadas por sobre otras ciudades, pueblos y caseríos, así como, sobre el conjunto del sector rural. Basta señalar los ejemplos más dramáticos: Ciudad de México, San Pablo, Buenos Aires, Lima, entre otras más.

Esta expresión fenoménica final del proceso de urbanización, acelerado y deforme, es fortalecida por una política dirigida desde el propio Estado y sustentada en el sofisma de que como sus causas son estructurales a la sociedad global es muy difícil, por no decir imposible, modificar sus efectos y tendencias generales. De allí que el principio de la "causación circular" (¿qué es primero, el huevo o la gallina?) se convierte en la norma de acción; así es como la articulación de los valores de uso elementales genera mayores efectos útiles de aglomeración (Topalov, 1979) y, entonces, las ciudades primadas se presentan como las más propicias para atraer capitales y para desarrollar nuevas condiciones generales de la producción. De este argumento se extrae el siguiente corolario: como las ciudades primadas concentran población, servicios, capitales, poder, etc., éstas tienden a obtener un tratamiento preferencial por parte del Estado y la sociedad civil, lo cual obviamente redundará en su crecimiento hipertrófico. De allí que no sea nada raro que en la actualidad estemos presenciando un crecimiento desproporcionado de estas ciudades y la creciente diferenciación respecto de las ciudades inmediatamente inferiores y del campo.

A este panorama general deben añadirse los efectos que provoca la actual crisis y recesión económica del capitalismo mundial en países como los nuestros. Al respecto, pueden señalarse al menos los siguientes factores adicionales más visibles: *primero*, que se exacerban las características concentradoras y excluyentes de la urbanización; *segundo*, que se acrecienta la tradicional separación entre el comportamiento demográfico (migraciones y crecimiento vegetativo) y la "economía urbana" (dados sus comportamientos diferenciales), lo cual incrementa la desocupación, subocupación, terciarización, etc., que sumados a la inflación, la restricción en la oferta de servicios y equipamientos entre otros elementos más, provocan un drástico efecto negativo en la calidad de vida de la población mayoritaria y el desarrollo concomitante de formas inéditas de "patologías sociales urbanas"(4); *tercero*, que el privilegio asignado al sector externo de la economía y la liberación de los precios comienza a dar por resultado que la ausencia de política urbana sea la propia política urbana.

Para el Ecuador actual el tema tiene connotaciones adicionales sumamente importantes, dada la presencia, desde el 10 de agosto de 1984, de tesis neoliberales en la cúpula del poder central. Sin duda, este hecho nos plantea la necesidad imperiosa de, por un lado, iniciar un debate teórico-ideológico a todo nivel, sobre todo por cuanto estas tesis se presentan auspiciando y sustentando la necesidad de la participación, la descentralización, la desburocratización, etc., aspectos que aparentemente denotan posiciones contestatarias pero que en realidad sustentan intenciones absolutamente retrógradas; y, por otro lado, y en el mismo contexto político, la necesidad de preservar y fortalecer ciertas instancias democráticas que perviven todavía, tales como los órganos estatales de poder local —los municipios y consejos provinciales— captados por la oposición al actual régimen y que, en la actualidad, son objeto de una arremetida del poder central para cooptarlos o, por lo menos, asfixiarlos.

-
- (4) Tales los casos de las turbas de Río de Janeiro y São Paulo tomándose por asalto los centros de abastecimiento y comercialización; explosión de tanques de almacenamiento de combustible en Ciudad de México; el siniestro acaecido en las proximidades al aeropuerto de Quito; la voladura de las torres de transmisión eléctrica en Lima; las violentas y constantes jornadas de protesta contra la política económica impuesta por el FMI en Santiago, Lima, Quito, Santo Domingo, etc.

Tampoco podemos desconocer que en las ciudades más dinámicas del Ecuador* estamos presenciando lo que hemos caracterizado como crisis urbana(5) dentro de la crisis económica general. Situación que obliga a los municipios a incrementar sus ritmos y formas de intervención bajo la modalidad de una "gestión del déficit" que imponen sus reducidas arcas fiscales, los componentes de la crisis urbana y las "negociaciones" con el poder central. Tal modalidad de gestión ha provocado el desarrollo de movimientos reivindicativos urbano-regionales que demandan obras de infraestructura, transporte, etc.; que protestan contra el "centralismo" bajo múltiples y variadas formas; que plantean formas de desarrollo autónomas; etc.(6). Sin duda, que esta doble manifestación articulada de la acción del Estado (construido como bloque histórico)(7) y de la acción político-reivindicativa de los movimientos urbano-regionales en el contexto de la crisis (económica y urbana) modifica, o, al menos refuerza, aunque coyunturalmente, la escena política de cada localidad, del poder local allí constituido y de los niveles de participación popular.

-
- (5) "Se entenderá por crisis urbana a la exacerbación de la contradicción entre las relaciones de producción y la socialización de las fuerzas productivas, que se expresa al momento en que la organización territorial en todas sus manifestaciones, no puede cumplir con la amplia gama de requerimientos impuestos por la evolución del resto de la sociedad; y por transición urbana cuando muestra, con sujeto consciente o no, procesos de crecimiento y transformación (renovación, expansión, metropolización, etc.) unidos por vínculos causales (Carrión F.:1984,48).
- (6) Durante el gobierno anterior (1979-84) se han desarrollado movimientos de protesta regionales que han trascendido a la prensa nacional, en: Santa Rosa, Ambato, Lago Agrio, Riobamba, Orellana, Esmeraldas, Chone, Machachi, etc.
- (7) "El contexto fundamental en que se puede llegar a entender la dinámica municipal, es el llamado contexto del bloque de poder o bloque histórico, que es la forma en que las clases sociales construyen el Estado (. . .) Ese bloque social que subyace en toda estructura del Estado, es territorialmente diferenciado. ¿Qué quiere decir ésto? Que la forma, la relación de poder entre las distintas clases y fracciones de clase internas a ese bloque de poder, cambia según las regiones, según el municipio, que la clase es dominante a nivel del Estado y su conjunto, no es necesariamente la clase dominante en una región o en una ciudad o en un municipio" (Castells: 1982,21).

* Para referencia ver Cuadro No. 2, en trabajo C. Larrea, p. 96 de este libro.

Este texto se inscribe dentro de esta concepción general y busca presentar un conjunto de hipótesis que se encuentran aún en estado de elaboración en el marco de una investigación a nivel nacional que, sobre esta temática, ha iniciado el Centro de Investigaciones CIUDAD. En ese sentido, las ideas que aquí se vierten son más bien pasos previos, primeros balbuceos para una aproximación a la realidad empírica. Esta situación no exime la crítica, por el contrario la recomienda y la excita.

2. PODER LOCAL Y CIUDADES INTERMEDIAS EN EL CONTEXTO DE LA URBANIZACION

Partimos del hecho histórico de que el proceso de urbanización en el Ecuador se establece como tal a partir del siglo XIX, cuando *la guerra civil de 1895 sella el proceso de unificación y constitución del Estado nacional y marca, creemos, el comienzo de la dominación del modo de producción capitalista en el conjunto de la formación social ecuatoriana*. (Guerrero; 1980, 13)(8). Desde este momento el proceso evoluciona de manera creciente y acelerada hasta la actualidad.

Intentando realizar una caracterización de su desarrollo, se pueden ubicar dos momentos históricos de singular importancia y que conforman, por los rasgos que les distinguen, períodos muy claros. Estos hitos son: el *primero*, referido precisamente al de constitución del proceso de urbanización, y que se lo puede distinguir a partir de la formación del Estado nacional; y, el *segundo*, relacionado con la consolidación de la urbanización en el país y que puede ser comprendido como el proceso de modernización capitalista que se vive desde los años sesentas.

(8) Entenderemos por proceso de urbanización a los fenómenos capitalistas de distribución territorial de la población (dispersión, concentración, como relación y no como atributo) y de organización territorial (ver nota No. 9), íntimamente articulados y deducidos de sus determinaciones principales, tales como las transformaciones en las relaciones de producción en la agricultura e industria, en las relaciones de intercambio, distribución y consumo, en la estructura de clases, en el Estado, en la ciudad y en el campo de manera interrelacionada.

2.1 PRIMER PERIODO: Constitución del Estado nacional

La formación de ciudades intermedias al interior del proceso de urbanización ecuatoriano puede concebirse a partir de: a) la profundización del desarrollo capitalista y su vinculación al mercado mundial a través del modelo de agro-exportación que se impulsa; b) de la diferenciación entre el poder central y el poder local; y, c) de la implantación de una organización territorial, regional y urbana, mucho más integrada a nivel nacional.

El modelo de agro-exportación que se desarrolla en el país permite la profundización de la urbanización nacional, merced a una división (cooperación) del trabajo que establece que la plantación costeña sirva para la atracción de divisas por exportación y la hacienda serrana satisfaga al mercado interno en formación(9). De esta manera se logran integrar dos regiones económicas distintas (Sierra y Costa) con sus centros urbanos principales (Quito y Guayaquil), definiendo tendencialmente una configuración territorial urbana de características bicéfálicas. Las ciudades de Quito y Guayaquil van convirtiéndose en forma acelerada en los ejes de los procesos de acumulación y urbanización a nivel nacional, en detrimento de las ciudades de porte medio y pequeño y del campo.

Se puede señalar que las ciudades de Quito y Guayaquil asumen permanentemente funciones como centros urbanos nacionales, con lo cual sus particularidades locales tienden —aparentemente— a diluirse en lo nacional. Lo contrario será lo que ocurra con las ciudades intermedias —que nacen principalmente en la Costa con el boom agro-exportador del cacao y las que se desarrollan en la Sierra a través de sus roles como capitales provinciales y que asumen claramente una situación de intermediación como depositarias del poder económico-político local.

(9) "La organización territorial es definida por la superposición y articulación de distintas formas productivas que conforman ámbitos de relaciones particulares y regionalizados objetivamente (según sea el caso: minería, hacienda, plantación, industria, etc.), correspondientes históricamente, cada uno de ellos, a una etapa de la división —social y territorial— del trabajo y por ende, también a un período del proceso de urbanización del país" (Carrión F.: 1984, 131).

CUADRO No. 1

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION DEL
ECUADOR DE LA SIERRA Y DE LA COSTA
1780 - 1982**

AÑOS	SIERRA	COSTA
1780	91.2	8.8
1892	74.7	19.1
1938	61.3	32.0
1942	61.1	32.6
1950	58.0	40.5
1962	50.7	47.5
1974	48.3	48.8
1982	47.1	48.9

FUENTE: Terán Geografía del Ecuador, Quito - 1958, 1892, 1938 y 1942. Dirección Nacional de Estadísticas.

Ecuador en Cifras 1938 - 1942 (Quito Ministerio de Hacienda, 1944) pp. 53-55.

JUNAPLA: La Población del Ecuador (Cuenca, JUNAPLA, 1960)

JUNAPLA: II Censo de Población y I de Vivienda, Quito 1962

JUNAPLA: II Censo de Población, 1974, Resultados definitivos, Resumen Nacional.

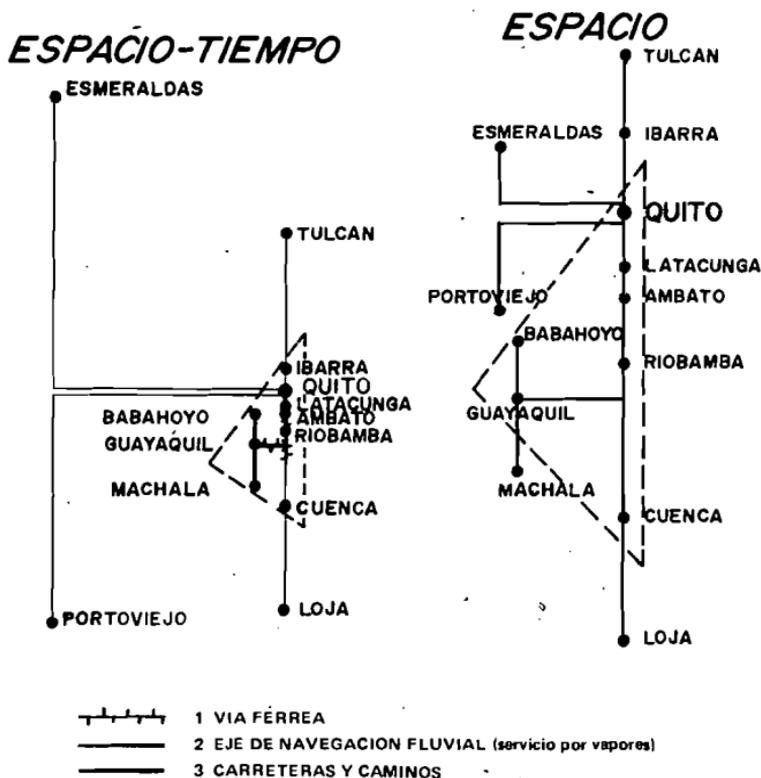
INEC: IV Censo de Población, 1982, Resultados Provisionales, Middleton, Alan.

La plantación costeña en apogeo y el estancamiento relativo de la hacienda serrana determinan una redistribución poblacional de la Sierra a la Costa, que tiende a equilibrar las diferencias interregionales (ver Cuadro No. 2). Este movimiento migratorio tiene sus raíces en el agro y en las ciudades de la Sierra (parasitarias de una estructura agraria en descomposición) y tiene su destino en Quito, Guayaquil y las zonas más prósperas de la Costa. De allí que la dinámica poblacional y el desarrollo de las ciudades intermedias esté en consonancia

con la evolución de las formas productivas dominantes en cada uno de sus respectivos ámbitos (hacienda, plantación) y con la articulación interurbana; lo cual comporta, paradójicamente, que la organización territorial esté acompañada por una ruralización de la economía.

Esta fase de las ciudades intermedias nos permite avizorar el desarrollo de una red urbana nacional (al menos en la parte central del país), a cuya cabeza se colocan las ciudades de Quito y Guayaquil como ejes de la organización territorial. En este aspecto, mucho tienen que ver el impulso dado a la construcción de obras de infraestructura interregional e interurbana (carreteras, ferrocarril, telegrafía, etc.), así como, la dotación progresiva de servicios, infraestructuras y equipamientos urbanos en los centros urbanos mayores y medios, creando en su conjunto, ciertas "condiciones generales de la producción" de base urbana y la difusión de un mercado interno fundamentalmente concentrado en el triángulo Quito-Guayaquil-Cuenca (ver Gráfico 1).

GRAFICO N°1



Las ciudades intermedias se desarrollan principalmente en la Costa centro-sur (Los Ríos, El Oro, Guayas y Manabí) y en la parte central de la Sierra (Pichincha, Chimborazo, Cotopaxi). Las primeras tienen que ver con roles preponderantemente económicos, tales como: funciones mercantiles, polo de avanzada agrícola, prestación de servicios, etc., de manera centrífuga. Las segundas se estructuran más bien alrededor de sus condiciones de capitales provinciales, esto es: prestación de servicios, funciones político-administrativas, lugar de realización mercantil, etc., de forma centrípeta.

Este proceso económico-territorial se desarrolla, concomitantemente, con modificaciones a nivel político; en este caso, con la creciente separación de la sociedad civil y el Estado (característico del modo de producción capitalista)(10) que se venía gestando. Esta separación conduce inevitablemente a un tipo de dominación indirecta del bloque hegemónico (burguesía comercial principalmente) sobre las clases subordinadas, teniendo como base para su constitución y existencia, entre otros mecanismos, a ciertos "órganos de intermediación" entre el Estado y la sociedad civil y entre el poder concentrado de la clase dominante (poder central) y el poder difuso de ciertos "intereses particulares" (O'Connor: 1981) definidos en ámbitos restringidos y específicos (poder local). Para precisar es indispensable remarcar el carácter histórico de la constitución de esta doble modalidad del poder: ello es dable en un momento particular del desarrollo capitalista en el país, cuando se llega al "límite" del denominado "Estado Gamonal", que Ayala (1982,52) lo caracteriza en términos de que *reproduce la concentración del poder político en desarticulados ámbitos regionales* (subrayado nuestro)(11).

(10) "... no tanto el centralismo, sino la separación del organismo político de la participación social es lo que parece caracterizar al Estado político moderno, y en ocasiones es precisamente la descentralización lo que favorece esa separación, articulando la gestión política en formas equilibradas y difusas, pero reservando las decisiones fundamentales a un vértice poco controlado, precisamente por estar construido en antítesis a las autonomías locales" (Cerroni: 1980, 85).

(11) "En esta perspectiva, se entiende la importancia de los órganos descentralizados con sus *altos niveles de autonomía* al interior del aparato del

De esta manera el poder local que emerge, en tanto Municipio, tiende a reemplazar a los niveles inferiores del Estado pre-capitalista: el teniente político, el policía rural, el cura, etc., integrados en el ámbito político-económico de la hacienda (Chiriboga: 1983, 31). Pero no sólo que se modifica en los términos arriba señalados, sino que también resulta de un nuevo "bloque social" en desarrollo que, además, tiene que ver con el origen de los partidos políticos a nivel nacional y el remozamiento de las estructuras caciquiles y gamonales a nivel local. O sea, se constituye un poder local (por oposición al poder central), interrelacionado al conjunto nacional, por sobre un poder regional desarticulado del todo, pero integrado y dependiente del contexto de la hacienda.

El proceso de dominación del capital en el conjunto de la formación económico-social ecuatoriana y el correlativo desarrollo de la estructura estatal, significaron en la práctica un desplazamiento relativo de ciertos sectores de la clase terrateniente del poder global nacional, hacia ámbitos más reducidos de poder político y económico. Pero, se trata de un desplazamiento relativo: a) porque el Estado centralizado descansa sobre bases latifundistas, en las que el centralismo burgués coexiste con el gamonalismo y el caciquismo local(12) y, b) porque el desplazamiento de los terratenientes del poder central hacia el poder local posibilitó su remozamiento, dando lugar al nacimiento de la fracción terrateniente urbana y, consecuentemente, a su inserción en la economía y en el crecimiento urbano.

Es importante señalar que esta "modernización" de la clase terrateniente tiene lugar en, y gracias a, su ámbito privilegiado de dominación: el municipio como órgano de poder local; o sea, ubicándose en su nivel histórico natural. Resaltando la afirmación, se puede señalar

.../...

Estado. Durante todo el siglo XIX, el Municipio cumple un básico y diversificado papel. No sólo es una institución que organiza ciertos servicios públicos, ni una instancia de poder local, sino un verdadero aglutinante de los intereses seccionales y *poderoso instrumento de oposición política*". (Ayala: 1982, 61). (Subrayado nuestro).

(12) Se pueden revisar los análisis de Quintero (1980) y de Mariátegui (1975)

que si en la conquista y colonización el municipio fue el punto de partida para que los vecinos de la ciudad (propietarios de tierras con título) logren dominar y consolidar la producción agrario-minera circundante, en esta nueva coyuntura histórica que estamos analizando, el municipio será un instrumento de los terratenientes para remozarse y fortalecerse como fracción urbana. De allí se puede inferir, que, dependiendo del momento histórico concreto, el municipio adquiere un poder real particular.

También se puede colegir que, a partir de este momento, el municipio como poder local tiende paulatinamente a urbanizarse; y lo hace en términos de que transforma y limita su contenido hacia lo que podríamos considerar como lo urbano. Este proceso tiene mucho que ver con la diferenciación que se desarrolla entre el poder central y el local, dado que el municipio tiende a circunscribir su poder a una porción particular del territorio cantonal: la ciudad, y en ella a un segmento específico de la política: la política urbana, donde incluso, desde un principio, se pone mayor énfasis a las acciones dirigidas hacia los procesos de constitución-habilitación del suelo(13).

2.2 SEGUNDO PERIODO: Modernización capitalista (14)

La dinamización de la economía nacional a partir de la reactivación del modelo de agro-exportación (sobre la base de otro producto agrí-

-
- (13) Es importante señalar que en este período las ciudades primadas e intermedias más dinámicas del país, ven crecer significativamente su área urbana.
- (14) "La modernización capitalista en el Ecuador tiene lugar en un contexto internacional muy diferente al que correspondiera a otros países de la región, particularmente Argentina, Brasil, México o Chile. En estos, la industrialización y sus efectos correlativos se verifican en una época en que el imperialismo manifiesta su interés principalmente en explotaciones básicas de los países periféricos: minería, petróleo, transporte, etc. En cambio, Ecuador se articulará en forma dinámica al capitalismo central cuando éste ha procreado los gigantes consorcios transnacionales, cuyo interés desborda los sectores clásicos de explotación, ampliando su área de intereses a los sectores llamados modernos —especialmente el industrial— con el propósito de aprovechar el bajo costo de la mano de obra y transferir tecnología obsoleta de la metrópoli". (Báez: 1975, 263).

cola, el banano) determina una integración mayor del país al concierto internacional. Pero no sólo eso: por las características que imprime la plantación y la reestructuración de la lógica agroexportadora, la urbanización se acelera significativamente. Quito y Guayaquil presentan un rápido crecimiento poblacional, paralelo al crecimiento urbano global del país; las ciudades intermedias de la Costa adquieren un alto dinamismo (unas nacen y otras crecen), mientras que las de la Sierra tienen un estancamiento relativo.

Este esquema de urbanización tiende a redefinirse a partir de la década de 1960 con la crisis de la lógica de acumulación basada en la agro-exportación y el resquebrajamiento del rol que cumple el Ecuador en la división internacional del trabajo como productor de "bienes de sobremesa" con base al monocultivo, así como el intento de articulación de un modelo "desarrollista" que propugna como eje matriz de la sociedad nacional a la industrialización sustitutiva de importaciones y a la modernización global de Estado(15), que para los años siguientes se consolidará con el incremento de la capacidad económica que adquiere el Estado, bajo el influjo económico proveniente de la producción y comercialización petrolera(16). Es decir que la dinamización de la urbanización no está supeditada, como en épocas pretéritas, a la estructura agraria.

Estamos más bien en presencia de un proceso de transformación de

(15) Para la década de 1970, el proceso se encuentra consolidado bajo el signo del desarrollo capitalista que se sustenta en los ingresos derivados de la producción y comercialización petrolera. Este modelo descansa en la industrialización sustitutiva de importaciones, la modernización de la estructura agraria, la generación de condiciones propicias para la inversión foránea, la modernización del aparato estatal, el crecimiento del proletariado y de las capas medias de la población, la concentración del ingreso y la aceleración del proceso de urbanización. (Verduga: 1978, 61-62).

(16) "En el campo económico las siguientes cifras dan cuenta de la importancia de los cambios operados. El PIB se incrementa al 8% en 1972, 18% en 1973 y 16% en 1974. Las exportaciones que en 1971 —año prepetrolero— se situaron en 242.9 millones de dólares, gracias al oro negro se elevan 323.2 en 1972, 575.1 en 1973 y 1.050 millones de dólares en 1974". (Báez: 1980, 46).

las formas de acumulación semicolonias o primario-exportadoras a las nuevas de sustento urbano-industrial, teniendo como eje principal al hecho de que la plusvalía extraída en el sector minero y agrícola, que en períodos anteriores fluía directamente hacia los centros metropolitanos, comienza a ser acumulada localmente a través del desarrollo incipiente de la industria, el comercio, la banca, etc. (Quijano: 1974, '82 y ss), de base urbana y de manera concentrada en Quito y Guayaquil. Así la población, el capital, el poder tienden a urbanizarse aceleradamente(17).

Dentro de este contexto general se empieza a observar un proceso de readecuación de la organización territorial en su conjunto; en términos de que se introducen sustanciales modificaciones a la organización territorial de la producción agro-exportadora. En esta perspectiva se inscriben la incorporación de la "región" amazónica u oriental, las transformaciones en la relación campo-ciudad, la redefinición de las ciudades intermedias al interior de una trunca red urbana y el desarrollo de la bicefalía Quito-Guayaquil.

La penetración acelerada del capital en el campo y el desarrollo de una industrialización incipiente en las ciudades, evidencian la agudización de la relación asimétrica (incluso hace crisis) que se presenta entre la dinámica del crecimiento de la producción agropecuaria y las nuevas necesidades de abastecimiento creadas por la expansión del mercado y del capital urbano-industrial(18). Estamos, por tanto, bajo la presencia de una redefinición de las relaciones campo-ciudad como forma de subordinación o subsunción del campo a la ciudad(19). Sin duda, en ella juegan un rol singular la expedición de las

(17) La población urbana representaba en 1950 el 28% de la población total, en 1962 era del 36%, en 1974 llegaba al 41% y en 1982 al 49%.

(18) "Se trataba de convertir al sector agrícola en un sector dinámico, competitivo y supuestamente progresista, de tal manera que, mediante la ampliación del crédito y la introducción de nuevas técnicas y organizaciones de tipo empresarial, se pudiera responder adecuadamente a la creciente demanda agrícola resultante de los procesos de urbanización e industrialización" (Jara: 1984, 49).

(19) "El concepto de subordinación se aplica bajo el supuesto de que en al-
.../...

leyes de Reforma Agraria, de Colonización y de Fomento Industrial, tanto en términos de política como de sus resultados concretos.

La incorporación de la región oriental (amazonía) y de su relativo desarrollo urbano-regional, no dependerá necesariamente de la nueva forma productiva que emerge en la escena económica nacional, y que encuentra ubicación principal en esta región: la explotación de los yacimientos petrolíferos. Y no lo hará porque la explotación petrolera se caracteriza por ser —al menos en este caso— una forma productiva de enclave que no permite, al contrario de lo que ocurrió con la hacienda o la plantación en la Sierra y la Costa, un desarrollo sostenido en la zona, a no ser por el tipo de ciudades con vida efímera que caracterizan a la minería.

La región oriental se “incorporará” y desarrollará en este período gracias a una política dirigida desde el Estado para implantar y constituir el capitalismo en la zona. Sus instrumentos básicos serán: la legislación, la ampliación de la frontera agrícola, la ejecución de obras de infraestructura, la concesión de importantes extensiones de tierra a compañías empresariales (colonización empresarial) dedicadas a la minería, la agricultura y ganadería, la promoción a la colonización individual, entre otros. Es por ello que la zona oriental vive un proceso diferente a los de la Sierra y la Costa, cuyo aspecto culminante será la inexistencia de una clase dominante a nivel regional y la combinación económica de las etnias selváticas con la colonización individual. (Pachano: 1984, 145).

En la Sierra, principalmente la transformación de la hacienda en tanto ruptura de la relación político-económica entre la hacienda y el campesinado, deviene, por un lado, en la formación de unidades empresariales y, por otro lado, en una serie de estrategias de reproducción (recampesinización, migraciones, proletarización, etc. Cfr. Salamea et. al. 1980), entre las cuales se destaca por su magnitud e importancia, el campesinado parcelario. Esta modernización del cam-

.../...

gún momento de la historia del desarrollo capitalista los centros fundamentales de acumulación de capital se desplazan hacia el sector urbano-industrial” (Pucciarelli: 1984, 24).

po (por tanto de la ciudad y su relación) trae aparejada una nueva conformación urbano-regional que, por el momento, la caracterizamos a partir de la refuncionalización de los pueblos y que tienen que ver con su nueva articulación sea a la economía campesina (20) y/o sea con las empresas agrarias capitalistas (21).

Este desarrollo urbano-regional, desigual y combinado, se complementa a la organización territorial nacional a partir de ámbitos socio-económicos articulados a una ciudad matriz (mediada en ciertos casos por pueblos); dada su condición hegemónica por atributos político-administrativos (capital provincial o cantonal al menos); por su condición de centro urbano de mayor desarrollo relativo al interior de una conformación geográfica (vr. gr. los valles en la Sierra o determinados ríos en la Costa); por su ubicación estratégica en zonas fronterizas o en lugares de concentración de infraestructuras; por el desarrollo de actividades industriales, comerciales o de servicios; por su condición de cabeza de colonización, etc.

Este tipo de ciudades asumen una condición de intermediación en la organización territorial de la sociedad civil y el Estado, al relacionar los ámbitos correspondientes a las economías campesinas, las empresas agrícolas, la colonización empresarial, la producción minera e industrial, la realización mercantil, etc., con las ciudades metropolitanas, sean éstas al interior de la República (ciudades primadas) y/o en el exterior. Los niveles de intermediación dependerán de la fortaleza de los lazos que las imbriquen, los cuales dependerán de factores tales como: expansión del mercado interno, inserción en la economía

(20) "Del funcionamiento del pueblo como residencia de un poder articulado a la clase terrateniente se pasa crecientemente al pueblo como residencia de un conjunto de agentes de intermediación entre el campesinado y la sociedad mayor" (Chiriboga: 1984, 36).

(21) "Los pueblos vinculados a estas zonas sufrieron, igualmente, fuertes cambios, a partir del surgimiento de una serie de actividades productivas y de distribución de diversa envergadura: talleres, piladoras, agro-industrias, centros de ventas de insumos tecnológicos, etc. Asimismo, la manera como se constituye la fuerza de trabajo en estas zonas implicó que los pueblos adquiriesen importancia como lugares residenciales" (Chiriboga: 1984, 37).

mundial, mecanismos de intercambio mercantil, transferencias de excedentes, desarrollo del transporte y las comunicaciones, desniveles en las respectivas subordinaciones, etc.

Esta refuncionalización de las ciudades intermedias se logra también desde lo urbano. Se inicia el fortalecimiento de ciertos grupos sociales que logran desarrollar y ampliar el mercado interno(22) y se impone una nueva política estatal, esta vez dirigida a lograr una "descentralización desde el centro", acorde a la modernización que se impulsa en el aparato estatal y la sociedad nacional. Política que en última instancia tiene que ver con la readequación del poder local a las nuevas circunstancias creadas en los últimos años y que se presenta, por un lado, como redefinición de competencias entre el central y el local y, por otro lado, vía el gasto público, modificar sustancialmente el contenido de la política local.

Se presencia, entonces, durante el auge petrolero principalmente, un doble proceso interrelacionado: a) la concentración de ciertas funciones privativas a los organismos seccionales en el poder central y b) la distribución de los ingresos petroleros gracias a su notable incremento. Es dable esta situación gracias a que la *renta petrolera es administrada de manera paralela y separada del presupuesto del Estado. El monto de la renta es comparable, desde 1973, a la magnitud de los ingresos fiscales. La mayor parte de aquella ha sido destinada a gastos de desarrollo económico, una parte menor enviada al sistema financiero. El desarrollo social ha recibido una parte poco importante y, últimamente, ha cobrado relativa importancia el rubro desarrollo regional* (Bocco: 1982, 181).

Al respecto, algunos ejemplos pueden ilustrar el hecho y su magni-

(22) Las ciudades son el escenario del nacimiento de una nueva fracción de capital —el capital intermediario— surgido a través de "la asociación de capitales comerciales y financieros con las empresas multinacionales en torno a representaciones, concesiones, armadurías y la renta urbana" y por medio de "la canalización del excedente petrolero que queda en el país, especialmente por vía del comercio de importación, el control de la distribución de bienes de consumo durable y de los contratos públicos" (Varas y Bustamante: 1978, 71 y ss).

tud: tenemos la creación del Fondo Nacional de Participación (FONAPAR), con el fin de canalizar el financiamiento para proyectos regionales y locales a través de las corporaciones de desarrollo regional (CRM, CEDEGE, CREA, PREDESUR, OIPE), gobiernos seccionales provinciales (consejos provinciales) y cantonales (municipios y concejos cantonales); entidades productoras de servicios y equipamientos, antes privativos de los municipios, tales como los de energía eléctrica (INECEL), riego y agua (INERHI, IEOS), comunicaciones (IETEL), educación (DINACE, DINADER); la creación e impulso a instituciones de financiamiento como el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE), el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV-JNV), IESS, mutualismo, entre otros más. Es decir, una serie de organismos adscritos al gobierno central que impulsan desde el centro el "desarrollo" regional-urbano, unas veces con políticas proteccionistas y otras directamente a través del flujo financiero y crediticio.

Esta política tuvo, al menos, dos efectos directos en los municipios del país y en particular de las ciudades intermedias y primadas: la redefinición de la autonomía municipal y la implantación de una acción empresarial. La autonomía municipal empieza a ser concebida en términos de subordinación al poder nacional, dado que el crecimiento que se produce en las arcas fiscales municipales proviene, fundamentalmente, de los aportes y transferencias del poder central y, con el aval del Gobierno Nacional, del endeudamiento externo. Estos recursos foráneos al Cabildo presentan una "anomalía": no logran potenciar los recursos propios de los municipios, con lo cual las finanzas municipales empiezan a evidenciar su *incapacidad estructural* para cubrir, con sus propios recursos, la magnitud del gasto en que incurren. Esta incapacidad se acrecienta año a año, al punto de que la brecha que separa los recursos externos de los propios, en el financiamiento del gasto municipal, es de tal magnitud y naturaleza que es dable concebir a este *déficit crónico*, como crisis del fisco municipal.

Este incremento del gasto municipal, vía los recursos externos, produce una modificación sustancial adicional en la naturaleza del municipio ecuatoriano: los recursos externos por los condicionamientos que entrañan (tasas, intereses, prioridades y tipos de obras, formas de administración de proyectos, localizaciones, etc.), transforman al

municipio de poder local "autónomo, prestador de servicios, representante de la comunidad, etc." en un órgano estatal regido por la lógica empresarial del beneficio y la rentabilidad de las inversiones, subsumido al poder central. Es decir, que el poder local, por un lado, concluye su proceso de "desautonomización" y, por otro lado, se moderniza en sentido capitalista, pudiendo hablarse de que los municipios "pueden hacer todo aquello que no les está prohibido, no obstante ellos no están obligados a hacer nada" (Lordello de Mello: 1981, 8). Con ello se abre un amplio abanico de negociación, tanto con el poder central como con la población.

En suma, por esta doble vía de "descentralización desde el centro" (recursos económicos exógenos y redefinición de atribuciones), se logra en última instancia, dar paso a un nuevo municipio que nace en la coyuntura de los años sesenta y hoy vemos su consolidación(23). Un municipio, en tanto poder local, definitivamente más urbano, que tiene una lógica empresarial de funcionamiento (privatización), con atribuciones y competencias más limitadas y con nuevos grupos que lo controlan(24): el profesional o tecnócrata, el cacique urbano, el comerciante, etc.

Esta modificación del municipio no se observa sino hasta que la crisis económica y urbana muestran con toda claridad sus efectos y el boom petrolero muestra formas de agotamiento. De esta manera, la capacidad de respuesta que tuvo el Estado comienza, a principios de los años ochenta, a reducirse con lo cual la acción municipal se vuelve más selectiva e insuficiente (sigue a la lógica económica: concentradora y excluyente), sobre todo en un momento en que en la ciudad se desarrollan mayores contradicciones sociales, algunas de las cuales comienzan a rebasar el ámbito de lo local agudizando los conflictos a nivel nacional.

(23) Mucho tiene que ver la modificación de las "técnicas" de contabilidad en materia presupuestaria: paso del presupuesto por partidas al presupuesto por programas, con lo cual se permite un mejor seguimiento financiero y resultados eficientistas.

(24) El manejo de la ciudad va escapándose paulatinamente de los representantes elegidos popularmente y recae en los directorios de las respectivas empresas.

Sin duda, también, la crisis urbana determina límites a la acción municipal y aporta nuevos elementos a la crisis económica del municipio.

La dotación de servicios bajo el criterio de la rentabilidad, a la par que excluye amplios sectores sociales, incrementa sus costos: no sólo por el incremento de los costos de producción "tradicionales" sino también por los nuevos costos financieros que implican y las nuevas demandas que aparecen por la crisis urbana. Es decir, estamos bajo la presencia de otra modalidad de la política municipal que se la puede sintetizar como "gestión del déficit".

La política de "gestión del déficit" se inscribe en la exacerbación de la realidad económica del momento y en las nuevas modalidades del municipio anteriormente señaladas: la concentración por la exclusión; lo cual implica adoptar a la segregación como patrón para el "desarrollo urbano", el clientelismo —a todo nivel— como modalidad de participación (léase cooptación) de los sectores populares, la subordinación al poder ejecutivo como alternativa para la realización de "obra" y la privatización de sus acciones como mecanismos de financiamiento económico.

En síntesis, la "gestión del déficit" se encuentra enmarcada bajo la lógica empresarial en el manejo de los recursos municipales y de la consecuente marginación de amplios sectores de la población urbana de los servicios y equipamientos colectivos fundamentales. Lo uno resulta de lo otro: como no es rentable económicamente el dotar de agua potable, energía eléctrica, etc. a los barrios populares es preferible expulsarlos de las zonas centrales (proceso de renovación urbana) a las periféricas, al margen de los perímetros urbanos, lo cual les coloca inmediatamente al margen de la posibilidad de atenderlos. . . . A menos que, como de hecho sucede, se entablen negociaciones aisladas del tipo clientelar que permita su integración a la política de gestión urbana.

Es por ello que, en la actualidad, se asiste a un verdadero nacimiento del movimiento urbano popular que incluso rompe sus ámbitos locales, sus ataduras tradicionales, sus reivindicaciones estrechas, etc. y empieza a *participar* conscientemente en la vida política del país.

BIBLIOGRAFIA

- Ayala, Enrique. *Lucha política y origen de los partidos políticos en el Ecuador* Ed. Corporación Editora Nacional, Quito, 1982.
- Báez, René. "Hacia un subdesarrollo moderno", en: *Ecuador Pasado y Presente*. Ed. Universitaria, Quito, 1975.
- Bocco, Arnaldo. "Estado y renta petrolera en los años setenta", en: *Ecuador Mito y Desarrollo*, Ed. El Conejo, Quito, 1982.
- Carrión, Fernando. *La renovación urbana en Quito*, Ed. CAE, Quito, 1984.
- Carrión, Fernando. "Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana", en: *Revista SIAP, No. 71*, Ed. SIAP, México, 1980.
- Castells, Manuel. "Política municipal y cambio social", en: *Cuadernos de Borrador No. 5*, Ed. CAE, Quito, 1982.
- Cerroni, Humberto. *Teoría política y socialismo*, Ed. ERA, México, 1980.
- Coraggio, José Luis. *Sobre la espacialidad y el concepto de región*, mimeo, México.
- Chiriboga, Manuel. "Región y participación política", en: *Ecuador Debate No. 3*, Ed. Quito, 1983.
- Deler, Jean Paul. "Estructura y consolidación del área central (1830-1942)", en: *El manejo del espacio en el Ecuador*, Ed. IGM, Quito, 1984.
- Guerrero, Andrés. *Los oligarcas del Cacao*. Ed. El Conejo, Quito, 1980.
- Jara, Carlos. "El modelo de modernización y la crisis del Agro", en: *Ecuador Agrario*, Ed. El Conejo, Quito, 1984.
- Lojkin, Jean. *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, Ed. Siglo XXI, México 1984.
- Mariátegui, J. Carlos. *Ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Ed. Amauta, 1975.
- O'Connor, James. *La crisis fiscal del Estado*, Ed. Península, Barcelona, 1981.
- Pachano, Simón. "Transformación de la estructura agraria: personajes, actores y escenario", en: *Ecuador Agrario*, Ed. El Conejo, Quito, 1984.
- Pradilla, Emilio. "Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina", en: *Revista SIAP No. 57*, México, 1981.

- Pucciarelli, Alfredo. *Notas sobre la contradicción campo-ciudad y el proceso de urbanización en los países capitalistas dependientes*, mimeo, México, 1984.
- Quijano, Aníbal. "Imperialismo y relaciones internacionales en América Latina", en: *Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos*. Ed. Amorruto Editores, Buenos Aires, 1974.
- Quintero, Rafael. *El mito del populismo en el Ecuador*, Ed. FLACSO, Quito, 1980.
- Quintero, R. y Silva, Erika. "La crisis nacional general de 1895", en: *Revista Cultura*, Ed. Banco Central del Ecuador, Quito, 1981.
- Salamea, Lucía et. al. *Ecuador: cambios en el agro serrano*, Ed. FLACSO-CEPLAES, Quito, 1980.
- Topalov, Christian. *La urbanización capitalista*, Ed. EDICOL, México, 1978.
- Varas, A. y Bustamante, F. *Fuerzas Armadas y política en Ecuador*, Ed. El Conejo, Quito, 1981.
- Verduga, César. "El proceso económico ecuatoriano contemporáneo (análisis del período 1972-75)", en: *Ecuador HOY*, Ed. Siglo XXI, Bogotá, 1978

CRECIMIENTO URBANO Y DINAMICA DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN EL ECUADOR (1950 - 1982)

Carlos Larrea*

1. INTRODUCCION

La urbanización en el Ecuador durante las últimas décadas presenta algunos rasgos que la diferencian respecto a las tendencias dominantes en el contexto latinoamericano. Entre ellos, uno de los más significativos es el acelerado crecimiento de las ciudades intermedias, particularmente en la Costa.

Este artículo se propone caracterizar más detalladamente el fenómeno, complementando estudios anteriores sobre el tema, y plantear algunas hipótesis alternativas.

2. ASPECTOS PARTICULARES DE LA URBANIZACION EN EL ECUADOR

Numerosos estudios han analizado las tendencias generales de la urbanización latinoamericana(1). Algunas de ellas, relevantes para este artículo, se mencionan brevemente a continuación:

* Investigador de CIUDAD. Ecuador.

(1) Véase principalmente Schteingart, M. et. al. *Urbanización y Dependencia en América Latina*, SIAP, Buenos Aires, 1973; CEPAL, "La Distribución Regional de la Actividad Económica", en: *Estudio Económico de América Latina*, 1968; y Hardoy, J. et. al., *Ciudades y Sistemas Urbanos*, CLACSO, Buenos Aires, 1984.

- 1) El crecimiento urbano ha sido acelerado en la mayoría de los países latinoamericanos, particularmente durante las últimas décadas.
- 2) Uno o dos centros metropolitanos tienden a concentrar el crecimiento en cada país. La relación de primacía entre éstos y las ciudades intermedias(2) se ha acentuado considerablemente de manera que las metrópolis van adquiriendo un tamaño excepcional, varias veces mayor a la más grande de las ciudades medianas. En Argentina, por ejemplo, Buenos Aires, con 8'400.000 habitantes en 1970, concentraba más de la tercera parte de la población nacional, y era 10 veces mayor que Rosario, la segunda ciudad del país. Cifras similares pueden observarse especialmente en Chile, México, Venezuela, Uruguay, Costa Rica y Perú.
- 3) Los centros metropolitanos concentran crecientemente la actividad económica, particularmente en la industria.
- 4) La urbanización y la industrialización han sido acompañadas por un proceso estructural de profundización de los desequilibrios regionales entre los centros metropolitanos y el resto del país. Estas desigualdades, que se manifiestan económicamente en niveles de productividad e ingreso por persona ocupada, y socialmente a través de distintos indicadores de las condiciones de vida, son superiores a las registradas en los países actualmente desarrollados en cualquiera de sus anteriores etapas históricas. En este contexto se observa una pérdida de la

-
- (2) El concepto de ciudad intermedia no ha sido definido con precisión, y va a variar necesariamente de acuerdo con los fines de cada investigación y los contextos históricos y espaciales. Para este estudio, entendemos como tales a los centros no metropolitanos que por su dinámica económica interna o sus funciones administrativas han adquirido el predominio de actividades específicamente urbanas. Aunque la diferencia entre una ciudad intermedia y una pequeña es difícil de precisar, se ha optado, con fines meramente operativos, por establecerla entendiendo por ciudades pequeñas a las que tuvieron, en 1982, menos de 50.000 habitantes. Algunas consideraciones sobre la composición ocupacional de la población justifican ese criterio.

importancia relativa de las ciudades intermedias, tanto en lo económico como en lo poblacional.

Las manifestaciones particulares de estas tendencias varían significativamente de acuerdo a la especificidad de cada caso nacional; así, mientras la concentración metropolitana en una sola ciudad ha sido intensa en los países mencionados se presentan situaciones como la de Brasil, con dos metrópolis y una concentración más débil, e incluso casos excepcionales como el de Colombia, con importantes centros como Medellín, Cali y Barranquilla, cuya relación con Bogotá ha sufrido un modelo más equilibrado(3).

En el Ecuador aparecen también algunas de las características descritas, como la profundización de los desequilibrios regionales entre Guayaquil y Quito, por una parte, y el resto del país, por otra, y una creciente concentración geográfica de la industria en las metrópolis. Sin embargo, la elevada dinámica poblacional de las ciudades intermedias, cuyas tasas de crecimiento superan a las de las dos ciudades mayores en todos los intervalos censales, muestra claramente una tendencia contraria a la dominante en América Latina.

En efecto, los estudios sobre el tema evidencian un importante aumento de la relación de primacía metropolitana operado en América Latina entre 1950 y 1975(4). En el país, por el contrario, luego de

(3) Estudios recientes muestran, sin embargo, que inclusive en Colombia se está generando una tendencia hacia la concentración urbana en Bogotá. Véase CEPAL, *Algunos Problemas Regionales del Desarrollo de América Latina vinculados con la Metropolización*, en Schteingart, M. et. al., *op. cit.*

(4) La primacía urbana, medida a través de un índice especialmente elaborado (SPI), ha ascendido, para 19 países latinoamericanos, de la siguiente manera:

AÑO	SPI
1910	1
1930	3.6
1950	7.7
1975	8.9

.../...

un extenso período de consolidación de la primacía de Guayaquil y Quito, iniciado durante el auge cacaotero (1860-1920), se estaría dando un proceso según el cual la dinámica de las ciudades intermedias supera a la de las metrópolis.

Este fenómeno, sin embargo, no es homogéneo desde el punto de vista regional, ni ha dejado de modificarse a lo largo del tiempo; el estudio de J.M. Carrón presenta una descripción penetrante del mismo hasta 1974(5); de sus datos pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) En general, la urbanización fue rápida; el porcentaje de población urbana ascendió, según el criterio administrativo, del 29% en 1950 al 36% en 1962 y al 41% en 1974.
- b) Paradójicamente, una "ruralización" de la economía habría acompañado al crecimiento urbano durante el primer período intercensal: el porcentaje de la PEA ocupado en la agricultura subió del 50% en 1950 al 56% en 1962, y declinó al 47% en 1974.
- c) De las tasas anuales de crecimiento de la población urbana (ver Cuadro No. 4), desagregadas por regiones y por estratos según el tamaño de las ciudades, se constata que:

Durante el intervalo 1950-62 se destacan una urbanización en la Costa más rápida que la de la Sierra, y particularmente el intenso crecimiento de los poblados del Litoral de 10.000 a 100.000 habitantes, que cuadruplicaron su población. En la Sierra, por el contrario, las ciudades intermedias crecieron moderadamente.

En países desarrollados, por el contrario, el índice toma valores bajos. Véase Chase-Dunn, Ch., *El fenómeno de la primacía de una ciudad en los sistemas urbanos latinoamericanos: su surgimiento*, en Hardoy, J. et. al., *op. cit.*

(5) Carrón, J. M., "El Proceso de Urbanización del Ecuador 1962-1974". *Revista Ciencias Sociales* No. 12, Universidad Central, Quito, 1981.

En el segundo período intercensal la urbanización continuó siendo rápida, pero perdieron importancia las diferencias entre las regiones, al aumentar las tasas de crecimiento en la Sierra y caer las de la Costa. En esta región el crecimiento de las ciudades intermedias se hace menos dinámico, aunque se mantiene a un nivel alto (6.7% anual), y superior al de Guayaquil (4%).

CUADRO No. 1

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION URBANA POR REGIONES Y TAMAÑOS DE LOS CENTROS URBANOS EN LOS PERIODOS INTERCENSALES 1950-62 Y 1962-74

ESTRATO	Período 1950-62		Período 1962-74	
	Costa	Sierra	Costa	Sierra
Centros de 2.000 a 5.000 habitantes	1.4	- 1.1	1.3	1.3
Centros de 10.000 a 100.000 habitantes	12.6	3.9	6.7	4.0
Centros de más de 100.000 habitantes	5.8	4.5	4.0	5.8
TOTAL POBLACION URBANA	5.9	3.6	4.7	4.3

FUENTE: Carrón, J. M., *op. cit.*

NOTA: No hay información en la fuente sobre el estrato entre 5.000 y 10.000 habitantes.

- d) El análisis por ramas de ocupación de la población residente en las ciudades pequeñas y medianas en 1962 muestra que la agricultura fue la principal fuente de trabajo, ya que absorbía al 62% de la PEA en los centros de 2.000 a 10.000 habitantes, y al 35% de la PEA en ciudades de 10.000 a 100.000 habitantes. El comercio y los servicios tuvieron también significación, sobre todo en los centros medianos.

De esta manera se explicaría la relación entre el aumento de la PEA agrícola entre 1950 y 1962, debido al auge bananero, y el rápido crecimiento de los centros medianos en la Costa, cuyo papel de lugares de residencia y servicios básicos para los trabajadores o pequeños propietarios agrícolas constituiría un elemento central en su expansión.

- e) Quito y Guayaquil mantienen un crecimiento rápido, similar al de la población urbana en su conjunto, aunque marcadamente inferior al de los poblados medianos del litoral. Su participación sobre el total de la población urbana se mantiene, con pocas variaciones, alrededor del 50%.

Carrón logra una interesante sistematización de las principales tendencias de la urbanización en el país entre 1950 y 1974. Sin embargo, el autor no se propone plantear una interpretación de las mismas en relación a la estructura social, y quedan abiertas las preguntas sobre una explicación estructural de los procesos descritos.

Por otra parte, el estudio de Carrón presenta ciertos problemas desde el punto de vista metodológico. En efecto, la clasificación de las ciudades según su tamaño se hizo agrupándolas de acuerdo a su población en cada censo, de tal manera que los estratos no corresponden a las mismas ciudades de un censo a otro, y las tasas de crecimiento de los estratos pierden significación al referirse a grupos diferentes. Así, mientras Cuenca se encuentra en 1962 en el estrato comprendido entre 10.000 y 100.000 habitantes, en 1974 pasa al estrato superior, junto con Quito. Este cambio de estrato de la tercera ciudad del país baja la tasa de crecimiento del grupo intermedio en la Sierra, ya que el mismo pierde a su mayor ciudad, y aumenta la tasa del grupo superior, que en 1962 contenía sólo a Quito.

Las tasas calculadas por Carrón se refieren entonces, a estratos nominales, que en cada censo agrupan a ciudades distintas, y no a grupos reales de ciudades similares que conserven su identidad a lo largo de los tres censos. En consecuencia sus tesis sobre el crecimiento de las ciudades intermedias no son concluyentes.

Es necesario, entonces, establecer tasas de crecimiento de grupos de ciudades que se mantengan inalterados entre los distintos censos. De esta manera puede probarse la validez de las conclusiones del mencionado autor.

3. LOS INTERROGANTES CENTRALES

Partiendo del análisis de Carrón, pueden plantearse las siguientes preguntas:

- 1) ¿Son válidas sus conclusiones sobre la elevada dinámica de las ciudades intermedias de la Costa, si se enfoca el análisis empleando estratos que contengan las mismas ciudades en diferentes censos?
- 2) De confirmarse las apreciaciones del autor hasta 1974, ¿qué modificaciones se han dado posteriormente, en el intervalo 1974-82?
- 3) ¿Cómo pueden interpretarse los procesos descritos, partiendo de un análisis de la evolución de la estructura social?

Las respuestas a estos interrogantes requieren un estudio prolongado. No obstante, en este artículo se presentan algunas líneas de avance con dos objetivos fundamentales.

- a) Establecer un análisis empírico más detallado del problema, que parta de otro criterio para la definición de los estratos, y que incorpore los resultados del censo de 1982.
- b) Proponer algunas hipótesis interpretativas respecto a las características particulares del crecimiento urbano en el país desde 1950, en especial sobre las ciudades intermedias.

4. LA URBANIZACION SEGUN LOS CENSOS

Como punto de partida para el análisis empírico se ha tomado los datos poblacionales, en los 4 censos comprendidos entre 1950 y 1982,

de todas las ciudades que en 1982 alcanzaron más de 10.000 habitantes. Además se ha determinado la población, por regiones, de los centros urbanos de menos de 10.000 habitantes en 1982, la población rural por regiones, y los totales regionales y nacionales. Los datos se presentan en el Cuadro No. 2.

CUADRO No. 2

POBLACION EN LOS CUATRO CENSOS DE LAS CIUDADES DE MAS DE 10.000 HABITANTES EN 1982, Y TOTALES URBANOS Y RURALES POR REGIONES

CIUDAD	Región	Pobl. 1950	Pobl. 1962	Pobl. 1974	Pobl. 1982
Guayaquil	Costa	258.966	510.804	823.219	1'199.344
Quito	Sierra	209.932	354.746	599.828	866.472
Cuenca	Sierra	39.983	60.402	104.470	152.406
Machala	Costa	7.549	29.036	69.170	105.521
Portoviejo	Costa	16.330	32.228	59.550	102.628
Ambato	Sierra	31.312	53.372	77.955	100.454
Manta	Costa	19.028	33.622	64.519	100.338
Esmeraldas	Costa	13.169	33.403	60.364	90.360
Milagro	Costa	13.736	28.148	53.106	77.010
Riobamba	Sierra	29.830	41.625	58.087	75.455
Loja	Sierra	15.399	26.785	47.697	71.652
Santo Domingo	Costa	1.493	6.951	30.523	69.235
Quevedo	Costa	4.168	20.602	43.101	67.023
Ibarra	Sierra	14.031	25.835	41.335	53.428
Babahoyo	Costa	9.181	16.444	28.914	42.266
Chone	Costa	8.046	12.832	23.627	33.839
Tulcán	Sierra	10.623	16.448	24.398	30.985
Latacunga	Sierra	10.389	14.856	21.921	28.764
Santa Rosa	Costa	4.776	8.935	19.696	26.716
Jipijapa	Costa	7.759	13.367	19.996	27.146
Pasaje	Costa	5.021	13.215	20.790	26.224
Huaquillas	Costa	—	—	9.164	20.117
Daule	Costa	4.501	7.428	13.170	18.923
Otavalo	Sierra	8.425	8.630	13.605	17.469
Balzar	Costa	2.920	6.588	10.924	17.627
Salinas	Costa	2.672	5.460	12.409	17.748
Empalme	Costa	—	—	11.828	17.017
Ventanas	Costa	1.584	3.686	8.977	15.869
Vinces	Costa	3.748	5.901	10.126	14.608
Azogues	Sierra	6.588	8.075	10.953	14.548

sigue. . .

CRECIMIENTO URBANO Y DINAMICA DE LAS CIUDADES

...continuación

CIUDAD	Región	Pobl. 1950	Pobl. 1962	Pobl. 1974	Pobl. 1982
Sangolqui	Sierra	3.179	5.501	10.554	15.004
Cayambe	Sierra	7.409	8.101	11.199	14.249
Guaranda	Sierra	7.299	9.900	11.364	13.685
Atuntaqui	Sierra	4.630	8.759	9.907	12.247
Santa Elena	Costa	2.775	4.241	7.687	12.859
Bahía	Costa	9.316	8.845	11.258	12.360
El Carmen	Costa	—	—	7.196	11.928
San Gabriel	Sierra	6.269	6.803	10.036	11.213
Quinindé	Costa	497	1.662	4.847	10.658
Cañar	Sierra	4.415	4.935	6.727	10.534
Naranjito	Costa	3.597	5.632	6.204	10.523
Macará	Sierra	3.330	5.027	8.063	10.510
TOT. COSTA		400.832	809.030	1'430.365	2'147.887
TOT. SIERRA		413.043	659.800	1'068.099	1'499.075
TOTAL		813.875	1'468.830	2'498.464	3'646.962
R. Urb. Costa		25.047	62.405	70.749	120.644
R. Urb. Sierra		70.939	77.636	104.174	138.712
R. Urb. O. Gal.		5.564	10.426	25.335	62.044
R. URB. TOTAL		101.550	150.467	200.258	321.400
TOT. URB. COSTA		425.879	871.435	1'501.114	2'268.531
TOT. URB. SIERRA		483.982	737.436	1'172.273	1'637.787
TOT. URB. NCAL.		915.425	1'619.297	2'698.722	3'968.362
Rural Costa		874.109	1'262.874	1'708.855	1'747.506
Rural Sierra		1'370.970	1'617.419	1'943.769	2'094.817
Rural O. Gal.		42.253	66.878	152.171	207.872
Rural Ncal.		2'287.332	2'947.171	3'822'988	4'092.350
TOTAL COSTA		1'299.988	2'134.309	3'209.969	4'016.036
TOTAL SIERRA		1'854.952	2'354.855	3'116.042	3'732.604
TOTAL O. GAL.		47.817	77.304	177.506	269.916
TOTAL NCAL.		3'202.757	4'566.468	6'521.710	8'060.712

NOTAS:

- 1) Santo Domingo se ha considerado como ciudad de Costa, y se ha incluido desde 1950 en el sector urbano.
- 2) En Censo de 1962 se incluye estimación de zonas rurales de la Sierra no censadas.
- 3) En Población Nacional de 1974 y 1982 se incluyen zonas no delimitadas.

FUENTE: Censo de 1950, 1962, 1974 y 1982.

ELABORACION: CIUDAD.

Partiendo de esta información se calculó, para cada ciudad, estrato o total incluido en el cuadro, las tasas anuales acumulativas de crecimiento correspondientes a los tres períodos intercensales, y la tasa media entre 1950 y 1982. Estos resultados se presentan en el Cuadro No. 3.

CUADRO No. 3

TASAS ANUALES ACUMULATIVAS DE CRECIMIENTO DE LAS PRINCIPALES CIUDADES Y SECTORES (en porcentajes)

CIUDAD	TASA 1950-62	TASA 1962-74	TASA 1974-82	TASA 1950-82
GUAYAQUIL	5.82	4.06	4.82	4.91
QUITO	4.47	4.47	4.70	4.53
CUENCA	3.50	4.67	4.83	4.27
MACHALA	11.88	7.50	5.42	8.59
PORTOVIEJO	5.83	5.25	7.04	5.91
AMBATO	4.54	3.21	3.22	3.71
MANTA	4.86	5.58	5.67	5.33
ESMERALDAS	8.07	5.05	5.17	6.20
MILAGRO	6.16	5.43	4.76	5.53
RIOBAMBA	2.82	2.82	3.32	2.94
LOJA	4.72	4.93	5.22	4.92
SANTO DOMINGO	13.68	13.12	10.78	12.74
QUEVEDO	14.24	6.34	5.67	9.07
IBARRA	5.22	3.99	3.26	4.27
BABAHoyo	4.98	4.82	4.86	4.89
CHONE	3.97	5.22	4.59	4.59
TULCAN	3.71	3.34	3.03	3.40
LATACUNGA	3.03	3.30	3.45	3.23
SANTA ROSA	5.36	6.81	3.88	5.53
JIPIJAPA	4.64	3.41	3.90	3.99
PASAJE	8.40	3.85	2.95	5.30
HUAQUILLAS	—	—	10.33	—
DAULE	4.26	4.89	4.63	4.59
OTAVALO	0.20	3.87	3.17	2.30
BALZAR	7.02	4.30	6.16	5.78
SALINAS	6.14	7.08	4.57	6.10
EMPALME	—	—	4.65	—
VENTANAS	7.29	7.70	7.38	7.47
VINCES	3.85	4.60	4.69	4.34

sigue. . .

...continuación

CIUDAD	TASA 1950-62	TASA 1962-74	TASA 1974-82	TASA 1950-82
AZOGUES	1.71	2.57	3.61	2.51
SANGOLQUI	4.68	5.58	4.50	4.97
CAYAMBE	0.75	2.74	3.06	2.06
GUARANDA	2.57	1.16	2.35	1.98
ATUNTAQUI	5.46	1.03	2.69	3.09
SANTA ELENA	3.60	5.08	6.64	4.91
BAHIA	-0.43	2.03	1.17	0.89
EL CARMEN	—	—	6.52	—
SAN GABRIEL	0.68	3.29	1.40	1.83
QUININDE	10.58	9.33	10.35	10.05
CAÑAR	0.93	2.62	5.77	2.75
NARANJITO	3.81	0.81	6.83	3.41
MACARA	3.49	4.02	3.37	3.66
TOTAL COSTA	6.03	4.86	5.21	5.39
TOTAL SIERRA	3.98	4.10	4.33	4.11
TOTAL	5.04	4.53	4.84	4.80
R. URB. COSTA	7.90	1.05	6.90	5.04
R. URB. SIERRA	0.75	2.48	3.64	2.12
R. URB. O. GAL.	5.37	7.68	11.85	7.83
R. URB. TOTAL	3.33	2.41	6.09	3.67
TOT. URB. COSTA	6.15	4.64	5.30	5.37
TOT. URB. SIERRA	3.57	3.94	4.27	3.88
TOT. URB. NCAL.	4.87	4.35	4.94	4.69
RURAL COSTA	3.11	2.55	0.28	2.19
RURAL SIERRA	1.39	1.54	0.94	1.33
RURAL O. GAL.	3.90	7.09	3.98	5.10
RURAL NCAL.	2.13	2.19	0.85	1.83
TOTAL COSTA	4.22	3.46	2.84	3.59
TOTAL SIERRA	2.01	2.36	2.28	2.21
TOTAL O. GAL.	4.08	7.17	5.38	5.56
TOTAL NCAL.	3.00	3.01	2.68	2.93

FUENTES: Censos de 1950, 1962, 1974 y 1982.

ELABORACION: Propia.

De los cuadros anteriores pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

- a) La urbanización opera de manera intensa y regular en todo el período analizado, de tal forma que la población urbana nacional se cuadruplica. Obsérvese que mientras ésta última creció a un 4.69% anual, la población rural alcanzó apenas una tasa del 1.83%.
- b) La primacía de Quito y Guayaquil aparece claramente configurada en 1950. En efecto, en este año Guayaquil es ya seis y media veces mayor que la tercera ciudad, Cuenca. Esta relación aumenta moderadamente, alcanzando una proporción de 8 a 1 en 1982.
- c) Mientras en la Sierra se observa la presencia de ciudades intermedias importantes en 1950, como Cuenca, Ambato y Riobamba, no existe en la Costa ningún centro mayor de 20.000 habitantes, salvo Guayaquil. En otras palabras, la concentración del crecimiento urbano de la Costa, consolidada esencialmente durante la etapa cacaotera (1860-1920), fue elevada, hasta el punto de que la segunda ciudad de la región, Manta, era 14 veces menor que Guayaquil. En la Sierra, por el contrario la primacía de Quito sobre ciudades de crecimiento más antiguo es menor.
- d) El crecimiento urbano es, en general, más intenso en la Costa que en la Sierra (5.37% frente al 3.88% como tasas medias para las dos regiones). La diferencia es más significativa en el intervalo 50-62, y disminuye pronunciadamente después.
- e) Aparece con claridad el alto dinamismo de ciudades intermedias de la Costa como Machala —que se ha convertido en la cuarta ciudad del país— Santo Domingo, Quevedo, y en menor medida, Esmeraldas, Portoviejo y Milagro. Sin embargo, no todas las ciudades intermedias del Litoral crecen aceleradamente; Babahoyo, Manta y Chone tienen tasas cercanas a la media nacional. Por otra parte, mientras en centros como Machala y Quevedo se observa un elevado dinamismo inicial, que declina

posteriormente, en otros casos, como Portoviejo, se da el fenómeno inverso.

- f) Las ciudades intermedias de la Sierra son menos dinámicas, y casi todas tienen tasas inferiores a la media urbana nacional.
- g) En general, las ciudades chicas no presentan el dinamismo de las intermedias. Para los centros de menos de 10.000 habitantes, su crecimiento medio anual entre 1950 y 1982 alcanzó apenas el 3.67%, valor ligeramente mayor al vegetativo. Desde el punto de vista regional, sin embargo, se encuentra mayor dinamismo en la Costa y el Oriente que en la Sierra. Son importantes también los cambios entre los períodos censales, que serán analizados más adelante.

La complejidad del fenómeno global exige un análisis más detallado. Para el efecto se ha desagregado los datos por intervalos censales, por regiones y por estratos según el tamaño de las ciudades.

Los estratos se establecieron con dos niveles distintos de agregación. El primero, más detallado, diferencia 6 grupos; en el segundo caso, se construyeron únicamente tres estratos: el metropolitano, el de las ciudades intermedias y el de las pequeñas.

En ambos casos, el estrato metropolitano incluye únicamente a Guayaquil y Quito. Los estratos restantes, para la primera clasificación se definen de acuerdo a la población que alcanzaron las ciudades en 1982, como se ha mencionado ya, y sus límites pueden observarse en los Cuadros No. 4 y No. 5.

En la última clasificación, se optó por establecer, con fines operativos, el límite entre los centros intermedios y pequeños en los 50.000 habitantes para 1982. Este criterio es meramente instrumental, y no pretende justificar una demarcación conceptual.

En el Cuadro No. 4 se presenta los totales poblacionales, para cada censo, de los estratos detallados, en la Costa, la Sierra y el total nacional. A partir de esta información se han calculado las tasas anua-

les de crecimiento correspondientes, que pueden observarse en el Cuadro No. 5.

CUADRO No. 4

POBLACION URBANA POR REGIONES Y ESTRATOS SEGUN EL TAMAÑO DE LAS CIUDADES EN 1982

COSTA

ESTRATO	POBL. 1950	POBL. 1962	POBL. 1974	POBL. 1982
METROPOLITANO	258.966	510.804	823.219	1'199.344
100 a 200 mil	42.907	94.886	193.239	308.487
50 a 100 mil	32.566	89.104	187.094	303.628
20 a 50 mil	37.459	69.745	122.187	176.308
10 a 20 mil	37.165	59.722	104.626	160.120
menos de 10 mil	25.047	62.405	70.749	120.644

SIERRA

ESTRATO	POBL. 1950	POBL. 1962	POBL. 1974	POBL. 1982
METROPOLITANO	209.932	354.746	599.828	866.472
100 a 200 mil	71.295	113.774	182.425	252.860
50 a 100 mil	59.260	94.245	147.119	200.535
20 a 50 mil	21.012	31.304	46.319	59.749
10 a 20 mil	51.544	65.731	92.408	119.459
menos de 10 mil	70.939	77.636	104.174	138.712

TOTAL PAIS

ESTRATO	POB. 1950	POBL. 1962	POBL. 1974	POBL. 1982
METROPOLITANO	468.898	865.550	1'423.047	2'065.816
100 a 200 mil	114.202	208.660	375.664	561.347
50 a 100 mil	91.826	183.349	334.213	504.163
20 a 50 mil	58.471	101.049	168.506	236.057
10 a 20 mil	88.709	125.453	197.034	279.579
menos de 10 mil	101.550	150.467	200.258	321.400

NOTA: Se ha estimado la población de Huaquillas, Empalme y El Carmen para 1950 y 1962.

FUENTE: Censos de 1950, 1962, 1974 y 1982.

ELABORACION: Propia.

CUADRO No. 5

TASAS ACUMULATIVAS ANUALES DE CRECIMIENTO URBANO
POR REGIONES Y ESTRATOS SEGUN EL TAMAÑO DE LAS CIUDADES
EN 1982

COSTA

ESTRATO	TASA 1950-62	TASA 1962-74	TASA 1974-82	TASA 1950-82
METROPOLITANO	5.82	4.06	4.82	4.91
100 a 200 mil	6.84	6.11	6.02	6.36
50 a 100 mil	8.75	6.38	6.24	7.23
20 a 50 mil	5.32	4.78	4.69	4.96
10 a 20 mil	4.03	4.78	5.46	4.67
menos de 10 mil	7.90	1.05	6.90	5.04

SIERRA

ESTRATO	TASA 1950-62	TASA 1962-74	TASA 1974-82	TASA 1950-82
METROPOLITANO	4.47	4.47	4.70	4.53
100 a 200 mil	3.97	4.01	4.17	4.04
50 a 100 mil	3.94	3.78	3.95	3.88
20 a 50 mil	3.38	3.32	3.23	3.32
10 a 20 mil	2.05	2.88	3.26	2.66
menos de 10 mil	0.75	2.48	3.64	2.12

TOTAL PAIS

ESTRATO	TASA 1950-62	TASA 1962-74	TASA 1974-82	TASA 1950-82
METROPOLITANO	5.24	4.23	4.77	4.74
100 a 200 mil	5.15	5.02	5.15	5.10
50 a 100 mil	5.93	5.13	5.27	5.47
20 a 50 mil	4.66	4.35	4.30	4.46
10 a 20 mil	2.93	3.83	4.47	3.65
menos de 10 mil	3.33	2.41	6.09	3.67

FUENTE: Censos de 1950, 1962, 1974 y 1982.

ELABORACION: Propia.

En los Cuadros No. 6 y No. 7 se sintetiza la información tomando únicamente tres estratos.

CUADRO No. 6

POBLACION EN CENTROS METROPOLITANOS, INTERMEDIOS
Y PEQUEÑOS POR REGIONES

COSTA

ESTRATO	POBL. 1950	POBL. 1962	POBL. 1974	POBL. 1982
METROPOLITANO	258.966	510.804	823.219	1'199.344
CDS. INTERMS.	75.473	183.990	380.333	612.115
CDS. PEQUEÑAS	99.671	191.872	297.562	457.072

SIERRA

ESTRATO	POBL. 1950	POBL. 1962	POBL. 1974	POBL. 1982
METROPOLITANO	209.932	354.746	599.828	866.472
CDS. INTERMS.	130.555	208.019	329.544	453.395
CDS. PEQUEÑAS	143.495	174.671	242.901	317.920

TOTAL PAIS

ESTRATO	POBL. 1950	POBL. 1962	POBL. 1974	POBL. 1982
METROPOLITANO	468.898	865.550	1'423.047	2'065.816
CDS. INTERMS.	206.028	392.009	709.877	1'065.510
CDS. PEQUEÑAS	248.730	376.969	565.798	837.036

FUENTE: Censos de 1950, 1962, 1974 y 1982.

ELABORACION: Propia.

CUADRO No. 7

TASAS ANUALES ACUMULATIVAS DE CRECIMIENTO DE LOS CENTROS METROPOLITANOS, INTERMEDIOS Y PEQUEÑOS POR REGIONES

COSTA

ESTRATO	TASA 1950-62	TASA 1962-74	TASA 1974-82	TASA 1950-82
METROPOLITANO	5.82	4.06	4.82	4.91
CDS. INTERMS.	7.71	6.24	6.13	6.76
CDS. PEQUEÑAS	5.61	3.72	5.51	4.87

SIERRA

ESTRATO	TASA 1950-62	TASA 1962-74	TASA 1974-82	TASA 1950-82
METROPOLITANO	4.47	4.47	4.70	4.53
CDS. INTERMS.	3.96	3.91	4.07	3.97
CDS. PEQUEÑAS	1.65	2.79	3.42	2.52

TOTAL PAIS

ESTRATO	TASA 1950-62	TASA 1962-74	TASA 1974-82	TASA 1950-82
METROPOLITANO	5.24	4.23	4.77	4.74
CDS. INTERMS.	5.51	5.07	5.21	5.27
CDS. PEQUEÑAS	3.53	3.44	5.02	3.87

FUENTE: Censos de 1950, 1962, 1974 y 1982.

ELABORACIÓN: Propia.

De la información presentada puede observarse lo siguiente:

- Una visión de conjunto a nivel nacional muestra que el estrato metropolitano mantiene establemente un crecimiento elevado, cercano al 5% anual, cifra alta aún en el contexto latinoamericano. Pese a ello, las ciudades intermedias alcanzan

tasas más elevadas en todos los intervalos censales, confirmando así que en el país se ha dado una tendencia opuesta a la dominante en América Latina.

- b) La desagregación regional permite caracterizar este fenómeno como específico de la Costa, región en la que se observan significativas diferencias entre las tasas de crecimiento. Para el período completo de estudio, los centros intermedios alcanzan el 6.76% anual, frente al 4.91% de Guayaquil. La población de aquellos pasó de 75.000 habitantes en 1950 a 612.000 en 1982, aumentando 8 veces en 32 años. Un fenómeno de esta magnitud, duración y significación regional es excepcional en América Latina.
- c) En la Sierra, por el contrario, prevalece un patrón distinto de urbanización. El ritmo de crecimiento metropolitano supera el de las ciudades intermedias, y este último es también mayor al de los poblados chicos. Un modelo de estas características es más común en América Latina, y conduce a una profundización de la primacía regional de la Capital, ciudad que en 1950 representó el 43% de la población urbana regional, y que concentró en 1982 el 53%. Ninguna ciudad intermedia serrana mantuvo una tasa superior al 5% anual, y sólo una de ellas, Loja, llegó a superar levemente el ritmo de Quito.
- d) Aunque estos resultados confirman, en general, las afirmaciones de Carrón, también las matizan, ya que las tasas de crecimiento de los estratos intermedios son menores a las establecidas por el autor.
- e) El comportamiento de los centros intermedios no es el mismo que el de los pequeños. En efecto, al estudiar las tasas de crecimiento de los estratos del Cuadro No. 5, se observa, sobre todo en la Costa, un cambio en el límite de los 50.000 habitantes, perceptible en todos los intervalos censales. Para el período global, mientras el estrato con poblaciones de 50.000 a 100.000 habitantes creció a un 7.23%, el estrato inferior lo hizo al 4.96%. Esta diferencia justifica la demarcación plan-

teada entre ciudades intermedias y pequeñas.

En general, puede afirmarse que el crecimiento de los pueblos pequeños ha sido modesto. Sin embargo, al diferenciar el análisis por regiones se encuentra también una dinámica mayor en la Costa, y en las áreas de colonización del Oriente. El comportamiento a lo largo del tiempo tampoco es homogéneo, y se enfocará más adelante.

- f) Además de las variaciones regionales, pueden encontrarse importantes diferencias en la urbanización entre los períodos censales.

En el primero de ellos (1950-62) se expresan con mayor nitidez las diferencias en los ritmos de urbanización, tanto regionalmente como por estratos. Siendo alto el crecimiento de Guayaquil (5.82% anual) es más significativa aún la expansión de los centros intermedios de la Costa, que alcanza su valor más elevado (7.71% anual). Este fenómeno se encuentra sobre todo en ciudades estrechamente vinculadas a la expansión del cultivo bananero, como Machala, Santo Domingo, Quevedo y Esmeraldas, mientras que otras donde prevaleció una estructura agraria más antigua, como Babahoyo, o menos relacionada con el cultivo de la fruta, como Manta y Portoviejo, tuvieron un crecimiento más modesto, similar o menor al de Guayaquil.

Entre las ciudades pequeñas de la Costa se observan situaciones heterogéneas, con mayor dinamismo en áreas de expansión bananera, como Quinindé. Sin embargo, las cifras muestran un crecimiento menos espectacular que el de los centros intermedios.

Si se toma en cuenta que el intervalo 1950-62 corresponde a la mayor parte del auge bananero (1948-65), puede concluirse que su desarrollo conllevó un tipo de urbanización substancialmente distinto al prevaleciente durante la etapa caacaotera, y diferente también al operado en la Sierra en el mismo intervalo

censal.

En esta última región prevalecen los rasgos ya mencionados, siendo distintiva del período la situación de virtual estancamiento de los poblados chicos, especialmente los del último estrato, cuyo crecimiento fue marcadamente inferior al ritmo vegetativo. En particular, pueblos como Otavalo, San Gabriel, Cayambe y Cañar se mantuvieron casi estacionarios.

- g) El segundo intervalo censal corresponde en gran parte a la etapa de crisis bananera en la Costa (1965-72), y a la transformación en la estructura agraria serrana, impulsada sobre todo desde 1964.

El proceso de urbanización en la Costa se hace menos dinámico, decayendo sus tasas en casi todos los estratos y ciudades; sin embargo, la diferencia entre Guayaquil y los centros intermedios se mantiene.

En el callejón interandino, por el contrario, la urbanización se intensifica. Este fenómeno se origina exclusivamente por la dinamización de los poblados pequeños, que inician un proceso, que se profundizará después, de superación de su estancamiento.

- h) En el último intervalo la sociedad ecuatoriana enfrenta substanciales transformaciones, entre las que se destacan el "boom" petrolero, la profundización del proceso de sustitución de importaciones, y una relativa modernización del sector agropecuario. Estos fenómenos acentuaron el crecimiento urbano, que alcanzó el 4.94% anual, su tasa más alta en los tres intervalos.

Guayaquil y Quito elevan su ritmo de crecimiento, y aunque la urbanización también se acelera en las ciudades intermedias a nivel nacional, la diferencia entre éstas y el estrato metropolitano se reduce significativamente.

Estos cambios son importantes en la Costa, donde declina el crecimiento de los centros medianos, y aumenta el de Guayaquil. Las ciudades que en el primer intervalo tuvieron alto dinamismo, especialmente Machala y Quevedo, pierden su impulso, siendo otras las ciudades del Litoral que se dinamizan, como Portoviejo, Manta y Esmeraldas, aunque ahora por razones distintas.

En síntesis, el modelo de crecimiento urbano en la Costa se transforma, al declinar la diferencia entre los centros intermedios y el puerto principal, y al manifestarse en otras ciudades la dinámica de aquellos, esta vez con tasas menos sorprendentes. Los poblados pequeños de la Costa también se dinamizan respecto al intervalo anterior.

En la Sierra, además de la aceleración del proceso global, merece destacarse el aumento del ritmo de desarrollo de los poblados pequeños.

5. URBANIZACION Y ESTRUCTURA SOCIAL

La urbanización, la distribución espacial de la población y los desequilibrios regionales no son fenómenos que se expliquen por sí mismos; por el contrario, están fuertemente condicionados por las características del proceso de acumulación, y por la estructura social que éste genera.

Los rasgos dominantes del proceso de urbanización latinoamericano que fueron descritos anteriormente, como la concentración del crecimiento en las metrópolis, han sido explicados por ciertas características del modelo primario exportador que condujeron a la consolidación de la primacía metropolitana, y por la posterior profundización de la misma durante la etapa de sustitución de importaciones(6).

(6) Véase principalmente: Amin, S., *La acumulación en escala mundial*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 1975; Barros de Castro, A., *Una tentativa de interpretación económica*. Ed. Universitaria, Santiago, 1969; Pinto, A., "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo económico de América Latina", en: *América Latina*. . . ; y Frenkel, R., *El intercambio desigual en el comercio interregional* (mecanografiado).

En efecto, la especialización de cada uno de los países latinoamericanos en la exportación de uno o dos bienes primarios para el mercado mundial, condujo a una definida especialización productiva regional, a la concentración en una o dos ciudades de la infraestructura vial y portuaria, y de las funciones financieras, comerciales y administrativas. Las actividades industriales que se instalaron más tarde, que por las grandes economías de escala que aprovechan tienden a concentrarse en pocos establecimientos por rama, se ubicaron en los mayores centros urbanos ya configurados, que aglutinaban el mercado, la infraestructura energética y de servicios y las facilidades administrativas y financieras para su desarrollo.

Siendo éste un modelo general común, es indudable también que las características particulares de la articulación de cada país al mercado mundial, y de su posterior proceso de crecimiento industrial han sido diversas, originando patrones, también distintos, de desarrollo urbano y regional.

En el caso ecuatoriano, tanto su estructura socio-económica como su configuración urbano regional han sufrido cambios profundos, debidos a una vinculación al mercado mundial discontinua e inestable, que desde 1860 ha atravesado por etapas de auge y crisis, asociadas a la exportación sucesiva de tres productos dominantes: el cacao, el banano y el petróleo.

Aunque el tema del crecimiento urbano durante la etapa cacaotera no haya sido aún estudiado con profundidad, del análisis de la estructura social dominante en la época, y principalmente de los estudios de Chiriboga y Guerrero(7), puede inferirse una estructura social extremadamente concentrada, un desarrollo muy limitado de estratos medios y una agricultura extensiva y rentista, con fuertes bases sobre relaciones de producción precapitalistas, que condujeron en el Litoral a una urbanización débil y fuertemente centralizada en Gua-

(7) Véase: Chiriboga, M., "Conformación histórica del régimen agroexportador en la Costa ecuatoriana: La plantación cacaotera", *Revista Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. I, No. 1, Bogotá, 1978; y Guerrero, A., *Los oligarcas del cacao*, Editorial El Conejo, Quito, 1980.

yaquil.

En efecto, factores como el predominio de grandes propiedades, la fuerte concentración de la tenencia de la tierra, el control de la exportación de la actividad comercial y financiera en manos de muy pocas familias residentes en Guayaquil, la escasa necesidad de construir una infraestructura vial, por el aprovechamiento fluvial de la cuenca del Guayas, el predominio de la renta de la tierra como forma de apropiación del excedente generado, la escasa monetarización de la economía, vinculada a los bajos niveles salariales y a la importancia de relaciones no capitalistas en la producción, condujeron a la concentración regional de excedente en la clase dominante de Guayaquil, a su consumo predominantemente suntuario, y a un desarrollo limitado del mercado interno y los estratos medios. La virtual inexistencia de mercados micro-regionales significativos en el campo bloqueó el crecimiento de poblados pequeños y medianos en el área cacaotera, como lo prueba el limitado crecimiento de centros como Babahoyo, frente a un desarrollo mayor de ciudades que se consolidaron en relación a la actividad azucarera posterior, como Milagro.

Aunque la prolongada crisis iniciada en 1920, y los cambios que la sucedieron hayan alterado parcialmente este panorama, los datos del censo de 1950 evidencian un país predominantemente rural, y una notable concentración de la población urbana de la Costa en Guayaquil, donde residían casi los dos tercios de la misma, sin la presencia de ninguna ciudad intermedia importante en la región. Únicamente Manta y Portoviejo tuvieron alguna relevancia y ambas están claramente fuera del área cacaotera (véase el Cuadro No. 2).

En la Sierra, la diversidad regional, y la herencia colonial complejizaron la situación. La escasa articulación interna de la región, su tardía integración en un espacio nacional consolidado, y el desarrollo de formas relativamente autónomas de articulación inter-regional, como las que se dieron en Azuay y Loja, condujeron al desarrollo de áreas de influencia distintas y escasamente integradas entre sí. La revolución liberal, y la progresiva consolidación de un espacio nacional, centralizado administrativamente en Quito, fueron ampliando la primacía de esta ciudad. En este caso también, la elevada concentra-

ción de la tierra y del ingreso, la debilidad de los estratos medios, y el predominio de la hacienda tradicional en la estructura social limitaron el crecimiento urbano.

De acuerdo a la tesis central que se plantea en este artículo, el rápido desarrollo de la exportación bananera transformó profundamente este esquema, y fue consolidando un modelo distinto de crecimiento urbano, particularmente en el Litoral. La crisis de la exportación de fruta, y la posterior evolución en la economía nacional están relacionados estrechamente con las más recientes tendencias de la urbanización.

En síntesis, en la historia nacional no se ha desarrollado un patrón único y continuo de crecimiento urbano, por el contrario, sus pautas centrales han dependido en gran parte de la evolución de la estructura socio-económica nacional, particularmente de la relación entre la articulación al mercado mundial y el desarrollo del mercado interno.

EL INTERVALO 1950 - 1962

De acuerdo a la descripción anterior, durante esta etapa se produjo en la Costa una rápida urbanización, sobre todo en centros intermedios ubicados en las áreas de cultivo de fruta, cuyo ritmo fue marcadamente superior al de Guayaquil, ciudad que también experimentó una importante expansión.

Puede plantearse, en principio, que la urbanización en los centros intermedios fue el resultado de la vertiginosa expansión de la frontera agrícola que conllevó el "boom" bananero, de la colonización y la migración que se extendieron a lo largo del litoral. Sin embargo, un breve análisis conduce a relativizar la validez del argumento, sin restarle totalmente su peso. La extensión de las áreas cultivadas también fue importante en la Sierra a partir de 1948, aunque tuvo menos intensidad; sin embargo, no produjo dinamización alguna entre los centros intermedios y pequeños. De la misma manera, la expansión producida durante la fase cacaotera condujo a un esquema de urbanización altamente concentrado en Guayaquil. En consecuencia, la expansión de la frontera agrícola conduce, en contextos socio-econó-

micos distintos, a resultados también diferentes respecto a la estructura urbana, y no es un elemento explicativo satisfactorio, si se lo considera en forma aislada.

La tesis de Carrón, según la cual los poblados intermedios del Litoral ejercieron fundamentalmente el papel de "ciudades dormitorio" de los trabajadores agrícolas atraídos por la "fiebre" del banano, logra explicar una parte del problema, pero deja oscuros algunos interrogantes. Ciudades como Machala, Santo Domingo, Babahoyo y Naranjal, todas ellas ubicadas en áreas de expansión bananera, aunque con el predominio de estructuras agrarias muy diferentes, tuvieron ritmos divergentes de crecimiento, pese a que su papel de "ciudades dormitorio" haya sido similar.

Según la tesis planteada en este artículo, la urbanización de la época obedeció a la acción conjunta de una serie de factores que acompañaron la expansión bananera, entre los cuales se destacan la estructura agraria, la distribución de la tenencia de la tierra, las relaciones de producción, los niveles salariales, los enlaces productivos directos, y la intensidad en el empleo de mano de obra del cultivo.

Estas condiciones especiales tampoco están unívocamente asociadas a la naturaleza del banano como producto. Se ha mencionado ya la concentración del crecimiento urbano en países como Costa Rica, donde la actividad bananera es importante, y se conoce la débil urbanización en las naciones de Centroamérica que han tenido un antiguo desarrollo de los enclaves bananeros.

Pese a que en el Ecuador también se desarrollaron extensas plantaciones de empresas exportadoras extranjeras, como la establecida en Esmeraldas por la Fruit Trading Co. y el caso de Tenguel, propiedad de la United Fruit en la Costa Sur, los mismos tuvieron una limitada participación en el total exportado, y desde sus inicios, la mayor parte de la producción se originó en medianas propiedades de empresarios nacionales, que llegaron a 3.000 en 1964, con una extensión media cultivada de banano de 68 hectáreas.

La estructura agraria, sin embargo, no fue regionalmente homogénea.

En algunas áreas, como el eje de colonización Santo Domingo-Quindé, o la Provincia de El Oro, hubo un predominio más claro de la mediana propiedad en el cultivo bananero, mientras en otras zonas, como las de Babahoyo y de Naranjal, se mantuvo el predominio de grandes propiedades heredadas de la etapa cacaotera. Es interesante subrayar que en estas últimas regiones el crecimiento urbano ha sido más débil.

Algunas cifras pueden complementar lo afirmado sobre la tenencia de la tierra. El coeficiente de Gini es un índice adecuado para medir su nivel de concentración(8). Este valor, calculado para la Sierra, la Costa y a nivel nacional, en los censos agropecuarios de 1954 y 1974 muestra que, si bien en el país la concentración en la tenencia de la tierra es muy alta, la Costa presenta niveles menores a los de la Sierra. Por otra parte, puede observarse también una reducción del índice entre los dos censos, que es atribuible, entre otros factores, al resultado de la expansión bananera en el Litoral.

Además el coeficiente de Gini en las propiedades que cultivan banano para la exportación, y para las áreas sembradas, muestra valores substancialmente inferiores a los de la Costa, evidenciando que en el cultivo de la fruta prevalece una estructura agraria más equitativa que la dominante a nivel nacional o regional(9).

(8) Este coeficiente se calcula comparando una situación real de concentración social en el acceso a un recurso, como la tierra o el ingreso, con una situación hipotética de equidistribución, y varía entre 0 y 1, indicando niveles mayores de concentración a medida en que se acerca a la unidad.

(9) Los valores de los coeficientes de Gini son los siguientes:

	1954	1974
Costa	0.815	0.784
Sierra	0.865	0.836
País	0.856	0.820

Para las áreas bananeras el coeficiente fue de 0.63 en 1982, y para las propiedades que cultivan banano de exportación 0.70 (Los datos se han obtenido de los censos agropecuarios, del PNB, y de una investigación reciente sobre el tema, dirigida por el autor).

El "boom" bananero introdujo un nuevo actor en la estructura agraria de la Costa: el mediano finquero capitalista, que fue consolidando una pequeña burguesía rural. Estos nuevos colonos afincaron su residencia en los pequeños y medianos poblados del Litoral, creando mercados internos microregionales de cierta significación.

Nótese que tanto en la Sierra en los mismos años, como en la Costa durante la fase cacaotera, no tuvieron casi ninguna importancia los estratos medios rurales; y los dueños de la tierra, habitualmente grandes terratenientes, residían sobre todo en Guayaquil y Quito.

El rápido desarrollo bananero de los años 50 consolidó también al proletariado agrícola, actor social apenas embrionariamente desarrollado en el país hasta el momento, dado el predominio de formas no capitalistas en la Sierra, y su extendida presencia en la Costa. La intensidad en el empleo de mano de obra de este cultivo, y su claro carácter capitalista, exigieron una abundante mano de obra asalariada: hacia 1964 la actividad bananera ocupaba en forma directa aproximadamente 95.000 trabajadores, con una demanda laboral relativamente estable a lo largo del año.

Los salarios prevalecientes, si bien fueron inferiores a los centroamericanos, y apenas superaron el nivel de subsistencia, fueron más altos que los de otras actividades agrarias del Litoral y del país. Es evidente que el consumo de este numeroso grupo social en expansión contribuyó a fortalecer los mercados internos microregionales de los poblados intermedios.

Las funciones de estos centros no se limitaron al abastecimiento de bienes de consumo para trabajadores y medianos propietarios. El complejo agroexportador exigió la construcción y el mantenimiento posterior de una extensa red vial, y de numerosas pistas aéreas destinadas a la fumigación, el funcionamiento de un sistema de transporte terrestre de la fruta hacia los puertos, y el abastecimiento y reparación de variados insumos para la actividad agrícola. Estas actividades de construcción, reparación, mantenimiento, abastecimiento y comercialización, estructuradas en torno al cultivo bananero, cumplieron también un papel destacado en las ciudades intermedias.

Es importante subrayar la velocidad con la que produjeron estos cambios durante los años 50. El país, que en 1948 exportó menos de 100.000 toneladas de fruta, superó el millón en 1963, habiendo alcanzado desde 1954 el primer lugar como exportador de banano en el mercado mundial.

En síntesis, hacia 1950 la estructura demográfica de la Costa se caracterizaba por un limitado desarrollo urbano, altamente concentrado en Guayaquil, y por la virtual inexistencia de ciudades intermedias. El rápido desarrollo del complejo exportador bananero, por sus características específicas, como el predominio de medianas propiedades, el empleo intensivo de mano de obra, el predominio de relaciones capitalistas, y un conjunto de enlaces productivos hacia atrás, condujo a un desarrollo regionalmente diversificado de mercados internos de consumo, y de actividades de comercio, transporte y servicios que repercutieron en un acelerado crecimiento de centros urbanos intermedios. En las zonas donde predominó la mediana propiedad bananera se observa un mayor crecimiento urbano que en aquellas caracterizadas por la mayor gravitación de grandes plantaciones.

En la Sierra el crecimiento económico condujo a un desarrollo urbano profundamente distinto, cuyas características han sido ya puntualizadas: Pese al importante crecimiento de la producción agropecuaria y a la extensión de las áreas cultivadas, la urbanización se produce fundamentalmente en Quito, mientras las ciudades intermedias crecen moderadamente, y los poblados pequeños tienen un saldo migratorio negativo, al crecer a un ritmo inferior al vegetativo.

En la Sierra prevalecieron hasta 1964 condiciones sociales opuestas, en muchos sentidos, a las de la Costa. El eje articulador de la estructura agraria de la región fue la hacienda precapitalista. La concentración de la tenencia de la tierra, como se ha visto, fue extrema, y el peso de la mediana propiedad fue ínfimo. La clase terrateniente, residente en Quito o en las principales cabeceras provinciales, destinaba el excedente obtenido; esencialmente una renta precapitalista, al consumo suntuario, siendo insignificante su reinversión productiva en las áreas rurales. En consecuencia, fue casi nula la circulación del excedente en las zonas del interior. Por otra parte, el predominio de

formas no monetarias de remuneración al trabajo, la extrema pobreza del campesinado, y la elevada significación de la producción para autoconsumo limitaron el desarrollo de relaciones comerciales y de los mercados internos microregionales, pese al empleo intensivo de mano de obra en la agricultura. Finalmente, el predominio de una tecnología extensiva y escasamente capitalizada limitó la demanda de insumos y maquinaria para la agricultura, mermando el desarrollo de actividades de comercio, transporte y servicios.

Mientras las ciudades intermedias, normalmente capitales de provincia, alcanzaron algún crecimiento debido a sus funciones administrativas y a su participación en un presupuesto fiscal en expansión, los pueblos chicos tuvieron un comportamiento que puede calificarse de regresivo, dado el contraste entre sus limitadas perspectivas y la atracción migratoria del Litoral.

Aunque los centros intermedios del Litoral constituyan el caso más interesante en el primer intervalo censal, debe observarse también que el crecimiento metropolitano fue alto, y superó el 5% anual. La dinámica de Guayaquil y Quito obedeció a razones distintas.

Guayaquil concentró la gran mayoría de las exportaciones de fruta hasta 1969, y se convirtió en el foco de convergencia de la red vial construida; la exportación de la fruta se concentró en un reducido grupo de empresas, que apropiaron una elevada fracción del excedente, cuya reinversión expandió la economía del puerto, salvo en el caso de las empresas extranjeras. El comercio de importación se ubicó en forma casi exclusiva en el puerto, consolidando un predominio que se mantiene claramente en la actualidad. Las actividades financieras y comerciales estructuradas en torno al comercio internacional, y un naciente sector industrial fueron consolidando los estratos medios urbanos, y también un grupo oligopólico local, cuya expansión y diversificación posterior son importantes.

El crecimiento de Quito, más moderado, se articuló sobre dos ejes principales. El primero fue la expansión del estado y la administración pública, cuyo financiamiento dependió principalmente de los impuestos a las importaciones; el segundo fue el mercado de consu-

mo de la clase terrateniente, que participó en el excedente económico mediante el abastecimiento para el sector agropecuario doméstico. Estas actividades, y sus efectos multiplicadores, fueron desarrollando una estructura social en la cual la importancia relativa de los estratos medios fue más significativa que en Guayaquil(10).

EL INTERVALO 1962 - 1974

Los principales cambios de esta etapa respecto a la anterior fueron una nivelación de la diferencia entre el crecimiento poblacional y urbano entre la Costa y la Sierra, una fuerte reducción de la migración interregional, la declinación, en los tres principales estratos, de la velocidad de crecimiento urbano en la Costa, acompañada de la persistencia del ritmo diferencial a favor de los centros intermedios, y un aumento, en la Sierra, de la tasa de crecimiento de los poblados chicos.

Tres cambios, a nivel socio-económico, repercutieron principalmente sobre las condiciones del crecimiento urbano: la crisis de la exportación bananera iniciada en 1965, los cambios en la estructura agraria serrana que se dieron sobre todo desde 1964, y el inicio del proceso de sustitución de importaciones, impulsado por la dictadura militar (1963-66).

Hacia 1965, las transnacionales impusieron una nueva variedad de banano en el mercado mundial, y pusieron en marcha un substancial cambio en la distribución geográfica de sus operaciones en América Latina, provocando el estancamiento, que se mantiene hasta la actualidad, de los volúmenes exportados por el Ecuador, fenómeno agravado por la tendencia declinante de los precios relativos de la fruta en el mercado mundial(11).

(10) Véase: Ponce, A., *Desarrollo urbano y problema habitacional en Quito*, Tesis de Maestría, FLACSO, Quito, 1978.

(11) Véase: Larrea, C., *Empresas transnacionales y exportación bananera en el Ecuador (1948-1972): un ensayo interpretativo*, FLACSO, Quito, 1980.

A partir de 1967 se operó en el país la sustitución de variedad, que implicó cambios profundos en la tecnología del cultivo y en su distribución regional. En efecto, el área sembrada se redujo a la mitad, y el cultivo dejó de tener una distribución extendida a lo largo de todo el Litoral, para concentrarse en la Costa Sur, principalmente en la Provincia de El Oro; se amplió la capacidad de Puerto Bolívar y éste pasó a absorber el 50% de la exportación nacional de fruta. La tecnificación progresiva del cultivo fue implicando enlaces productivos mayores, principalmente con la introducción de las cajas de cartón para el embalaje, y un uso más intenso de agroquímicos, por otra parte se redujo la demanda global de mano de obra.

La descomposición de la hacienda en la Sierra, producida sobre todo desde 1964, a raíz de la Reforma Agraria, produjo la generalización de las relaciones capitalistas. Esta medida se complementó en 1971 con el decreto de abolición del trabajo precario, que transformó la zona arrocera del Litoral. Paralelamente se produjo un cambio paulatino en la tecnología agropecuaria, que se fue tornando más capital-intensiva, y declina en sus demandas de fuerza de trabajo.

El crecimiento de la industria, además de conllevar la aparición de nuevos actores sociales en el escenario urbano de Quito y Guayaquil, como el proletariado fabril y la burguesía industrial, condujo a una progresiva descomposición de la producción artesanal, y a una creciente concentración de la manufactura en las dos metrópolis. Los datos censales muestran un debilitamiento de la PEA ocupada en el sector manufacturero en las capitales provinciales de la Sierra, sin un paralelo crecimiento del proletariado industrial, dada la limitada demanda de mano de obra de la industria.

Estos tres cambios principales tuvieron repercusiones distintas sobre el crecimiento urbano. El estancamiento de la producción bananera, y del sector agroexportador en su conjunto, detuvo la migración Sierra-Costa, y redujo las tasas de crecimiento urbano en la Costa, en todos los estratos. La migración hacia Guayaquil bajó substancialmente, y entre las ciudades intermedias solamente dos lograban mantener tasas notables de crecimiento: Santo Domingo y Machala. En el primer caso tuvieron especial incidencia la construcción de la vía

Quito-Santo Domingo, que se convirtió en el eje principal de comunicación interregional, y la continuación del proceso de colonización. Machala se convierte en el centro de la nueva zona bananera, luego del cambio de variedad, y se beneficia por la expansión de Puerto Bolívar, virtualmente conurbanizado a la ciudad. El fenómeno de la acelerada expansión de las ciudades intermedias del Litoral pierde la intensidad y generalidad de la fase anterior, limitándose a situaciones particulares.

En la Sierra, Quito mantiene su ritmo de crecimiento. A partir de 1963 se da un proceso de ampliación y reordenamiento de las funciones del sector público, que puede explicar en parte, este hecho. El fenómeno más significativo en el Callejón Interandino es, sin embargo, la superación del estancamiento de los poblados pequeños, que indudablemente es una manifestación del cambio en las estructuras agrarias y en la tecnología rural. La generalización de las relaciones salariales, la redistribución en la tenencia de la tierra, que aunque limitada, repercutió, sobre todo en ciertas zonas, en un mayor acceso a la tierra para la pequeña y mediana propiedad, y la progresiva introducción de maquinaria y agroquímicos en la agricultura condujeron al desarrollo de pequeños mercados, y de actividades de comercio, transporte y servicios. Este cambio en los pequeños pueblos contrasta con el efecto negativo, a nivel rural, de la modernización agrícola y la especialización en la ganadería, que repercutieron en una fuerte reducción en la capacidad del agro para generar empleo.

El crecimiento de la industria no genera una fuerte atracción migratoria ni tiene efectos demográficos claros, debido a su limitada capacidad de absorción de puestos de trabajo. Por el contrario, la crisis artesanal que conlleva, sobre todo en las ciudades intermedias de la Sierra, limita las posibilidades de absorción ocupacional de las economías urbanas.

Ante la limitación estructural de las posibilidades de generación de empleos productivos a un ritmo similar al crecimiento poblacional, tanto en el campo como en la ciudad, la urbanización va expresando esta crisis, a través del aumento de la población marginal en las metrópolis, la acelerada expansión de los suburbios y barrios periféricos, etc. Si bien la marginalidad ocupacional fue un problema grave

en el país desde la crisis cacaotera, su profundización en un contexto de urbanización acelerada es propia de las últimas décadas.

EL INTERVALO 1974 - 1982

En esta etapa se presenta una intensificación del proceso de urbanización, alimentado por una corriente migratoria intra-regional proveniente del campo. En efecto, mientras la tasa de crecimiento urbano sube, acercándose al 5% anual, el crecimiento vegetativo declina del 3 al 2.7%, y el crecimiento poblacional en el campo cae fuertemente, llegando a su nivel más bajo desde 1950: el 0.85% anual. Este fenómeno se da tanto en la Sierra como en la Costa, creando un nuevo contexto, en el cual las zonas rurales llegan a un virtual estancamiento poblacional que evidencia su incapacidad de absorber nuevas demandas de empleo, salvo en las áreas de colonización del Oriente, de limitadas perspectivas.

En la Costa, donde el estancamiento demográfico rural es casi absoluto, el patrón de urbanización sufre transformaciones importantes: el ritmo de crecimiento de Guayaquil aumenta, mientras declina el de las ciudades intermedias, de manera que la diferencia entre ellos se reduce substancialmente. Los poblados pequeños recuperan su dinámica.

Entre los centros intermedios altamente dinámicos de los años 50, sólo uno mantiene su ímpetu: Santo Domingo; en Machala y Quevedo las tasas de crecimiento se reducen, sin dejar de ser altas. Mientras tanto, se acelera el crecimiento en otras ciudades, como Portoviejo, Manta y Esmeraldas.

En la Sierra se destacan dos fenómenos, al acelerarse levemente el crecimiento de la Capital, y acentuarse la dinámica de las ciudades pequeñas, que superan, por primera vez, el nivel de crecimiento vegetativo.

En lo socio-económico, la transformación más profunda fue el "boom" petrolero. La elevación del precio del crudo en 1974, y un substancial aumento en la participación estatal en el excedente, con-

dujeron a una vertiginosa expansión en los ingresos fiscales. Su reinversión y circulación aceleraron el crecimiento global de la economía; la industria y la construcción fueron los sectores más dinámicos, y socialmente tuvo importancia la modernización agraria.

En las páginas anteriores se ha explicado la relación entre la forma de apropiación del excedente, la estructura social que genera el desarrollo de un producto de exportación, y la configuración urbano-regional resultante. El contraste entre las etapas cacaotera y bananera es ilustrativo al respecto. Al convertirse el petróleo en el primer producto de exportación, en un escenario de relativo estancamiento de las exportaciones tradicionales, aparecen nuevas variables que transforman el modelo de crecimiento urbano.

En la extracción del hidrocarburo las actividades productivas directas requieren poca mano de obra, y están concentradas regionalmente en las zonas de explotación, generando pocos enlaces con la economía nacional; la articulación más importante se origina por un enlace fiscal, mediante la apropiación estatal de la mayor parte de la renta hidrocarburífera. Al ser el Estado quien recibe y redistribuye el excedente, de sus políticas depende su efecto sobre la economía y la sociedad.

El modelo de desarrollo impulsado por las políticas públicas a partir de 1972 condujo a un importante crecimiento de la economía, pero benefició substancialmente a los sectores más modernos, asociados al capital y a la tecnología de las transnacionales. Estos grupos se ubican principalmente en la industria, y el sector financiero. El impulso a la agricultura repercutió en una tecnificación heterogénea, y en el dinámico crecimiento de cultivos para la agroindustria, como la palma africana.

Esta expansión desequilibrada de los sectores más modernos, frente a un virtual estancamiento de la agricultura tradicional y las actividades en pequeña escala, produjo resultados negativos sobre la oferta de empleo. El crecimiento económico no tuvo un efecto equivalente en la estructura ocupacional, hasta tal punto que más del 50% de la población activa del país sufre actualmente condiciones de subem-

pleo(12).

Las actividades más dinámicas se ubicaron en Guayaquil y Quito. En 1975 Guayas concentró el 49% del valor agregado de la industria manufacturera, y las dos provincias metropolitanas alcanzaron el 84%(13). En forma similar, las provincias mencionadas absorbieron los dos tercios de los trabajadores urbanos de la construcción(14).

La expansión del gasto público, y particularmente de la burocracia, benefició prioritariamente a la Capital, generando un crecimiento muy significativo de sus estratos medios.

La consolidación de un sector industrial y financiero de punta, vinculado al capital transnacional, y afincado casi exclusivamente en Guayaquil y Quito, fue una de las consecuencias del auge petrolero. Este sector, por su naturaleza oligopólica, obtiene establemente tasas de ganancia superiores a la media de la economía, tiende a alterar a su favor la estructura de precios relativos, y se beneficia de una estructura de apropiación desigual del excedente, gozando de una mayor capacidad de acumulación respecto a los sectores competitivos y tradicionales. De esta manera se generan tendencias acumulativas de desarrollo desigual, que conducen a una profundización de los desequilibrios sectoriales y regionales.

En ciertos casos, la modernización en las metrópolis ha inducido a una especialización de centros intermedios que ha favorecido su crecimiento, como en el desarrollo portuario y turístico de Esmeraldas y a la floreciente actividad comercial interregional, de Santo Domingo. Por otra parte, ciertas ramas de punta, que por su naturaleza se ubican fuera de las grandes urbes, como la pesca industrial en Manta, y la plantación de oleaginosas en Santo Domingo, Quevedo y su zona

(12) Véase: PREALC, *Situación y perspectivas del empleo en Ecuador*, Santiago, 1976.

(13) INEC, *Encuesta de Manufactura y Minería*, 1975.

(14) INEC, *Censo de Población y Vivienda*, 1982.

de influencia, han dinamizado algunas ciudades intermedias en la Costa. El crecimiento reciente de la crianza artificial del camarón ha tenido efectos similares, sobre todo en Machala.

Algunas políticas públicas han favorecido también una cierta descentralización del crecimiento urbano, como en el caso de la creación de nuevas universidades en Ambato, Riobamba, Machala, etc. el impulso a organismos de desarrollo regional como CREA, CRM y PREDESUR, y las formas de participación de los organismos de poder local en el presupuesto público. La ubicación de grandes obras de infraestructura fuera de las metrópolis, como la refinería estatal de Esmeraldas, y la ampliación portuaria en Esmeraldas, Manta y Puerto Bolívar, son acciones que apuntan en la misma dirección.

En resumen, determinadas políticas de descentralización del gasto público, la ubicación de inversiones privadas en agroindustria y pesca, y la especialización funcional de ciertos centros respecto a las metrópolis, han dinamizado a distintas ciudades como Cuenca y Loja en la Sierra, Machala, Santo Domingo, Portoviejo y Esmeraldas en la Costa.

El crecimiento de los centros intermedios, en consecuencia, se manifiesta en otras ciudades, y por razones también distintas, respecto a las fases anteriores; además deja de ser un fenómeno exclusivo de la Costa. Por otra parte, la pérdida de su intensidad global, y la reducción de sus diferencias respecto al ritmo metropolitano, expresan el agotamiento de las condiciones que impulsaron su desarrollo en los años 50.

La urbanización reciente; entonces, está condicionada por la modernización del aparato productivo inducida por el petróleo; sus características se derivan del desarrollo de los sectores más dinámicos, ubicados sobre todo en las grandes urbes; por otro lado, su avance refleja también las distorsiones del modelo de crecimiento, al alimentarse de la crisis de las alternativas ocupacionales del agro, y de un crecimiento industrial basado en tecnologías capital-intensivas, de escasa capacidad para generar nuevos puestos de trabajo. De esta forma, el crecimiento urbano es acompañado por la expansión de sectores

marginales, la proliferación de actividades de comercio y servicios de baja productividad, la profundización del déficit de vivienda e infraestructura, y la expansión de barrios marginales.

Si bien durante la etapa petrolera se han profundizado los desequilibrios sectoriales, regionales y sociales que caracterizan un crecimiento desigual, y las distancias en los niveles de ingreso y productividad entre las actividades modernas y las más tradicionales se han ensanchado, al igual que las diferencias en las condiciones sociales entre las regiones, este fenómeno no parece tener una correspondencia demográfica expresada en un mayor crecimiento de las metrópolis. En efecto, la mayoría de las ciudades intermedias ha mantenido ritmos más altos de crecimiento que los de Quito y Guayaquil.

Una posible explicación de este hecho puede originarse en la limitada capacidad de irradiación social que caracteriza al sector moderno, debido a sus limitadas articulaciones productivas, al predominio de capital, tecnología e insumos extranjeros, y a su escasa potencialidad para generar empleo. De esta forma, la atracción migratoria generada por su crecimiento es limitada. El único sector urbano cuya fuerte expansión en las urbes atrajo una migración masiva fue el de la construcción. Sin embargo su distribución regional es menos concentrada que en el caso de la gran industria. Debe observarse que en otros contextos latinoamericanos, especialmente durante la sustitución de importaciones operada en países como Argentina, Brasil, México y Chile durante los años 30, la oferta de empleo en la industria fue notablemente mayor, y el proceso sustitutivo alcanzó niveles más profundos, ocasionando una concentración poblacional más polarizada en las metrópolis.

Por último, es necesario destacar que la dinamización de los poblados pequeños de la Sierra se profundiza, expandiendo un efecto, ya analizado, de la modernización agrícola y de la limitada distribución de la tierra. No es casual que pueblos ubicados en áreas de aplicación de la reforma agraria, como Cayambe y Cañar, alcancen elevados ritmos de crecimiento, mientras en zonas donde prevalecen formas más tradicionales, como la de Guaranda, el efecto sea más débil.

6. CONCLUSIONES

En la primera parte de este artículo se ha procurado detectar los rasgos más importantes de la urbanización en el país, en cada región, y durante los diferentes intervalos censales, habiéndose encontrado un amplio y cambiante espectro de situaciones, entre las que sobresalen algunos fenómenos, como el crecimiento de los centros intermedios del Litoral, opuestos a las tendencias dominantes en Latinoamérica.

En el caso ecuatoriano, la comparación entre el crecimiento urbano y su evolución socio-económica revela discontinuidades profundas, tanto en lo histórico como en lo regional. Un estudio que pretenda aplicar al contexto nacional tendencias generales de la región puede constituir un enfoque limitado y parcial, si no se complementa con un análisis de la compleja superposición de modelos que, provenientes de fases históricas y condiciones sociales particulares, dejaron sus huellas en cada región del país. La actual configuración urbana es la resultante final de procesos heterogéneos y discontinuos, tanto a nivel socio-económico como desde la perspectiva de las políticas públicas que han influenciado en ella.

El análisis particular de los modelos de crecimiento urbano derivados de las condiciones sociales imperantes en las etapas cacaotera, bananera y petrolera permite identificar algunos factores, como la estructura de acceso a la tierra, las relaciones de producción, la tecnología agropecuaria, las políticas públicas, etc. que inciden substancialmente en la configuración y dinámica urbanas.

Este estudio, por su carácter general, constituye una primera aproximación al tema, y debe ser complementado con investigaciones más específicas sobre situaciones particulares, que pongan a prueba la validez de sus tesis centrales. Sin embargo, se han planteado a nivel de hipótesis, algunas líneas interpretativas para el futuro.

LAS RELACIONES CAMPO-CIUDAD, PROCESO DE URBANIZACION Y MIGRACIONES.EL CASO DE CAÑAR

Gaitán Villavicencio*

1. ANTECEDENTES

En los últimos 30 años en la región centro-sur de la Sierra se han producido una serie de cambios cualitativos que han marcado el desarrollo de la misma. Estos sucesos que son el resultado de lo que se estaba dando en la formación económico-social (FES) nacional en su conjunto y, a su vez, manifestación del proceso de desarrollo desigual y combinado que se da en el país y en las FES regionales.

A partir de 1950, los principales eventos que marcan el desarrollo de la región centro-sur de la Sierra son los siguientes: la crisis de la exportación de los sombreros de paja toquilla, lleva a la desocupación a más de 40.000 tejedores en Azuay y Cañar. El papel asumido por la ciudad de Cuenca como el centro urbano-hegemónico de la región. La reconversión de las actividades pertenecientes a la gran artesanía en manufactureras, pero con características aún artesanales. El cambio del capital exportador en capital comercial importador.

Durante los años 60 los sucesos más importantes son: el proceso de reforma agraria, a partir de la ley de 1964, que incide en la disolu-

* Director - Investigador de CERG.

ción de las relaciones de producción no capitalistas generadas en el proceso de desarrollo y consolidación de la hacienda tradicional. Y el desarrollo del proceso de industrialización, vía sustitución de importaciones, que se da por medio de las leyes de fomento industrial con sus incentivos y beneficios, lo que impacta en el desarrollo de las empresas tradicionales ya existentes, como en las nuevas por crearse; todos estos establecimientos industriales se van a concentrar en Cuenca.

Por último, con el advenimiento de la etapa petrolera en la región centro-sur se va a dar todo un proceso de desarrollo, que va a caracterizarse por la consolidación del sector industrial, el florecimiento del capital financiero y un proceso de extranjerización de la economía regional, vía inversión extranjera.

Es dentro de este marco regional-global que vamos a estudiar sucintamente, más con ánimo de plantear algunas hipótesis de trabajo para discusión que sean enfrentadas por nuevos trabajos, el proceso de desarrollo del subsistema regional del Cañar, en la parte concerniente al cantón Cañar en lo relacionado a su problemática urbano-regional, en lo que tiene que ver con el proceso de urbanización de la cabecera cantonal; el aumento de las funciones urbanas de ésta, tanto en referencia al cantón como al sistema de centros poblados de la región. La alteración de las relaciones campo-ciudad y el proceso de descampesinización en el subsistema. Por último, en la cabecera cantonal también se han dado una serie de cambios, como son: crecimiento del territorio urbano, aumento de funciones, aparecimiento de nuevos grupos sociales, dotación de ciertos medios de consumo colectivo y crisis del aparato municipal.

I. Uno de los procesos más espectaculares que se ha observado en las FES del capitalismo atrasado ha sido el de la urbanización de sus economías, el Ecuador no ha sido una excepción. En éste se han registrado tasas de crecimiento poblacional de los asentamientos urbanos por encima de la media de crecimiento demográfico nacional; vale destacar que así como han habido centros poblados que han llegado a tasas récord de crecimiento por encima del 10%/a; existen ciudades, principalmente en el área andina, que han tenido tasas de

crecimiento negativas, todo esto se puede explicar lógicamente dentro del modelo de desarrollo que ha soportado la economía y sociedad ecuatorianas en los últimos 30 años; estos cambios han provocado una serie de modificaciones profundas en la cuestión urbana y en el desarrollo de las relaciones campo-ciudad.

Aquí vale remarcar que el proceso de urbanización, en todas las sociedades capitalistas, ha jugado un papel importante en el desarrollo general de las mismas, ésta es la regla general. Para el caso de los países capitalistas atrasados el papel jugado tiene vigencia en una matriz general, a consecuencia de la acumulación a escala mundial, que han producido ciertas excepciones un tanto atípicas del patrón general, lo cual va a moldear todo el proceso de producción del espacio en nuestras formaciones sociales.

Dentro de toda esta problemática global, en la cual el proceso de urbanización hace parte de las condiciones generales de la producción social y de la reproducción en conjunto de la FES, es que puede entenderse el hecho que desde el primer censo de 1950 hasta el último censo de 1982 se puede observar a través de las cifras como ha ido aumentando paulatinamente la población urbana en desmedro de la rural, hasta llegar a concentrar casi el 51% de la población total. A partir de aquí se entiende el desarrollo histórico de la bicefalía urbana nacional, así como la nueva red de centros urbanos que se comienza a gestar a partir de los años 50 con el crecimiento de la producción bananera. También dentro de este contexto se puede estudiar y comprender los procesos de desarrollo que se han dado en los centros urbanos denominados intermedios, muchos de los cuales han logrado tasas de crecimiento verdaderamente impresionantes (caso de Santo Domingo de los Colorados o Machala).

Nosotros centraremos este breve ensayo para estudiar y proponer algunas hipótesis y tendencias de lo que ha sido el desarrollo de una ciudad intermedia de la Sierra ecuatoriana. Las ciudades en los países del capitalismo atrasado han tenido procesos de urbanización muy particulares, que responden a las formas de acumulación dominante. En el caso ecuatoriano, y especialmente en la región andina, el proceso de urbanización ha asumido características muy específicas,

que responden a situaciones históricas concretas, así como también plantea metodológicamente niveles de análisis pertinentes a diferentes instancias.

Entre los elementos que debemos tener en cuenta para poder comprender los procesos de urbanización de las ciudades serranas, se destacan los siguientes: el desarrollo y consolidación de los latifundios y minifundios en el sector agrario; la existencia de un fuerte contingente de población indígena en toda el área rural; el desarrollo de núcleos de población blanca y mestiza propietaria de los medios de producción o intermediaria que generó inicialmente los núcleos urbanos.

Estas ciudades se van consolidando como una respuesta a los cambios que se van dando dentro del sector agrario, así como también a las necesidades de la acumulación nacional. La producción de la serranía desde comienzos de este siglo se orienta, principalmente, hacia el mercado interno; con lo cual ésta se convierte en uno de los pilares de la reproducción de la FES en su conjunto al permitir reproducir a la fuerza de trabajo urbana. Con lo que se podría sostener, que el modelo de desarrollo agroexportador genera la primera gran división social del trabajo a escala nacional, y por lo tanto de producción del espacio, dentro de una lógica predominantemente capitalista.

Las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo dedicadas a las labores de la agroexportación, hicieron que las ciudades serranas se conviertan en ciudades de intermediación necesarias para la circulación de las mercancías agropecuarias que producían sus hinterland; lo que, a su vez, permitió ir conformando débiles circuitos de acumulación local, que como es obvio, estaban sintonizados a un proceso de acumulación a escala nacional.

En las dos últimas décadas, la crisis de la hacienda tradicional, los problemas crecientes en las economías campesinas, el desarrollo relativo de las organizaciones populares campesinas, la implantación de un tipo específico de reforma agraria, los cambios en las relaciones campo-ciudad, etc., han hecho que en la mayor parte de las ciu-

dades serranas se hayan intensificado los procesos de urbanización que se objetivisan, principalmente, por las altas tasas de crecimiento poblacional que tienen, que están por encima del promedio nacional. Lo anterior ha generado toda una secuela de desigualdades, entre otras, en la satisfacción de las necesidades tecnológicas y sociales del equipamiento del territorio, como en la distribución de la población. Lo que ha hecho que en estas ciudades se repitan, bajo diferentes formas, los problemas que se dan en la bicefalía urbana del país, (Quito y Guayaquil), como son la proliferación de ciertos asentamientos precarios, el déficit de los servicios comunales y el crecimiento anárquico y no programado del territorio, lo que nos confirma, también la crisis de poder local que adolecen estos núcleos urbanos.

II. A partir de 1950, cuando se inicia la crisis de la exportación del sombrero de paja toquilla la región centro-sur de la Sierra ecuatoriana entra en una honda depresión, que azota por igual a las provincias del Azuay y Cañar, con sus secuelas de desocupación y miseria para los tejedores. Incidiendo notablemente en la más vulnerable que era el Cañar.

Azuay, y especialmente Cuenca, había desarrollado un proceso de acumulación previa que le permitió diversificar sus actividades productivas y palear en algo la crisis. Si antes esta ciudad se había convertido en el centro hegemónico de la región, a partir de este momento lo ratifica con fuerza.

La consolidación de Cuenca como el nuevo centro polarizante de la región se debe, entre otros factores, al proceso de industrialización que se inicia sostenidamente, al incremento de la población en los principales centros poblados, a los procesos de reforma agraria y de descampesinización, etc. Señalando que el eje dinámico de este proceso es la industrialización(1), la cual está conformada por una predominancia de pequeñas y medianas industrias, a excepción de la llantera.

(1) Dutan, Jorge. *El desarrollo capitalista en el Azuay*. Revista IDIS, Cuenca, julio 1984, No. 13, pp. 223-262.

La industrialización Azuaya, vía sustitución de importaciones, tiene antecedentes notorios tanto en el desarrollo de la artesanía como de una cierta industria tradicional; además, en este momento histórico también despegaba el proceso en Quito y Guayaquil, que son los articuladores del espacio económico nacional, los que subordinan al resto de subsistemas. Esto nos plantea el hecho que el desarrollo del capitalismo en el territorio nacional no ha sido homogéneo, sino que ha sido fruto de un proceso de desarrollo desigual y combinado que se ha producido debido a la existencia de varios modos y formas de producción, y en donde uno sólo es el dominante subordinando a los otros. Esta situación se da también en las diferentes matrices regionales de un espacio nacional.

Para poder profundizar el Modo de Producción Capitalista (MPC), como modo dominante, se necesitaba provocar algunos cambios que permitan producir un mayor desarrollo de fuerzas productivas que dinamicen el proceso de acumulación regional, entre éstos se destaca el de Reforma Agraria. Esta se gesta y lleva adelante, a nivel general, como un elemento sostenedor del citado proceso de industrialización, por eso es impulsado por la nueva y floreciente burguesía industrial conjuntamente con el Estado, ya que esta "modificación" en la estructura de la tenencia de la tierra y de desaparición de relaciones de producción no-capitalistas iban a permitir integrar a los circuitos monetarios a grandes capas del campesinado, lo cual permitiría expandir el mercado interno para volcar en él la producción industrial.

Y por otra parte, permita liberar fuerza de trabajo no necesaria en el sector agrario que ayude a deprimir los salarios en las áreas urbanas generando una gran sobrepoblación relativa que pueda fácilmente convertirse en ejército de reserva industrial. Lo que significa que el derroche de mano de obra existente en el sector rural pueda ser trasladado a la ciudad.

Por último, la Reforma Agraria, como incremento de la producción debería garantizar una canasta básica de productos agrícolas que permitan la reproducción, a bajo precio en este rubro, de la fuerza de trabajo comprometida en el sector industrial, abasteciendo los mercados urbanos.

En nuestra área de estudio (cantón Cañar) el proceso de Reforma Agraria afecta de diferentes maneras a los latifundios existentes. Debido a las características histórico-estructurales de desenvolvimiento de esta subregión, se han ido generando procesos particulares de funcionamiento y desarrollo en la misma. Lo que hace que las vías de desarrollo agrario sean varias, dependiendo éstas de los actores implicados y de las diferentes formas de producción existentes.

Debemos aquí señalar algunos elementos que nos indiquen cómo se ha dado el desarrollo agrario en Cañar, antes de la Ley de Reforma Agraria de 1964.

Hasta por los años 30 Florencia Astudillo poseía alrededor de 20 latifundios, que cubrían aproximadamente el 70% de la superficie del cantón(2). A partir de la fecha señalada estos predios pasaron a ser propiedad de diversas instituciones y algunos fueron entregados en arriendo a personas pudientes de Cuenca. Vale destacar que esta situación va a incrementar la renta en dinero, lo cual va a tener una importancia destacada en el desarrollo de la circulación mercantil, debido a que también se habían abierto algunas vías más expeditas de comunicación con relación a Azogues y Cuenca, con la llegada del ferrocarril a El Tambo.

A partir de ésto, la mayor parte de los latifundios están en propiedad del Estado, por medio de la Asistencia Social, de la Iglesia y de ciertas Instituciones de Beneficiencia privadas. Todos estos organismos arrendaban los predios a personas de la provincia o de Cuenca, los cuales a su vez generaban relaciones de producción no capitalistas con la población indígena residente en el predio o con las comunidades vecinas. Lo que hace que los campesinos estén vinculados a la hacienda por variadas formas de trabajo, que permite la entrega de renta en trabajo, basada en el monopolio de la tierra por parte del latifundista y por el sistema de dominación no económico que se había

(2) Santacruz M., Leonardo. *Las Cooperativas campesinas en el cantón Cañar*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Jurisprudencia, Universidad Estatal de Cuenca, Cuenca 1980.

desarrollado para lograr la sujeción de la fuerza de trabajo indígena(3).

La situación arriba mencionada hizo que en el cantón Cañar se diera todo un grupo de terratenientes —arrendatarios que asumen unas actitudes pasiva-rentistas; lo cual hace que no se de un sector terrateniente hegemónico, su inexistencia va a permitir después, a partir de los 50, una fácil disolución y parcelación de las haciendas tradicionales. Esto también ha hecho que en el área de estudio no se den "iniciativas terratenientes", como las que se dieron en la región norte, en términos de una modernización capitalista en la explotación de los predios.

Con las leyes de Reforma Agraria de 1964 y 1973, y principalmente con esta última, la ofensiva de la burguesía industrial es mucho más fuerte y contundente; se da en el área de la implementación de dos vías de desarrollo, la una que podemos denominarla "la vía agraria capitalista", a la cual podemos definir como un proceso de implementación de empresas agropecuarias, con todo lo que ello conlleva; aquí merece distinguirse el caso de las haciendas lecheras y bananeras del cantón, principalmente. Mientras que la otra es la "vía campesina", entendida como un proceso por medio del cual el Estado entrega a los trabajadores asalariados, siempre y cuando se organicen en una cooperativa, la tenencia de la tierra. Lo cual ha ido conformando toda una proliferación de economías parcelarias o minifundiarias que caracterizan a la zona. A partir de aquí, de acuerdo a la cantidad de recursos que se entregue así como a la capacidad y compromisos de cada familia se irán dando las primeras diferenciaciones sociales existentes en este sector.

A partir de 1964 en el Cañar se expropiaron y parcelaron los fundos pertenecientes a las siguientes instituciones: 4 a la Curia de Cuenca, 3 al Orfelinato Miguel de Valdivieso, 5 al Asilo de Ancianos Cristo Rey y 6 a la Asistencia Social, que dan un total de 18 fundos con

(3) Balarezo P., Susana. *Vías de desarrollo y economía campesina: El caso de Cañar*. Tesis de Maestría, FLACSO, sede Quito. Quito, julio 1980, pp. 29 y ss.

una extensión aproximada de 60 mil hectáreas, sin contar las tierras inservibles(4). La afectación de estos predios se dará en un horizonte de tiempo relativamente largo, entre 1964 y 1975. Señalando que con la ley de 1973 no quedaron en el cantón predios mayores a 600 hás., especialmente en la parte de la región interandina(5). Antes de 1964 no existía una organización campesina sino que esta fue obligada por la Ley e impulsada por el IERAC: de 43 organizaciones cooperativas que existen en Cañar, 38 nacieron por la Ley de Reforma Agraria, mientras que por iniciativa campesina se crearon 3 cooperativas bananeras y 2 de desarrollo comunal(6) (Cuadro No. 1). Señalando que las cooperativas se superponen obligatoriamente a la comuna, que es por antonomasia la organización indígena de raigambre histórica y antropológica, que en parte puede ayudar a comprender la crisis actual de este sector social; y hace que el proceso de Reforma Agraria tenga no sólo unos objetivos económicos sino también conlleve unos de control político y desmovilización social (Cuadro No. 2).

En la zona tropical del cantón donde predominan las relaciones de producción capitalista se afecta a predios menores de 500 hás., no así a las grandes plantaciones cañeras (AZTRA) y bananeras que estaban eficientemente bien cultivadas. Se impulsó enormemente la colonización(7). De todas formas vale destacar que solamente 36,17% de la superficie cantonal ha sido afectada, beneficiando a 1887 socios, de 36 organizaciones y abarcando una superficie de 39.839 hás. (ver Cuadro No. 3)(8).

(4) Iglesias, Angel María. *Cañar. Síntesis histórica*, s/edit. s/fecha.

(5) *Op. cit.*: Santacruz M. Leonardo, 1980, pp. 40.

(6) *Op. cit.*: Santacruz M. Leonardo, 1980, pp. 40.

(7) SEDRI. *Proyecto de Desarrollo rural integral "Cañar"* Volumen I. diagnóstico, Estudio de Prefactibilidad, Convenio SEDRI-IICA, Quito, junio, 1984.

(8) *Op. cit.*: Santacruz M., Leonardo, 1980, pp. 51.

CUADRO No. 1

CANTON CAÑAR: CLASES DE COOPERATIVAS Y
NUMERO DE SOCIOS

CLASE	No. Cooperat.	o/o	No. Socios	o/o
Agropecuarias	36	83,73	1.887	90,50
Bananeras	3	6,97	91	4,37
Producción y mercadeo	2	4,65	70	3,36
Desarrollo Comunal	2	4,65	37	1,77
TOTAL	43	100,00	2.095	100,00

FUENTE: Dirección de Desarrollo Campesino -MAG- Quito y Estadísticas del IERAC - Cuenca.

ELABORACION: Santacruz M., Leonardo.

Las Cooperativas campesinas en el cantón Cañar. Tesis de licenciatura. Facultad de Jurisprudencia. Universidad Estatal de Cuenca, Cuenca 1980, pp. 48.

De acuerdo con la división de las unidades de producción agropecuaria (UPAS) del proyecto DRI del Cañar, encontramos que los dos tercios corresponden a predios menores de 100 hás. y el otro tercio a las mayores de 100 hás., que si bien en números absolutos son solamente 41 predios, pero en superficie tiene el 46.80/o del total. Esta constatación, nos permite plantear la siguiente hipótesis (desgraciadamente no existen estudios con relación al comportamiento productivo y social de las 41 UPAS mayores de 100 hás.), que en el espacio económico del cantón Cañar se articulan dos tipos específicos de unidades de producción, las unas pertenecientes a la producción parcelaria y las otras como empresa

CUADRO No. 2

ORGANIZACIONES CAMPESINAS

PARROQUIAS	COMUNAS		AGRICOLAS		AGROPE- CUARIAS		OTRAS		TOTAL GENERAL	
	No. Total	No. Socio	No. Total	No. Socio	No. Total	No. Socio	No. Total	No. Socio	Organi- zación	Socios
Cañar	11	1.414	7	370	3	191	1	36	22	2.011
Ingapirca	5	1.307	2	97	2	216	—	—	9	1.620
Honorato Vásquez	13	991	2	60	5	234	—	—	20	1.285
El Tambo	9	2.619	2	138	1	19	—	—	12	2.776
Chontamarca	5	1.165	2	51	1	32	—	—	8	1.248
General Morales	3	1.200	3	221	—	—	—	—	6	1.421
Chorocopte	3	1.120	1	16	—	—	—	—	4	1.136
Gualleturo	4	737	3	57	3	75	—	—	10	896
Juncal	1	500	—	—	—	—	—	—	1	500
Suscal	—	—	1	34	—	—	—	—	1	34
Zhud	—	—	—	—	—	—	1	17	1	17
TOTAL	54	11.053	23	1.044	15	767	2	53	94	12.917

FUENTE: Censo 1974, Desarrollo campesino MAG 1983.

ELABORACION: SEDRI, Proyecto de Desarrollo rural integral "Cañar", Volumen I, Diagnóstico Estudio de Prefactibilidad, SEDRI-IICA, Quito, Junio 1984, pp. 64.

CUADRO No. 3

**CANTON CAÑAR: DISTRIBUCION DE COOPERATIVAS
AGROPECUARIAS, NUMERO DE SOCIOS Y SUPERFICIE DE
TIERRAS ADJUDICADAS SEGUN PARROQUIAS**

PARROQUIAS	No. Coop.	No. Socios	o/o	Superfic. adj. en hás.	o/o
Cañar	7	367	19,45	7.103	17,83
Gualleturo	6	164	8,69	4.941	12,40
H. Vásquez	5	240	12,72	2.440	6,12
Ingapirca	4	447	23,69	15.191	38,13
Tambo	3	192	10,18	2.205	5,54
La Troncal	3	138	7,31	2.160	5,42
Chorocopte	2	43	2,28	402	1,01
G. Morales	2	180	9,54	4.039	10,13
Suscal	1	35	1,86	328	0,82
Juncal	1	24	1,27	350	0,88
Chontamarca	1	32	1,69	60	0,15
Pancho Negro	1	25	1,32	620	1,56
TOTAL	36	1.887	100,00	39.839	100,00

FUENTE: Estadísticas del IERAC - Cuenca - Oficina Técnica del MAG y entrevistas personales.

ELABORACION: Santacruz M., Leonardo.

Las Cooperativas campesinas en el cantón Cañar. Facultad de Jurisprudencia. Universidad Estatal de Cuenca, Cuenca 1980, pp. 51.

agropecuaria. Dentro de este sector tan heterogéneo domina la empresarial, la que hace funcional a su desarrollo y da consolidación a las economías campesinas, usando de ellas una fuerza de trabajo permanente y calificada a bajo precio, absorbiendo parte de la producción, ya sea por medio del "fomento" o por compra en el mercado local. Es importante destacar que el cantón Cañar dentro del sistema regional de intercambio acapara el 1.80% de transacciones comerciales y el 13% de bovinos, teniendo los rangos quinto y tercero respectivamente(9). Estos volúmenes de producción son producidos principalmente por las empresas agropecuarias capitalistas. Cañar es un centro notoriamente superior al promedio ganadero, lo que le da tal caracterización, aunque en agricultura no alcanza el promedio regional. En todo este proceso juega un gran papel el Estado, ya que por medio de un conjunto de arreglos le dio al capital agrario una serie de compensaciones como créditos blandos, importación de maquinarias e insumos liberados de impuestos, subsidios, etc., para impedir el descenso de la tasa de ganancia media en el sector.

Lo anteriormente expuesto nos permite precisar que el incremento de la industrialización cuencana y de la región se dio conjuntamente al aumento del nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en la agricultura y con un cambio en las relaciones sociales de producción en el campo(10), que si bien no fue total en términos del espacio territorial, el MPC devino en el dominante. En este contexto, las migraciones, también se dan muy ligadas al desarrollo y expansión de la agricultura en una zona o región dada, y cuando ha habido estancamiento en el sector más bien se han frenado o se han hecho temporarias o estacionales, como en el caso cañareño; con lo cual discrepamos con ciertos trabajos sobre migraciones que plantean que el factor que las genera es la crisis agraria o la escasez de tierra; nosotros creemos que esto es válido pero no con el carácter de exclusividad o predominancia, ya que ello significa reducir el problema; y por otra

(9) *Caracterización del desarrollo regional*. CREA-JUNAPLA-NN.UU. (Proy. ECU 74/005) 1977. Tomo I, pp. 84-89.

(10) Geisse, G. y Valdivia, M. *Las relaciones campo-ciudad y las migraciones*. Revista SIAP Vol. XI, No. 43, sept./77, pp. 79.

parte, no se lo puede hacer única y exclusivamente a partir de la situación de la familia parcelaria, sino integrando ésta a una totalidad compleja como es el sector agrario y el resto de la realidad social, especialmente el desarrollo agrario capitalista y la urbanización de la economía.

En lo que se relaciona al aspecto urbano, debemos señalar, que con los cambios provocados por el desarrollo de los procesos de industrialización y de Reforma Agraria se vino a dar toda una serie de modificaciones en la red de centros poblados existentes, encabezados y polarizados por Cuenca. A esto se deben agregar el desarrollo del sistema vial nacional y de los medios de transporte, los cuales profundizaron más la división social de actividades entre el campo y la ciudad, así como también, por último, la implementación de planes de desarrollo regional (CREA, DRI - CAÑAR, etc.) han venido a producir una mayor integración y consolidación del espacio y la red de comunicaciones existentes en la actualidad.

Dentro del contexto regional, el proceso de formación de los asentamientos humanos ha estado condicionado directamente por la consolidación de la bicefalía urbana nacional con Quito y Guayaquil, alrededor de la cual se origina y organiza el espacio económico regional, lo que en última instancia ha estado sintonizado con los modelos de desarrollo vigentes a escala nacional, principalmente con los agroexportadores; y, actualmente, a las necesidades de la industria.

Otro elemento que ha incidido fuertemente en la conformación de la red de centros poblados ha sido la necesidad de expandir la base económica de Cuenca, lo que ha hecho que prevalezca la expansión y consolidación de los intereses urbano-industriales por sobre todas las cosas, mediante todo un sistema vial regional, conformando y/o consolidando centros poblados de acuerdo a las necesidades del capital productivo. Esto ha producido una serie de efectos negativos como son: la existencia de un espacio regional mal estructurado, una distribución desigual de la población y los servicios sobre el territorio regional(11). Esto ha hecho que las inversiones en infraestructura re-

(11) *Ob. cit: Caracterización del desarrollo regional*. CREA, 1977, pp. 47 y ss.

gional y urbana, así como el equipamiento comunal, no se distribuyan racionalmente dentro del territorio regional y de acuerdo a los niveles de necesidad de cada parroquia o centro poblado en su conjunto, sino de acuerdo a los intereses de los centros y áreas preponderantes.

Debemos indicar que a partir de los años 60 la industrialización ha sido un factor determinante en el proceso de urbanización, ya que las necesidades del capital han ido condicionando el desarrollo de los otros centros poblados y de sus áreas rurales, cambiando el patrón anterior en donde el espacio rural modelaba al urbano. Por lo que se da una tendencia centrípeta en el desarrollo de la región.

Es dentro de este contexto de urbanización que se sitúa nuestra área de estudio, el Cañar, el cual según el CREA(12) dentro de la jerarquización de centros poblados confeccionada para la región sitúa a este centro urbano en la tercera categoría, ya que está por debajo de Azogues en varios aspectos, a saber: para 1982 el centro cantonal y su periferia tiene una población de 12.913 habitantes, principalmente a raíz de la Ordenanza del nuevo límite urbano del 5 de noviembre de 1980; mientras que el cantón tiene una población total de 86.628 habitantes (ver Cuadros No. 4 y 5). Lo que hace que el crecimiento de la cabecera sea de 2.64%, igual a la tasa de crecimiento nacional; mientras que la del cantón es 3.1%. De acuerdo al trabajo señalado, Cañar cumple unas funciones urbanas inherentes a su condición de cabecera cantonal, que son: administrativas, judiciales, educativas a niveles primario y medio, posee un hospital, una agencia bancaria, agencias de apoyo al sector agropecuario, mantiene ferias agrícolas y ganaderas, con regulares volúmenes en transacciones.

Podemos sostener que el centro urbano de Cañar es una ciudad intermedia, dedicada a las actividades agropecuarias y comerciales, lo que la hace un centro de intercambio de cierta jerarquía, ya que en ella se desarrollan cinco ferias durante el día domingo, que se dedican a granos, papas, ganado, ropas y varios, respectivamente. Esto último

(12) *Ob. cit.: Caracterización del desarrollo regional*, 1977, pp. 62.

CUADRO No. 4

POBLACION DEL AREA, CANTON Y PROVINCIA SEGUN LOS
CENSOS DE 1962, 1974 Y 1982

PARROQUIAS	POBLACION		
	1962	1974	1982
Cañar	9.210	11.079	12.913
Chorocopte	1.564	2.453	2.783
El Tambo	4.108	5.791	6.670
General Morales	2.717	5.125	5.368*
Honorato Vásquez	4.058	4.935	5.791
Ingapirca	4.219	5.604	6.738
Juncal	2.127	1.698	1.915
Suscal	3.068	3.311	5.123*
Zhud	888	1.828	2.123
TOTAL AREA	31.959	41.824	49.424
TOTAL CANTON	49.109	66.999	86.628
TOT. PROVINCIA	112.733	146.570	175.933

FUENTE: INEC, Censos poblacionales de 1962, 1974 y 1982.

ELABORACION: SEDRI, Proyecto de Desarrollo rural integral "Cañar", Volumen I, Diagnóstico Estudio de prefactibilidad, SEDRI-IICA, Quito, junio 1984, pp. 69.

la convierte en una ciudad de gestión en relación a sus otros componentes urbano-rurales. Vale señalar, que las actividades económicas establecidas y los mercados feriales se han ido desarrollando conforme se ha ido produciendo un incremento de la población, lo cual ha provocado un aumento de las funciones de la ciudad; lo que a su vez ha convertido en participante en el intercambio extra-regional, prin-

CUADRO No. 5

POBLACION URBANA Y RURAL DEL AÑO 1982

PARROQUIAS	TOTAL		URBANA		RURAL	
	Habitant.	%	Habitant.	%	Habit.	%
Cañar	12.913	100	10.539	81,6	2.374	18,4
Chorocopte	2.783	100	200	7,2	2.583	92,8
El Tambo	6.670	100	1.659	24,9	5.011	75,1
General Morales	5.368	100	157	2,9	5.211	97,1
Honorato Vásquez	5.791	100	323	5,6	5.468	94,4
Ingapirca	6.738	100	278	4,1	6.460	95,9
Juncal	1.915	100	102	5,3	1.813	94,7
Suscal	5.123	100	589	11,5	4.534	88,5
Zhud	2.123	100	167	7,9	1.956	92,1
TOTAL	49.424	100	14.014	28,4	35.410	71,6

FUENTE: INEC, Censo de Población 1982, Resultados provisionales revisados
 ELABORACION: SEDRI, Proyecto de Desarrollo Rural Integral "Cañar", Volumen I, Diagnóstico Estudio de Prefactibilidad, SEDRI-IICA Quito, junio 1984, pp. 73.

principalmente hacia el Guayas. Se debe indicar que Cañar cumple un papel en la distribución de productos agropecuarios no solamente a nivel local sino que también son concentradores y distribuidores a nivel de la región, y fuera de ésta.

Por lo expuesto, encontramos que desde el área rural o de las zonas más deprimidas se da toda una movilidad de la población excedentaria del área hacia el centro urbano de Cañar, Cuenca o hacia el Guayas o también hacia otras áreas rurales dinámicas(13), principalmen-

(13) Ver: Tobar, Guadalupe. *Las migraciones rurales en el área del Cañar*, DRICOCENSA, junio/1982.

te bajo las formas de migraciones temporarias o estacionales. De todas formas con el desarrollo relativo de ciertas actividades en Cañar, tanto a nivel de servicios como de la artesanía, así como por cierto auge de la construcción, se da una cierta movilidad hacia ella, que ha permitido el crecimiento de la misma. Lo que, a su vez, ha producido una mayor diferenciación entre el campo y la ciudad.

Debemos señalar que en el centro urbano de Cañar se ha dado un desarrollo lento e incompleto de los medios de consumo colectivos (MCC) necesarios para el desenvolvimiento de las condiciones generales de la producción social. Dada la tasa de crecimiento existente (ver Cuadro No. 6), encontramos que para la población existente ellos son altamente deficitarios, lo cual tiende a agravarse si continúa el actual ritmo de crecimiento poblacional y de ampliación de la superficie construida.

Con el impulso que quiere dar el Estado a la economía campesina buscando su modernización capitalista y su mayor funcionalidad al proceso de acumulación regional y nacional, se ha implantado en el área de estudio un proyecto de desarrollo rural integrado, que se encuentra en este momento en su fase inicial. Pero el desarrollo de éste está produciendo una serie de distorsiones en el desarrollo urbano de la cabecera cantonal, ya que los terratenientes del área temerosos que sus predios sean afectados por el proyecto los han convertido de rústicos a urbanos, por medio de una ordenanza de ampliación del límite urbano (Ordenanza del 5 de Noviembre de 1980), con el eufemismo de declararlos zonas urbanas de promoción inmediata, recurso permitido por la Ley de régimen Municipal vigente. Lo que ha hecho que el territorio urbano pase de aproximadamente 100 kms.2 a 900 kms.2. Debemos indicar que las tierras que rodean al "casco urbano" son las más fértiles y con facilidades de riego.

Por último, el capital como la nueva relación social de producción organiza la estructura económica de la región y la evolución y consolidación de los centros poblados, a los cuales subordina de acuerdo a las nuevas condiciones de funcionamiento de la acumulación. De allí que el desarrollo urbano de Cañar pasa por el de Cuenca y de la bicefalía urbana hegemónica.

CUADRO No. 6

CRECIMIENTO INTERCENSAL DE LA POBLACION EN EL AREA, CANTON Y PROVINCIA AÑOS: 1962 - 1982

PARROQUIAS	1962 - 1974		1974 - 1982	
	Crecimiento porcentual	Tasa	Crecimiento porcentual	Tasa
Cañar	20,3	1,6	16,6	1,8
Chorocopte	56,8	4,0	13,5	1,5
El Tambo	41,0	3,0	15,2	1,7
General Morales	88,6	5,7	4,7	0,5
Honorato Vásquez	21,6	1,7	17,3	1,9
Ingapirca	32,8	2,4	20,2	2,2
Juncal	- 20,2	- 2,0	12,8	1,4
Suscal	7,9	0,7	54,7	5,3
Zhud	105,9	6,4	16,1	1,8
TOTAL AREA	30,9	2,4	18,2	2,0
TOTAL CANTON	36,4	2,7	29,3	3,1
TOT. PROVINCIA	30,0	2,3	20,0	2,2

FUENTE: Cuadros anteriores.

ELABORACION: SEDRI, Proyecto de Desarrollo Rural Integral "Cañar", Volumen I, Diagnóstico Estudio de Prefactibilidad, SEDRI-IICA, Quito, junio 1984, pp. 70.

3. A MANERA DE CONCLUSION:

Después de esta breve presentación de la situación socio-espacial del centro urbano del Cañar y su región, vale plantear resumidamente algunos elementos metodológicos que se deben tener en cuenta para el estudio de la problemática de las ciudades intermedias, en el caso ecuatoriano:

- a) Necesidad de estudiar en profundidad, y bajo la modalidad de estudios de casos, las distintas formas de articulación de la agricultura capitalista con las formas de producción campesina, ya que hasta el momento los estudios que se han presentado son sumamente descriptivos y monográficos.
- b) Es necesario conocer con mayor detenimiento y profundidad el papel jugado por el proceso de Reforma Agraria (en sus diferentes formas de afectación) en las instancias locales y regionales del país, y su papel en la dinamización de la agricultura capitalista y en la cuestión campesina.
- c) Tener siempre presente, que en países como los nuestros, el proceso de urbanización de la economía no puede estar desligado, por ninguna razón, del proceso de modernización del sector agrario; ya que éste permite comprender la dinámica y movilidad espacial del capital —principalmente— en los diferentes momentos del modelo de desarrollo agroexportador, así como en el petro-exportador.
- d) Analizar el origen y destino de la inversión del Estado, tanto en relación a la producción como a la destinada a los medios de consumo colectivo, identificándola en las distintas instancias espaciales en que se localiza. Destacando, principalmente, las inversiones en sistemas viales y proyectos de modernización agrarios, para identificar los actores sociales beneficiados.
- e) Analizar y explicar las diferentes modalidades de reproducción de la fuerza de trabajo en los ámbitos locales y regionales, así como sus estrategias de sobrevivencia, ya que éstas nos permitirán comprender con mayor precisión y detalle la movilidad espacial de la fuerza de trabajo, así como la polarización/crecimiento de ciertas áreas dentro de un conjunto regional.

DESARROLLO URBANO, ORGANIZACION POPULAR Y NACIMIENTO DE LOS PODERES LOCALES EN SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS – ECUADOR

Serge Allou*
Patricio Velarde**

El crecimiento y desarrollo de la ciudad de Santo Domingo de los Colorados en las faldas de la cordillera occidental de los Andes Ecuatorianos es, sin duda, uno de los casos más originales del brusco auge de las ciudades de porte medio en la costa del Ecuador generado por el boom bananero de los años cincuenta, y quizás el caso más original del proceso de desarrollo urbano nacional moderno. Caso original por varios motivos:

Primero, por la brutalidad y la continuidad de su crecimiento. De 1.500 habitantes censados en 1950 pasó a tener más de 69.000 en 1982; lo que era, hace menos de 40 años, un pequeño caserío en medio de una vasta montaña virgen se ha convertido, hoy en día, en uno de los más dinámicos centros urbanos del país. La tasa de crecimiento promedio anual de la población urbana entre el primero (1950) y el último censo nacional (1982) llega al 12.7%, tasa que ha sido casi constante a lo largo del período. Entre estas mismas fechas, ninguna otra ciudad del país alcanza una tasa similar. Las ciudades de Machala en la provincia de El Oro y de Quevedo en la provincia de Los Ríos, en plenas zonas bananeras, que siguen inmediatamente a Santo Domingo por la importancia de su auge, llegan respectivamente a tasas de 8.6% y 9%. Tampoco Guayaquil cuando se volvió el centro de la actividad cacaotera, a mediados del siglo pasado, experimentó un crecimiento tan explosivo.

En segundo lugar, por la diversidad de los factores de su desarro-

* Cooperante ORSTOM - Investigador de CIUDAD. Ecuador.

** Investigador de CIUDAD. Ecuador.

llo y su consiguiente articulación al espacio nacional. Si bien la zona fue uno de los primeros lugares privilegiados de experimentación del proceso de colonización llevado a cabo por el Estado después de la 2a. Guerra Mundial, destinado a ampliar la frontera agrícola, por carecer de vías de comunicación con los centros de comercialización y exportación costeños, no pudo integrarse plenamente al espacio productivo bananero. Más bien, a nivel agrícola, se caracterizó por una producción diversificada y mantuvo hasta la década del sesenta relaciones privilegiadas con Quito y el espacio serrano. Luego, cuando, a mediados de los años sesenta, empiezan a modificarse los cánones de producción bananera —la pequeña y mediana unidad de producción ceden el paso a la gran explotación— y se traslada el epicentro de la actividad bananera hacia Machala y la provincia de El Oro en el Sur(1), se abre una serie de carreteras hacia el Norte (Esmeraldas), el Oeste (Chone) y el Sur (Quevedo, Babahoyo, Guayaquil) y de una nueva carretera hacia Quito, convierte a Santo Domingo de los Colorados en un verdadero nudo vial a escala nacional. Así, mientras las ciudades del Centro-Norte (de Quevedo a Esmeraldas) experimentaban un relativo estancamiento, el núcleo urbano santo-domingueño continuó creciendo violentamente. Llegaron pobladores tanto desde la Costa como desde la Sierra, se diversificó y se consolidó su integración al espacio nacional.

Por último, por la variedad tanto geográfica como social de los actores de su desarrollo (poblaciones campesinas y poblaciones más típicamente urbanas) y por las formas de organización popular que en ella se gestaron: de las cooperativas de vivienda frente a la institución municipal. Santo Domingo, como crisol de una experiencia peculiar ofrece un campo particularmente rico al análisis del modo de constitución, de la naturaleza y del anclaje de los poderes locales en las ciudades modernas del Ecuador contemporáneo y constituye, sin lugar a dudas, una referencia obligada de la reflexión y de la acción en este ámbito.

(1) Sobre estas transformaciones, véase Carlos Larrea, *El sector agroexportador y su articulación en la economía ecuatoriana (1948-1972): desarrollo y crecimiento desigual*, Documento de trabajo, FLACSO, Quito, 1983.

Ahora bien, por ser un caso original e interesante por sí mismo el caso santo-domingueño es un buen ejemplo revelador de cierto tipo de extensión de una red urbana a escala nacional; vale decir, el nacimiento y desarrollo de la ciudad "intermedia", resultado de la implantación de un modelo económico particular basado en el modelo agroexportador y en el fomento a la pequeña y mediana propiedad agrícola en zonas vírgenes. Caso revelador, por lo tanto, de los problemas que conlleva este auge urbano en términos de integración social (material e ideológica) de la población involucrada en estos nuevos espacios.

En este sentido, a nuestro modo de ver, la ciudad intermedia puede ser entendida como el escenario donde se da de manera privilegiada el "proceso de socialización urbana", siendo éste comprendido como el doble proceso simultáneo de apropiación de la ciudad por parte de sus pobladores y de articulación funcional de ésta al sistema social en su conjunto. Así, también, cumple con su papel de intermediación: en ella, y a través de una participación efectiva de los pobladores al desarrollo urbano, a más de una articulación/integración socio-económica del espacio local al espacio nacional, se realiza el aprendizaje de un modo de vida; es decir, el aprendizaje de roles y relaciones sociales necesarios a la lógica social actual de desarrollo, en la cual lo urbano, sin duda alguna, desempeña un papel preponderante. A la vez vector y receptáculo de esta lógica pero también tapón de sus disfuncionamientos, la ciudad intermedia, "hecho social total", se presta por lo tanto a un análisis particularmente relevante de la génesis y de la función de los modos de organización popular y de las instituciones que en ella se gestan y acaban por constituirse en centros de poder. Es sin duda a través del nacimiento y de la consolidación de los poderes locales que mejor se revelan la sociedad urbana en formación y el cumplimiento de los objetivos de integración social tanto local como global que lleva en su seno.

Por ello es por lo que, a la luz de estas breves y rápidas hipótesis introductorias, quisiéramos, en el marco de estas pocas páginas, detenernos en el proceso de la gestación de los poderes locales en Santo Domingo y proporcionar, a partir de la descripción de un ejemplo concreto, algunos elementos de reflexión acerca de los vínculos que

existen entre la realización del proceso de socialización urbana tal como lo definimos someramente y la emergencia y diversificación de las organizaciones populares urbanas. Es decir, ¿cómo el desarrollo urbano se vincula íntimamente con el desarrollo de la organización, siendo a la vez su causa y su consecuencia? ¿Cómo, por otra parte, a través de este desarrollo de la organización se realizan la integración y la articulación de las poblaciones involucradas en el proceso de urbanización en la lógica social global vigente? Y ¿Cuáles son, por último, los límites de esta integración?, cuando ciertos tipos de organización ya no son consensuales de la sociedad civil y se vuelven poderes instituidos; en otras palabras: ¿Qué significa y cuál es el alcance social y político tanto a nivel local (transformaciones en profundidad de esta muestra urbana de sociedad civil) como a escala nacional (otras articulaciones y otras relaciones del espacio local con el poder central) de la constitución de poderes locales que reivindican el cargo de la administración urbana?

1. LOGICA URBANA E INTEGRACION SOCIAL

Como para todas las ciudades intermedias de la parte costera del país que experimentaron un fuerte crecimiento a partir de la década del cincuenta, la historia de Santo Domingo es a la vez una historia original y una historia profundamente semejante a la de dichas ciudades. Historia semejante en la medida en que el nacimiento y el desarrollo de esta ciudad responden a una necesidad funcional de una misma lógica de desarrollo: la lógica de un modelo de desarrollo de tipo agrícola basado en la colonización y la explotación de vastas tierras hasta esa época desocupadas. Historia original, sin embargo, como lo puede ser la historia de un lugar propio y de los hombres que la construyen. Historia original, por una parte, por los factores externos responsables de su desarrollo y por la naturaleza del papel de ciertos actores en éste, por otra parte, en la medida en que es el lugar de una apropiación, internalización y reformulación de las normas sociales de las cuales la ciudad es el vector de estrategias y prácticas efectivas de los actores en juego en este espacio.

1.1 Colonización y urbanización(*)

De los pocos antecedentes sobre los procesos de colonización de la zona de Santo Domingo, se conoce que, desde 1871, se solían conceder "privilegios exclusivos sobre el usufructo de inmensas propiedades de terreno con límites imprecisos para la explotación de caucho silvestre"(2).

Para fines del siglo pasado, la integración del país al modelo agroexportador en torno al cacao no tendrá efectos directos en la zona de Santo Domingo. Si bien habían plantaciones cercanas a ésta, estaban ubicadas en los últimos puntos de producción de las llamadas "zonas de arriba" (en la provincia de Los Ríos) o en algunos lugares de las provincias de Manabí y Esmeraldas aptos para su siembra y donde sobre todo era posible el aprovechamiento de los ríos o de innumerables riachuelos para la salida del producto hacia los centros de comercialización y de exportación mundial. Más bien, como lo enuncia la *Guía Comercial Agrícola e Industrial de Guayaquil* en 1909, en la zona el suelo presentaba características para el cultivo diversificado (arroz, plátano, tabaco, cría de ganado, etc. ...).

En todo caso, la colonización y las actividades productivas, aún escasas hasta mediados del presente siglo, se hallarán limitadas por la falta de medios de comunicación ágiles, pues apenas los medios naturales como los ríos o caminos de herradura o de trocha (hacia Quito y Manabí) eran los únicos elementos de llegada a la misma, ya sea desde la Sierra como desde la Costa, por parte de los primeros colonos.

Para los años cincuenta, la migración a la zona experimenta un leve auge. Con la Segunda Guerra Mundial llegan Norteamericanos atraídos por la madera de balsa y el caucho silvestre de fuerte demanda internacional. En 1942, los mismos abren un hospital en la parro-

(*) La versión preliminar de este capítulo corresponde a Patricio Velarde en "Notas preliminares sobre el nacimiento y desarrollo de una ciudad intermedia del Ecuador: El caso de Santo Domingo de Los Colorados". Quito, 1985.

(2) Manuel Chiriboga, *Jornaleros y gran propietarios en 135 años de exportación cacaotera 1790-1925*, Ed. CPP, Quito 1980, pp. 110.

quia. En 1943, por otra parte, la apertura de la vía Quito-Chiriboga-Santo Domingo fomenta la migración tanto a la zona agrícola como al pequeño poblado: con el ingreso de los primeros vehículos se pueden ampliar los intercambios y las relaciones comerciales con la capital. Así, para mediados de la década, el núcleo poblacional, polo de la colonización (y donde se había instalado desde ya una sucursal del Banco Nacional de Fomento), estaba constituido por cerca de 70 casas con 500 habitantes.

Con la segunda etapa del modelo agroexportador en torno al banano, el Estado toma una parte activa en la ampliación de la frontera agrícola, asignando, en lo que es del caso que nos ocupa, extensas tierras baldías del trapecio Quinindé-Santo Domingo-Chone-Quevedo a pequeños y medianos agricultores. Si bien gracias a ello se consolidó el movimiento migratorio hacia la zona rural de Santo Domingo(3), por carecer de buenos medios de contacto con la Costa, la parroquia no llegó a concentrar actividades directamente vinculadas al desarrollo bananero. Hacia la Costa, sólo existía el camino hasta Quinindé, mientras que la carretera Santo Domingo-Chiriboga-Quito seguía siendo también el único elemento de relación con la Sierra y el que, casi durante dos décadas, permitió "intensificar la colonización del centro poblado de la parroquia y del sector rural fomentándose la producción agrícola y el comercio con la capital"(4). No cabe duda que las ciudades de Quevedo o Quinindé, mejor vinculadas con los puertos costeros, se integraron mucho más que Santo Domingo en la economía de exportación bananera. La primera vio su población pasar de 4.268 habitantes en 1950 a 20.602 en 1962, la segunda de 3.000 habitantes aproximadamente en 1953 a 14.762 en 1962. Mientras tanto, el poblado santo-domingueño creció de 1.492 habitantes en

(3) Se calcula que en el quinquenio 1955-1959 en la zona se asignaron unas 111.000 hectáreas de tierras y existieron alrededor de 3.400 inmigrantes. Entre 1950 y 1957 dicha inmigración se desarrolló según un promedio de 290 inmigrantes por año, siendo máxima en 1955. Emilio Conforti, *Colonización, Reforma agraria y migraciones internas*, Junta Nacional de Planificación, Quito, 1960, pp.35-38.

(4) Hólger Velasteguí, *Santo Domingo de los Colorados, Radio Zaracay, Historia de la región*, UNP, Quito, 1984, pp. 126.

1950 a 6.951 en 1962(5).

Para 1957 se da paso al primer intento de colonización agrícola dirigida a través del denominado "Plan Piloto de Colonización", el mismo que culmina en 1962 sin llegar a cumplir las metas trazadas(6). El Estado pronto reduce su acción a la entrega y legalización de tierras a los colonos que emigraron acrecentando el asentamiento de medianos y pequeños propietarios agrícolas poseedores de 20 a 50 hectáreas.

El principio de la década del sesenta marca un hito en el desarrollo de la zona y del núcleo poblacional. En primer lugar, una serie de factores externos (enfermedades de la planta y reorganización del mercado internacional del banano, entre otras cosas), provocan profundas modificaciones de los cánones de la producción bananera: cambio de la variedad del producto y paso hacia una producción más intensiva en capital. Estas transformaciones se traducen en un auge de las grandes plantaciones, principalmente en el Sur del país (provincia de El Oro) y en un fuerte decaimiento de parte de las pequeñas y medianas explotaciones en la economía agroexportadora, y, también en un relativo estancamiento de las ciudades que habían nacido en estas zonas dependientes de esta actividad (Quevedo, Quinindé. . .).

(5) Censos Nacionales 1950-1962. La tasa de crecimiento promedio anual de Santo Domingo para el período (13,7%) es casi igual a la de Quevedo (14,2%) pero es evidente que el crecimiento absoluto es mucho más fuerte en el segundo caso.

(6) El plan preveía, entre otras cosas, la creación de un centro poblado llamado "Plan Piloto". Este centro en plena área de colonización debía proporcionar a los colonos una infraestructura de servicios básicos (educación, salud) y convertirse en un real polo de atracción y control de desarrollo a la escala microregional. La amplitud y el costo de la obra hicieron fracasar las utópicas intenciones de este plan. Contribuyeron asimismo a que el Estado revisara sus formas de acción en el proceso de colonización, siendo menos "planificador" y más "orientador". Esta experiencia nos demuestra también que lo urbano, hoy en día, ya no puede nacer de la decisión de un poder central instituido, pero sí tiene que inscribirse en el proceso de desarrollo endógeno de la lógica económica vigente para poder sobrevivir y crecer como tal.

Paralelamente, no se detiene, ni mucho menos, el crecimiento de la zona de Santo Domingo. Muy al contrario, en la medida en que, desde los inicios de la colonización, había basado su desarrollo en una producción agrícola diversificada, destinada sobre todo al mercado nacional a través del comercio en Quito, no tiene que enfrentar los graves problemas de reestructuración generados por los cambios estructurales del sector agroexportador. Más aún, en el marco de las Leyes de Reforma Agraria y Colonización, el Estado mantiene la zona dentro de los programas prioritarios de colonización agrícola. Colonización semi-dirigida y ayuda a la colonización espontánea que se inician en 1964 con el proyecto "Polígono BID" canalizado y orientado a través del IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización) y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, y que se prosiguen a lo largo de la década. Así, hasta 1974 se habían adjudicado más de 200.000 hás., beneficiando a casi 6.000 familias.

Por otra parte, complementario de estos esfuerzos de fomento y ayuda a la colonización agrícola, se empiezan a abrir una serie de carreteras entre 1959 y 1965 de Santo Domingo hacia la Costa (Quinindé-Esmeraldas, Chone-Portoviejo, Quevedo-Guayaquil) y hacia la Sierra (empieza a funcionar la carretera Santo Domingo-Quito por Aloag), las mismas que, a más de dar a la zona agrícola las facilidades para su desarrollo y para su integración al espacio nacional, pronto convierten a esta zona y a su parroquia en el más importante punto de contacto nacional entre Sierra y Costa y entre diferentes espacios regionales costeños.

Gracias además a varios otros factores externos (fuertes sequías en las provincias de Loja y Manabí, altos índices de presión demográfica y minifundismo en las provincias de Cotopaxi y Tungurahua. . .) la zona se vuelve así el mayor polo de atracción migratoria a escala nacional. Entre 1962 y 1974, la población total de la zona pasó de 31.300 habitantes (6.900 para la zona urbana y 24.400 para la zona rural) a 103.200 habitantes, (30.500 en lo urbano, 72.700 en el sector rural). Es decir, crece a una tasa anual del 10.4%.

En la última década, por obvias razones de saturación del espacio y

sobre todo a causa del proceso de reconcentración de la tierra debido a la introducción de nuevos cultivos (abacá, palma africana) y a la intensificación de la ganadería, decrece la población en el área rural pasando a tener 68.800 habitantes en 1982. Las migraciones hacia el área urbana siguen siendo sin embargo, significativas, como consecuencia de la ampliación de las actividades comerciales y de servicios al interior de la ciudad (transporte, instituciones bancarias, construcción, etc. . . .). Así, para 1982 la población urbana llega a 69.200 habitantes, manteniéndose en 10.8% su tasa de crecimiento promedio anual, en este último período intercensal.

1.2 Socialización urbana e integración

En este contexto, ¿a qué necesidad funcional responde el proceso de desarrollo urbano? Es decir, más allá de los hechos, ¿cómo podemos analizar el crecimiento de esta ciudad y caracterizar su función de integración en la lógica socio-económica vigente? En otras palabras, ¿cómo se da el proceso de socialización urbana, vector de la constitución de los poderes locales?

Decir que la ciudad es una necesidad funcional inscrita en la lógica de desarrollo de la formación socio-económica ecuatoriana contemporánea, es alegar que no sólo no es un hecho *sui generis* y casual; sino que también y sobre todo, es un momento fundamental e ineludible del funcionamiento de dicha lógica.

Ello puede, de hecho, tener varias formas de expresión. En el caso de Guayaquil cuyo auge, como apunta Jean Paul Deler, "corresponde a la traducción en el espacio del modo de producción capitalista ligado al desarrollo de una economía agroexportadora" (7), la integración al mercado mundial, que se tradujo en una inserción en las relaciones capitalistas, impuso de manera ineludible una infraestructura que centralizase la realización en forma de dinero de la renta caocera. Además, "el transporte, secado en el puerto, ensacado y em-

(7) Deler, Jean Paul. *Genèse de l'espace équatorien*, IFEA, Ed. ADPF, París, 1981, pp. 145.

barque del producto requerían una mano de obra más o menos numerosa —los llamados cacahueros— asalariada que las casas exportadoras contrataban” (8).

Por otra parte, los centros urbanos que nacieron en las zonas de producción bananera fueron, desde sus inicios, la sede de las instituciones estatales que promovieron y controlaron el buen desenvolvimiento del modelo de desarrollo, como son, entre otras, la Policía y los organismos de crédito (el Banco Nacional de Fomento en un primer momento, así como las casas exportadoras. Además, como apunta Carlos Larrea, “en estos centros se desarrollaron actividades de abastecimiento de bienes y servicios a la población rural con alguna capacidad adquisitiva, de mantenimiento y comercialización de insumos agrícolas, de servicios a las plantaciones, etc. . . . (de otro lado), la centralización de infraestructura y servicios locales a la población atrajo la residencia de jornaleros agrícolas, sobre todo de los no permanentes” (9).

Estas expresiones diferentes de la articulación de lo urbano a su contexto espacial social y económico se traducen desde luego en formas originales de desarrollo de estos centros y, por consiguiente, se transforman los mecanismos de integración a la lógica social global en la cual se enmarcan.

En Guayaquil, por ejemplo, la ciudad, desde los inicios de la inserción en las reglas del mercado capitalista, no es más que el lugar de asentamiento de los elementos funcionales necesarios para la articulación de su entorno socio-espacial a la lógica de desarrollo vigente. Si bien, en este caso, existe una ligazón funcional del espacio urbano al sistema general en vía de conformación, dicha ligazón se expresa a un nivel formal y no precisamente práctico. Los actores de lo urbano son actores urbanos y exclusivamente urbanos a pesar de que sean, al menos una buena parte de la burguesía financiera, al mismo tiempo, terratenientes. En otras palabras, se desarrolla en el puerto

(8) Guerrero, Andrés. *Los oligarcas del cacao*, Ed. El Conejo, Quito, 1980, pp. 92.

(9) Larrea, Carlos. *op. cit.*, pp. 61.

de Guayaquil de los principios de este siglo una actividad regida por leyes propias a su funcionamiento, como actividad peculiar estrictamente limitada al centro urbano(10): aparecen una burguesía financiera, una burguesía comercial importadora y un primer núcleo de proletariado (los cacahueros) que confieren a la sociedad porteña un carácter específicamente urbano, y que, en cierto sentido, marcan una entrada violenta y brutal en la totalmente nueva modernidad dependiente.

El proceso de integración social realizado por las ciudades de porte medio nacidas en la época bananera fue a la vez menos violento y de ahí mucho más fino y profundo. Las ciudades que emergieron en ese entonces (Quevedo, Quinindé, El Empalme, etc.), en efecto nacieron íntimamente vinculadas con el proceso de explotación agrícola que se iba desarrollando en sus respectivas zonas de influencia. En este sentido, sus primeros promotores fueron los que participaron en la colonización de las tierras agrícolas. Resultado del no cumplimiento por parte del Estado de una política de dotación de servicios sociales básicos (educación, salud, etc.), estas ciudades fueron la expresión y el lugar de realización del acceso a estos servicios por parte de los colonos que las constituyeron y se las apropiaron como tales. Forjaron pues con sus propias manos los medios de su reproducción, de su estabilidad y en cierta medida de su ascenso social. Dichas ciudades, por tanto, ya no eran solamente la expresión y el coágulo de los intereses objetivos de una lógica de desarrollo sino también el deseo y la realización de una voluntad popular. Claro está, su nacimiento integraba un contexto más amplio e impuesto por los rasgos de la lógica implementada, pero que se tradujo en una participación efectiva y activa en su desarrollo de los que habían llegado a ser sus gestores; es decir, en una creación original de respuestas a una coyuntura. Proceso no escogido pero sí asumido, tomado a cargo y llevado hacia adelante por los colonos.

Ahora bien, en el caso de Santo Domingo de los Colorados se suceden los dos procesos de "integración" que acabamos de describir.

(10) Como lo subraya Andrés Guerrero, (*op. cit.*, pp. 90), en el campo permanecían vigentes relaciones de producción de tipo precapitalista.

En primer lugar, como todas las ciudades costeñas de porte medio nacidas en ese entonces, emerge y empieza a crecer en el marco de estrechos vínculos con la zona rural aledaña. Quizás aún más que las otras ciudades, epicentros de la explotación bananera, pudo consolidar esta participación e integración de los pobladores alrededor del acceso a los servicios de salud y educación. En efecto, en la medida en que la zona no se integró de lleno al principio en la producción bananera por falta de medios de comunicación, el crecimiento poblacional del centro urbano fue menos violento en términos absolutos. Ello, sin duda, permitió una consolidación más fuerte de esta suerte de convivencia inicial alrededor de la resolución de los problemas que ahí se planteaban. Brotes de organización funcional al adelanto del incipiente núcleo urbano se constituyeron algo así como en el punto de arranque de una actividad organizacional que, en el transcurso del tiempo, con el violento auge poblacional, iba a diversificarse en cuanto a sus formas de expresión y a especializarse y consolidarse alrededor de algunos temas que surgieron como los más problemáticos: básicamente la vivienda y los servicios.

Por otra parte, de manera contemporánea a la apertura de las carreteras, al brutal incremento poblacional y a la diversificación socio-económica de los pobladores del centro urbano que así mismo repercute en la naturaleza y en las formas de expresión del primer proceso de socialización urbana, se va dando un proceso de integración de lo urbano a la lógica social global a otro nivel; vale decir, menos anclado localmente y más orientado hacia una integración funcional del espacio económico y financiero local al nacional. Integración que se expresa, en este caso, en términos de una participación articulada a las leyes de funcionamiento del sistema económico vigente y que ya no se plasma exclusivamente en la reivindicación de un derecho a la ciudad, sino, más bien, en el aprendizaje y a la internalización de cierto tipo de relaciones sociales.

Así es que creemos que para entender el desarrollo de la organización popular, es necesario tener presente en la mente estas dos facetas del proceso de integración a la vida urbana santo-domingueña: primero, una reivindicación por parte de los pobladores de sus condiciones básicas de reproducción en lo urbano y, segundo, una real parti-

cipación, totalmente aceptada, a las reglas del juego de un sistema socio-económico global, cuyos principios de funcionamiento se encuentran cuajados en el espacio urbano como tal. Es decir, en otras palabras, la aceptación activa de una lógica de funcionamiento social, nunca puesta en tela de juicio, y la canalización del conjunto de reivindicaciones hacia temas estrictamente limitados a la cosa urbana: se trata de dos facetas complementarias e interrelacionadas de obediencia, y participación (alienación) a la lógica de la modernidad dependiente en la que se enraizó el país y que toma, en este caso, una de sus formas de expresión más depurada y acabada.

2. EL NACIMIENTO DE LA ORGANIZACION POPULAR

2.1 Factores y actores

El fracaso de los diferentes planes de colonización dirigida y semidirigida; llevados a cabo por el Estado, en términos de provisión de servicios básicos a los colonos, como son los servicios de salud, educación, asistencia técnica, infraestructuras comerciales (tanto abastecedoras de productos de primera necesidad como de salida hacia el exterior de la producción agrícola local, fue una de las causas principales del desarrollo del centro urbano que tuvo, por lo tanto, que asumir estas diversas funciones.

Ello tuvo dos consecuencias directas:

La primera fue la llegada a la zona y el asentamiento en el núcleo urbano de poblaciones capaces de cumplir con estos requerimientos básicos: peluquero, botiquero, institutores. . .

Como dice César Fernández, antiguo colono que llegó a Santo Domingo en el año de 1954:

El tipo de hombre que había aquí era el tipo medio. Aquí no venían naturalmente intelectuales, no venían porque no tenían qué hacer, no venían tampoco indios. Había trabajo para todos. . . Estaban aquí de tipo medios, la "mesocracia" podríamos decir así.

En otras palabras, frente a las deficiencias de un poder central planificador, es a través de la iniciativa privada, es decir desde la perspectiva de la sociedad civil, que conviene entender la formación del núcleo urbano y la constitución de una parte de su base social. Fundadores y pronto promotores de formas de organizaciones orientadas a seguir adelante para el progreso de lo que habían llegado a considerar de hecho como *su* ciudad, una cosa que les pertenecía.

La segunda consecuencia fue el asentamiento, en lo que llamaban en ese entonces "la población", de los colonos agrícolas cuya casi totalidad trabajaba de día en la finca y tenía una precaria vivienda de paja en el centro.

Según relata Carlos Muñoz, primer peluquero del pueblo, que llegó con la Policía en 1947:

Trabajaban en la agricultura y la ciudad era el lugar de habitación. . . Las fincas eran muy cercanas acá, todo era montaña, esto no era ciudad, era un caserío no más, un pequeño caserío. . . sólo tenían las casas de vivienda, venían a la dormida. . . En la finca tenían un ranchito nomás. . . Se quedaban en el día y en la noche salían a sus casas. . .

Los colonos agrícolas conformaron, pues, la otra parte de la base social del incipiente núcleo urbano. Tan pronto como emergió la ciudad, sus gestores fueron por lo tanto gentes profunda e íntimamente preocupadas por su adelanto, es decir por el mejoramiento de sus propias condiciones de vida. No acudieron —en un primer momento— a ningún poder para satisfacer sus necesidades. Decidieron tomar éstas a su cargo, sin pedir nada a nadie. Constituyeron desde el principio una sociedad unida alrededor de los problemas que llegaban a plantearse. De ahí brotaron las primeras formas de organización popular, de esta unión plasmada por la ciudad y destinada a la ciudad. Unión rara de comerciantes con agricultores por la ciudad, en la ciudad y para la ciudad.

Dicho de otro modo, el núcleo urbano vino a ser el lugar común, sede, canal y meta del conjunto de reivindicaciones sentidas y expresa-

das por los colonos tanto agrícolas como urbanos, reivindicaciones que de hecho no encontraban cabida en su actividad propiamente profesional aceptada, por su parte, como tal, y pensada como un aporte fundamental al desarrollo del pueblo y consecuentemente de la nación, pequeña piedra traída a la construcción del todo.

2.2 Respuestas populares a los condicionantes del desarrollo: La organización urbana

En este sentido, supieron aprovechar una de las formas andinas antiguas de organización colectiva, la *minga*: es decir la participación gratuita y voluntaria de todos a la realización de una obra de interés general. Fue el caso, entre otros, de la construcción de la primera red de agua potable inaugurada en 1953 por el Alcalde de Quito, Rafael León Larrea. Era una obra con capacidad para 2.000 habitantes y que sirvió a la población hasta 1978(11).

La *minga*, sin duda alguna, fue y sigue siendo la principal forma de respuesta popular a la insuficiencia de créditos, realizando, al mismo tiempo, una participación e integración activas a la expresión e implementación locales de las condiciones de posibilidad de un proceso de desarrollo global.

Ahora bien, todos los problemas que llegaron a plantearse no pudieron forzosamente resolverse en base a *mingas*. Existen problemas de naturalezas profundamente diferentes a la apertura de una calle o a la construcción de una red de agua potable: el problema del acceso a un lote de terreno urbano y, luego, a una vivienda, por no subrayar más que éste, el principal en el caso que nos ocupa. Además, si bien la *minga* permite ahorrar gastos, es decir permite mal que bien llevar a cabo una obra sin mayor costo de trabajo, no suprime los gastos de capital físico; asimismo sólo puede ser la respuesta de una sociedad numéricamente limitada a un problema geográficamente puntual de naturaleza precisa y de ámbito reducido.

(11) Hólger Velasteguí, *op. cit.*, pp. 127.

La combinación de estas restricciones y el surgimiento de nuevos condicionantes, aunque no dieron totalmente al traste con esta forma primitiva de organización popular, generaron, sin embargo, nuevas necesidades y consecuentemente nuevos patrones organizativos para satisfacerlas. ¿Cuáles fueron estos limitantes y qué respuestas se les dieron?

En términos de condicionantes, en primer lugar, a nuestro modo de ver, conviene recalcar los siguientes:

Primero, y sin duda el de mayor relevancia, fue el incremento cuantitativo y la diversificación cualitativa (en términos de procedencia geográfica y de naturaleza social y económica) de la población migrante hacia la zona. Los dos principales promotores de este auge fueron el Estado Nacional a través del cumplimiento de la construcción de la red vial y... Radio Zaracay por la propaganda que, desde 1959, como lo subraya su fundador y actual director, "con gran visión en el futuro de Santo Domingo" (12), supo hacer para atraer a gente de todas las provincias del país.

Dicho auge y diversificación tuvieron asimismo una serie de consecuencias prácticas, como por ejemplo, los problemas de dotación de servicios básicos cobraron por supuesto una amplitud mayor. De hecho, ya no podía ser suficiente la buena voluntad de los pobladores para llevar a cabo las obras necesarias. Se precisaba de una asistencia técnica, de créditos mayores así como de una visión planificadora o por lo menos organizadora del espacio colonizado que se iba ensanchando brutalmente.

Segundo, es evidente que este crecimiento poblacional significó obligatoriamente un decaimiento de las primeras formas de relaciones sociales que se generaron en el pueblo. En efecto, al crecer violentamente la población, se aflojaron estos vínculos de naturaleza conviviente que habían podido nacer. Entró la sociedad local en un proceso de

(12) Hólger Velasteguí, *op. cit.*, pp. 131.

anonimización de las relaciones entre sus miembros, primer paso hacia la constitución de alianzas particulares y de grupos de poderes de diferentes índoles. Es decir entró en una tendencia hacia la recomposición de las relaciones sociales que la región, *sobre nuevas bases*, descomponiéndose la frágil y directamente finalizada unión que la caracterizaba y le daba su originalidad.

En tercer lugar, por último, la necesidad de acceso al suelo urbano de las ingentes cantidades de población migrante que iban llegando se convirtió en el problema mayor de esta sociedad en auge. La propiedad privada de estas tierras, que seguían siendo tierras agrícolas (grandes haciendas), fue una de las principales "restricciones" al desarrollo de la zona urbana. Expresión de una sociedad civil cuyo desarrollo era más rápido que las formas de pensarlo y tratar de organizarlo racionalmente desde una instancia instituida de decisión, este problema generó asimismo la elaboración de una respuesta popular original: la "cooperativa de vivienda"; al mismo tiempo inventándose una de estas nuevas formas de organización "sobre nuevas bases" (que se iba, por otra parte, a convertir en uno de los grupos de presión más representativos de esta sociedad local) y recreándose otra suerte de "unión urbana" con metas y de naturaleza diferentes.

En términos de respuestas a los nuevos condicionantes del desarrollo, conviene, por lo tanto, a nuestro criterio, subrayar dos de ellas:

Por una parte, la constitución y la consolidación de un órgano "representativo" de la sociedad local que sirva de intermediario entre ésta y el poder central, un órgano que tenga poder de decisión, planificación, consecución y gestión de los medios económicos, financieros y técnicos del desarrollo, en otras palabras: un Municipio.

Y por otra parte, el nacimiento e impresionante auge del movimiento cooperativo de vivienda. Movimiento dictado en un primer momento por las necesidades de acceso al suelo urbano y los limitantes con las que se toparon, y que entró luego a un proceso de consolidación como tal, deviniendo en el elemento más característico de la organización popular en el escenario urbano santo-domingueño.

Estas dos formas de organización, a la par que marcan una adaptación de las respuestas populares a los condicionantes del desarrollo urbano, son expresiones de un aprendizaje y de una implementación efectiva de la modernidad. Significan un cambio cualitativo profundo en las formas de agrupamiento y articulación de los actores de una sociedad urbana en expansión. Y tanto la una como la otra deben integrar plenamente cualquier análisis que pretende dar cuenta de la constitución de los poderes locales. Además, tampoco podría prescindir este análisis de una reflexión sobre el papel fundamental que desempeñan otros importantes actores de la escena urbana. Actores que, de no existir, no existiría tampoco dicha sociedad urbana. Actores que marcan la vida cotidiana de la ciudad, su vida económica, social y política. Actores cuyo poder no es un poder de administración directa de lo urbano pero que, sin duda alguna, son hoy día los verdaderos detentores del poder urbano, y éstos son principalmente grandes comerciantes y banqueros.

No obstante, lo que quisiéramos recalcar ahora es cómo, a partir de la sociedad civil, dentro de ella, se puede gestar un poder; es decir, cómo una forma de organización popular se vuelve una instancia de poder. La constitución de dicho poder no debe ser entendida como la adquisición por parte de la organización de atributos particulares (aunque a posteriori se puede reconocer el poder a través de los atributos que le confiere su naturaleza) sino, antes bien, como la construcción de una relación entre una organización local y una norma central. Esta norma puede tener una dominante económica (en el caso por ejemplo de la banca privada), una dominante política, o combinar ambas cuando es el Estado su vector.

Es evidente, por otra parte, que la división funcional de los roles en el espacio local es una condición indispensable a la construcción de dicha relación. En tanto condición de posibilidad del poder, la organización ofrece un campo donde éste puede tomar cuerpo. Antesala del poder, sin embargo sólo se vuelve tal a través de un proceso más o menos lento, factor en este caso —sin ningún género de duda de la funcionalidad de esta relación en la lógica de integración; lo que asimismo, desde ya, permite vislumbrar y entender sus límites. El poder

se conquista, pero algunos lo consiguen y otros todavía no. El Municipio es, hoy, un éxito en este sentido; éxito de una sociedad local, pero también éxito de la lógica de la que hablamos(13). Las cooperativas de vivienda por su parte son más todavía grupos de presión en búsqueda de una unidad de un órgano de poder instituido.

Una reflexión sobre la constitución del poder local en Santo Domingo pasa, pues, a estas alturas, por el análisis de uno de sus mejores ejemplos: la constitución del poder municipal.

3. DE LO LOCAL A LO CENTRAL: GENESIS Y LIMITES DEL PODER MUNICIPAL

Entender en todas sus dimensiones la génesis del poder municipal en Santo Domingo es una cosa bastante complicada. Las dificultades provienen del hecho de que se necesita analizar la elaboración de una relación y; a partir de ahí, la constitución del poder como hecho social plasmado en una institución. Operar al revés, es decir identificar las funciones, los atributos, los criterios de acción etc. . . del poder municipal actual para tratar luego de explicar el porqué de sus fracasos, el modo de remediarlos y seguir adelante es, a nuestro juicio, olvidar la dimensión histórica *constitutiva* del hecho social, y en gran parte reveladora de sus límites actuales.

Por ello, nos parece imprescindible hacer dos precisiones conceptuales:

En primer lugar, lo subrayaremos una última vez, la comprensión de la constitución del poder local en este caso pasa por el análisis del proceso de evolución de la organización popular urbana. Proceso marcado por dos momentos en que se operan cambios cualitativos profundos. El primero es la constitución de formas peculiares de organización popular dentro de una sociedad civil que traducen una recomposición de las relaciones sociales vigentes en ella. El segundo

(13) Cuando decimos "éxito", no nos referimos, por supuesto, a lo que ha sido la acción municipal. Hablamos del proceso de constitución de dicho poder.

es la transformación de una organización local en un centro de poder, es decir la institucionalización de una relación con una norma central. Son, por supuesto, dos momentos de una consolidación del papel de intermediación de la ciudad de porte medio en el proceso de integración a la lógica de la modernidad.

Sin embargo, por otra parte, integrarse a dicha lógica es también asimilar, participar, es decir implementar efectivamente los conflictos que la desgarran, tomar parte activa en ellos. Si bien la historia de la constitución del poder municipal es la historia de una relación de intermediación entre el Estado y la sociedad civil, esta historia no es una historia ya dada de antemano. Es la historia de una relación en formación. Del mismo modo que el Estado no es la expresión de los intereses de una clase en particular o de una lógica social fría pero sí la mejor manifestación de las contradicciones de cualquier formación social moderna(14), el Municipio no es el vector de una integración sin conflictos a la lógica social vigente. Integrarse no es aceptar y participar conciente o inconcientemente (activa o pasivamente) en el curso lineal de la historia sin sorpresas de la lógica de un sistema cualesquiera que sea, pero sí construir esta historia, y el Municipio es una de las expresiones de dicha construcción. De ahí, sin duda, los límites de su poder, tanto desde la perspectiva de la sociedad civil como desde la perspectiva del Estado: no es el ente ideal, punto final de un proceso de alienación acabado.

3.1 Gestación del Municipio, necesidad local e intereses centrales

Si bien es cierto, la *minga* fue la forma primordial de organización popular hasta que la ciudad experimentó su crecimiento explosivo a partir de la década del sesenta, paralelamente ya se esbozaban en el pueblo, entre algunos de los pobladores, tipos de organización más "tradicionales" —si nos referimos a los cánones de la organización formal en la época moderna. Es decir, a la vez, organizaciones que sirvan de intermediarios entre el poder central y la sociedad local en la que se van formando. Organizaciones diferentes, por lo tanto, en cuanto a su naturaleza y sus metas. Naturaleza diferente de sus pro-

(14) Cfr. Nicos Poulantzas y otros, *La crise de l'Etat*, PUF, París, 1976.

motores y de los que las vienen conformando; naturaleza diferente asimismo del modo de su constitución y del sentido de ésta; metas y, a la final, inserción diferente en la sociedad civil santo-domingueña y, más allá, en la trama de las relaciones entre los dos niveles de instancias, lo central y lo local.

Como lo apunta Hólger Velasteguí(15), "desde 1950, la Junta Parroquial presidida por el Sr. Ramón Cherez gestionó ante el Municipio de Quito la planificación del centro de la parroquia que iba creciendo paulatinamente, habiendo conseguido dicho propósito, trazándose definitivamente el parque y las calles que hoy ocupan el casco viejo".

Sin embargo, el verdadero punto de arranque de este tipo de "organización de intermediación", lo constituyó la formación de la "Junta de mejoras" en 1964, directa antecesora del órgano municipal que nació en 1967 con la cantonización de Santo Domingo.

¿Quiénes fueron los promotores de dicha Junta y cuáles eran sus objetivos?

Como ya lo recalcamos, el brutal incremento poblacional que experimentó Santo Domingo a partir de los años sesenta resultó en una ampliación de la gama de necesidades de esta zona y sobre todo del poblado, así como en el ensanchamiento de la capacidad necesaria para los servicios que se volvían cada día más imprescindibles. Por lo tanto, es a partir de esta época que se irá consolidando una forma de unión de algunos de los pobladores para tratar de encontrar soluciones a estas legítimas reivindicaciones. Este núcleo de habitantes conformado más por colonos de corte estrictamente urbano (comerciantes, profesionales y técnicos) que rural, en un primer tiempo, había impulsado la formación de una cooperativa de electrificación destinada a proporcionar un servicio de luz a los que venían a ser sus miembros, con la ayuda, la asesoría, y el apoyo técnico de una entidad similar norteamericana. En otras palabras, ya se había empezado a buscar formas de resolver los problemas básicos que se iban plan-

(15) *op. cit.*, pp. 127.

teando a otra escala: otra escala en términos cuantitativos de provisión del servicio, que generó otra escala en términos cualitativos de organización para cumplir con ésta.

El problema mediar era, en ese entonces, conseguir una forma de ayuda externa que permitiera seguir adelante en la planificación y el mejoramiento de este creciente poblado. De hecho, para ello, ya no se podía contar únicamente con la buena voluntad y el esfuerzo propio de cada uno. La cosa iba tomando una amplitud que se volvía imposible enfrentar de manera autónoma.

Esta ayuda, en un principio, la proporcionó indirectamente el "vecino del Norte". Era la época de la "guerra fría" y de la afirmación por Cuba de veleidades de un desarrollo que no se calcara en él el de los Estados Unidos. Fue la época, por tanto, de una ofensiva comercial, política e ideológica de Norte América en la parte Sur del Continente. Al inventar la "Alianza para el Progreso", J. F. Kennedy trató de reconquistar y asentar en Sud América cierta legitimidad de los principios del desarrollo capitalista. En este sentido, la importante ayuda de la cooperativa de electrificación del Estado de Kentucky a su homóloga Santo-domingueña no fue puro mecenazgo.

El caso es que, muy pronto, terminaron estas formas más o menos directas de ayuda material finalizada de parte de organismos o entidades norteamericanas, transformándose el actuar estadounidense en Latinoamérica, a nivel local, en una penetración más bien ideológica (a través por ejemplo de diferentes sectas religiosas evangelistas), y canalizándose la ayuda financiera y técnica a través de instituciones internacionales tratando directamente con el Estado Nacional.

Este segundo aspecto de la nueva forma de "ayuda" por supuesto influyó indirectamente en la consolidación de los aparatos de Estado nacionales y, más allá, de la trama institucional en su conjunto. Pero, sobre todo, a nivel local en el caso que nos ocupa, dicha merma de la ayuda directa obligó a buscar otras fuentes de ayuda externa y, prácticamente, lo que resultaba más sencillo y fácil, era volverse hacia el Estado Nacional y sus ramificaciones encargadas de la gestión local: el Concejo Municipal de Quito del cual dependía la parroquia, y el

Consejo Provincial de Pichincha.

Obtener esta ayuda significaba conseguir un reconocimiento formal de las necesidades de la parroquia y de la ya impostergable satisfacción de éstas, es decir lograr un rango más elevado en la jerarquía institucional que le permitiera a una entidad local específica expresar formalmente un "interés general" de la población, poder servir de interlocutor instituido con los poderes prestatarios de la ayuda a la que se pretendía, y hacerse cargo de la gestión racional de ésta. En otras palabras, la consecución de esta ayuda estaba supeditada a la entrada y participación activa en el juego institucional dictado por el poder central, único en otorgarla. Además esto se justificaba en el plano local: hacía falta un organismo que pudiera traducir el vasto conjunto de necesidades en unas reivindicaciones concretas y en prioridades de acción que, a la vez, tengan una real relevancia entre el pueblo, y satisfactoria acogida en las instancias superiores.

De ahí nació la Junta de Mejoras promovida por una suerte de élite urbana decidida a satisfacer las crecientes necesidades del pueblo, conciente de que este tipo de organización era la única forma de concretar una verdadera ayuda externa que se había vuelto indispensable. Los poderes centrales por su parte no podían menos que acudir a esta reivindicación: además de ser un medio de afirmar y asentar su propia legitimación como tales, esto formaba parte objetiva de su deseo y de su interés por realizar una real integración nacional y establecer un núcleo importante de sociedad civil.

Contemporánea del verdadero auge de Santo Domingo, la Junta de Mejoras representó, pues, el acceso del poblado a una auténtica vida institucional, y a través de ella se gestó el primer embrión de poder local.

Lo que, a nuestro modo de ver, conviene recalcar aquí, es el espacio de su formación: este espacio es el de la sociedad civil santo-domin-gueña. Si bien el poder de esta entidad no puede ser entendido sin hacer referencia a su articulación dependiente con un órgano supremo de poder central, el impulso vino de la sociedad local; el poder nunca fue impuesto directamente desde arriba. La consecución de un

poder nació de una reivindicación expresada en un tiempo y en un espacio concretos, los de una sociedad en auge.

Por otra parte, la formación de este órgano local de poder es el indicio de una estratificación social original de la población, no tanto sustentado, por lo menos al principio, en una real discriminación de corte económico. En la "mesocracia" de los inicios, la diferenciación social nació del acceso al poder local. Es el poder que generó las primeras castas y clases, que fue el instrumento de su definición como tales. A través del acceso a una parcela de poder emergió y se consolidó una suerte de élite urbana en ruptura con las masas. Viejos colonos (profesionales, técnicos, primeros comerciantes) que, detrás de la máscara de la representación de un interés general (16), rompieron una unidad para erigirse en interlocutores de las necesidades sociales. La obtención del poder por algunos fue, sin duda alguna, el primer instrumento de división social local y el medio primordial de la consolidación de esta división.

Además es importante subrayar su primer motor: lo urbano, lo urbano como complejo de necesidades. El poder que nace es un poder urbano y no es más que esto, no tiene ningún otro fundamento. Su nacimiento significa, por cierto, un paso cualitativo adelante en la articulación de la sociedad local al esquema institucional nacional y, por consiguiente, una integración diferente de ésta en la lógica sociopolítica global, pero asimismo su naturaleza y los medios de su legitimación como tal y de su acción le impiden cuajar verdaderamente en la sociedad local. De un lado, por haber nacido de lo urbano, y exclusivamente de lo urbano, viene a ser impotente: en la medida en que pueden acceder todos a él, por ser "seres urbanos", iguales en este plano, no será un verdadero poder, nunca se lo considerará realmente como tal. De otro lado, por no tener los medios económicos de su afirmación como poder, carece del principal atributo que le permitiría consolidarse como tal en la sociedad local a través del ma-

(16) El poder en el plano local es a menudo una caricatura de su homólogo a nivel central (tiene los mismos rasgos pero más marcados). Más que el segundo no puede prescindir de la ideología de la representación; de ahí su importancia para el poder central.

nejo concreto del destino de esta ciudad. Círculo vicioso: no puede encontrar estos medios en la sociedad local que no cree en él, no le reconoce como tal porque no tiene los medios de sus ambiciones y de este reconocimiento.

3.2 Consolidación y límites del poder municipal

Hablar de una consolidación del poder municipal es al mismo tiempo hablar de sus límites. Esta consolidación en efecto no consiste en una mejor integración del órgano municipal a la sociedad civil santodomingueña, sino más bien en un aflojamiento de sus lazos con ella y el fortalecimiento de sus vínculos de dependencia con el poder central.

El Municipio nace en 1967. Pero las esperanzas de la sociedad civil que lo conquistó pronto se vuelven desilusiones. La debilidad de sus medios y la amplitud de su tarea dan rápidamente al traste con su buena voluntad. No puede controlar el crecimiento anárquico de la ciudad ni responder de manera coherente con un proyecto planificador real a la demanda cada día más fuerte de servicios básicos. Paralelamente, con el crecimiento del movimiento cooperativo de vivienda, crecen las reivindicaciones y se desmorona el poco crédito que todavía tenía.

El Municipio, necesidad básica de la sociedad civil que lo engendró, pronto ya no puede hacer nada por ella. Sin los medios económicos indispensables de su acción, se vuelve una instancia de poder ficticia, incapaz de canalizar el interés general, y responder a las exigencias del desarrollo, razón por lo cual había nacido.

Por ello es por lo que los años 1974-1975 marcan un hito en la consolidación de la institución como poder local: momento clave en el que se consume la ruptura latente de un vínculo orgánico con la sociedad civil santodomingueña a la par que se fortalece la dependencia de la institución con organismos del poder central. Se firman los contratos de la primera etapa de la red de agua potable y del alcantarillado por casi 100 millones de sucres con el IEOS (Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias). Y gracias a las primeras asignaciones del Fondo Nacional de Participación (alimentado por la renta petrolera)

se lanza la elaboración del Plan Regulador con la Consultora Nacional de Ingeniería.

Ahora bien, si esta época marca los inicios de una verdadera presencia del Municipio en la escena urbana, dándole los medios de ejercer un verdadero poder, contribuye también a modificar profundamente el anclaje de la institución en la sociedad local. El Municipio se libera definitivamente de la sociedad que le había engendrado para constituirse en una instancia trascendente a ésta, ya no es representación inmediata de la sociedad civil sino el órgano de un poder central teniendo la sociedad urbana local como campo de acción.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, lo que se puede interpretar como un proceso de autonomización (y que es de hecho una profundización de los lazos de dependencia con el poder central), por la naturaleza misma del equipo municipal (la "mesocracia" urbana) se traduce por una desconfianza generalizada del pueblo para con la institución. Ya no puede creer en sus (buenas) intenciones y se remite a relaciones de corte personalista para tratar de satisfacer puntualmente sus necesidades más urgentes.

Así, por ejemplo, en una encuesta que realizamos en 9 cooperativas de vivienda urbana, en una muestra representativa de 900 personas, sólo el 13% declaró pensar que una mayor intervención del Municipio sería una solución a los problemas de las cooperativas (obras de infraestructura para el 45%), mientras el 66% no contestaba. Lo que demuestra, si todavía era necesario, el real desfase entre la institución y la sociedad urbana. Sociedad urbana para quien el Municipio ya no es parte constitutiva de la comunidad sino una referencia no ligada a ella más que por un vínculo anónimo de representación político-electoralista. Vínculo que, por supuesto, marca asimismo la naturaleza de las relaciones que mantienen. Hoy día, la sociedad civil se articula más alrededor de la organización cooperativa de vivienda (más sensible a sus problemas)(17), y, haciendo poco caso de los

(17) No queremos entrar aquí en la problemática del movimiento cooperativo de vivienda. Movimiento también complejo del cual proponemos un análisis en el documento final de nuestra investigación por publicarse en el Centro de Investigaciones CIUDAD.

canales instituidos de poder (Municipio o partidos políticos), a menudo prefiere expresar directamente y sin intermediarios sus principales reivindicaciones a los poderes centrales (vgr. la reciente marcha hacia Quito por la consecución de una sede local de la Universidad Central).

Desde la perspectiva de los poderes centrales, por otra parte, la modificación de las articulaciones de dependencia del Municipio hace de la institución el mejor instrumento de una descentralización de los conflictos sociales(18). De un lado, el Municipio se encuentra totalmente dependiente de recursos externos para financiar sus inversiones: entre 1974 y 1984 los recursos externos (transferencias del FONAPAR, de la renta petrolera, empréstitos públicos a organismos estatales. . . llegan a representar hasta el 80% del presupuesto municipal, siempre relacionándose directamente estas cantidades con las inversiones presupuestadas.

De otro lado, estas transferencias hacen indirectamente del Municipio el único responsable de los problemas de la ciudad y de sus posibles soluciones o de su agudizamiento, algo así como el "chivo expiatorio" tanto de la sociedad civil como del poder central.

Al terminar esta exposición, claro está, no hemos agotado el tema del poder local en Santo Domingo, ciudad intermedia del Ecuador contemporáneo. Sin embargo, a través del análisis de las aparentes paradojas de la constitución y de la consolidación del poder municipal, creemos haber subrayado suficientemente la complejidad de esta formación y demostrado la importancia del estudio de su contexto y de su función en éste. El poder local, a nuestro criterio, sólo puede ser entendido como una relación cristalizada en una institución. Es la historia de la formación de esta relación que queríamos contribuir a aclarar aquí. Y nos daremos por satisfechos si estos pocos apuntes suscitan una reflexión en esta perspectiva, y despiertan inquietudes y preguntas que permitan avanzar en la comprensión de los factores de

(18) Sobre esta idea, véase los apuntes de Fernando Carrión en Documento No. 14 de la serie *Documentos CIUDAD*.

la emergencia de los poderes locales y en el análisis consiguiente de su naturaleza, su función y sus límites en las formaciones sociales del área andina moderna.

CUADRO No. 1

DEPENDENCIA EXTERNA DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS PRESUPUESTADOS

Año	PRESUPUESTO		INGRESOS		EGRESOS	
	en mill. de S/. corrientes	en mill. de S/. reales base 1975	recursos propios (o/o)	recursos externos (o/o)	gastos corrient. (o/o)	inversiones (o/o)
1974	13,4	15,1	71	29	79	21
1975	42,4	42,4	24	76	29	71
1976	68,0	59,2	25	75	29	71
1977	55,9	44,7	32	68	35	65
1978	54,5	37,6	38	62	40	60
1979	53,6	37,8	62	38	49	51
1980	237,0	130,3	20	80	18	82
1981	269,9	129,5	21	79	22	78
1982	238,9	100,3	27	73	30	70
1983	263,3	76,3	31	69	34	66
1984	315,1	69,3	35	65	43	57

FUENTE: Municipio de Santo Domingo

ELABORACION: El autor.

LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN LA REGION DE SANTA CRUZ, BOLIVIA: EL CASO DE MONTERO

Fernando Prado*

INTRODUCCION

Este trabajo presenta la experiencia concreta de una Región Boliviana, el Departamento de Santa Cruz y su sistema de centros urbanos, el cual ha sufrido violentas transformaciones en los últimos 30 años, prestándose por ello a que formulemos algunas hipótesis que posteriores trabajos podrán ampliar y verificar. Además de hacer una descripción general de las modificaciones del sistema o red de centros urbanos en la Región, analizaremos en detalle el caso de Montero y el porqué este pequeño núcleo rural de 2.000 habitantes en 30 años se convierte en una ciudad de más de 40.000 habitantes, mientras otros centros mucho más antiguos, como Vallegrande y Portachuelo, no crecen o disminuyen de población.

1. EL SISTEMA URBANO NACIONAL Y REGIONAL

1.1 El sistema urbano tradicional

Hasta antes de las grandes reformas de 1952, el sistema urbano regional era el que se conformó en función de la actividad minera que era la base económica del país.

* Investigador del CERES, Sta. Cruz, Bolivia; Miembro de la Cooperativa Cruceña de Cultura.

En el sistema urbano regional cruceño, dada la extensa geografía (370.000 km²) y la escasa inserción en la economía mundial, los pequeños núcleos urbanos, tendían a ser autosuficientes, a prestar los servicios elementales a su área de influencia agropecuaria y a incrementarse simplemente por el crecimiento vegetativo. No existe una marcada primacía entre sí. Al no existir una fuerte polarización en el área, estos centros cumplen de manera rutinaria pero constante las funciones básicas que le fueron encomendadas desde la Colonia, cuando casi todos ellos fueron creados.

1.2 La política nacional de diversificación económica y sus efectos sobre los sistemas urbanos nacional y regional

A partir de 1952, y como fruto de una profunda revolución social se pone en práctica una política de diversificación económica y de vertebración nacional que ya había sido planteada por Santa Cruz en 1906 por la "Sociedad de estudios históricos y geográficos". Casi 50 años después, se pone en práctica esa política, dirigida a romper el monopolio de la minería, que fue la que originó la desarticulación interna. Cinco son las acciones básicas:

- a) Vertebración nacional e internacional del Oriente que se logró con la construcción de la carretera asfaltada Cochabamba-Santa Cruz, y la consolidación de los Ferrocarriles que de Santa Cruz parten hacia el Brasil y la Argentina.
- b) Una fuerte inversión del sector estatal en la agro industria cruceña, en especial la construcción y financiamiento de ingenios azucareros.
- c) El apoyo al sector agropecuario principalmente en crédito y asistencia técnica.
- d) Una masiva migración en parte planificada, y en parte espontánea del resto del país.
- e) La explotación del petróleo de la Región.

A nivel Nacional estas políticas modificaron en pocos años el sistema nacional de ciudades, haciendo de Santa Cruz la segunda ciudad de Bolivia, y de Montero la octava y modificando el sistema cerrado y centrípeto de sistemas hasta entonces dominantes y creando en forma irreversible un eje principal de desarrollo conformado por la Paz, Cochabamba y Santa Cruz, en vez del polígono La Paz, Oruro, Cochabamba. Por primera vez en 400 años se altera la jerarquía tradicional de los centros urbanos: Santa Cruz, de pequeño centro intermedio de 40.000 hab., se convierte en importante polo de desarrollo de 400.000 hab. y 2a. ciudad del país.

Sin embargo, el motivo principal de nuestra exposición es descubrir que sucede al interior de la Región con su sistema de centros urbanos.

Un primer fenómeno que podemos observar, es que por las características de las inversiones, el desarrollo se produce de manera altamente polarizado, en un área no superior al 5% del Departamento, lo que en los hechos podría parecer una actividad de enclave.

Sin embargo, no lo es cuando vemos el devastador efecto que el desarrollo de esta área tuvo sobre los demás centros urbanos. Efectivamente, después de 20 años de aplicación del modelo la subregión integrada abarca el 7% de la superficie departamental, más del 70% de su población, el 100% de las carreteras asfaltadas, el 100% del sistema eléctrico de red, el 95% de la producción industrial. El resultado de este proceso es un patrón de desarrollo espacial altamente desequilibrado y polarizado, en el que son justamente los centros urbanos más tradicionales y más antiguos, los que van quedando rezagados y surgen y crecen sólo centros que de alguna manera están ligados al proceso económico en acto: Montero y el desarrollo agropecuario de la subregión, Camiri con el petróleo, Mineros con el ingenio azucarero.

1.3 La Estrategia de Desarrollo Regional

Al tratar de explicar por qué el proceso de diversificación económica se da tan concentrado en una pequeña área (dejando a un la-

do centros urbanos tradicionales que tuvieron gran importancia en el pasado, destruyendo esta red y creando una nueva, más concentrada y centrípeta, al margen de los factores ya analizados, o sea la carretera y los ingenios), hay un elemento muy importante y es la concesión del 11% de regalías por el petróleo al departamento productor y la forma como éstos fueron utilizados.

Esas regalías fueron concedidas en 1959 y se creó un organismo, el Comité de Obras Públicas, para administrarlas, con la idea de construir los servicios urbanos básicos principalmente para la capital del departamento.

Lamentablemente desde 1960 hasta 1978, las inversiones que se realizaron fueron principalmente urbanas y concentradas en la ciudad capital, a la cual se la dotó de modernos sistemas de agua, alcantarillado y pavimentación de vías: eso generó una gran plusvalía urbana y una excesiva concentración de inversiones en Santa Cruz, atrayendo además capitales en actividades terciarias. Los pueblos recibieron solo servicios elementales de agua y luz.

Desde 1978, en una nueva situación política, se comienza a formular una Estrategia distinta que prevé:

- a) Que las inversiones no se realicen sólo en servicios públicos sino también en actividades productivas;
- b) Que no se concentren en la subregión integrada donde ya se observan procesos de hipertrofia, sino que se promueva el desarrollo de otras subregiones y sus respectivos subpolos.

La Estrategia Regional que se plasma, denominada de "descentralización concentrada" prevé:

- *La consolidación del desarrollo de la subregión*, no incentivando sino más bien introduciendo mecanismos de control: ecológico, etc.
- *La selección de subregiones prioritarias*, en las que con poca in-

versión y en tiempo razonable se pueden lograr avances importantes, detectando un subpolo y su área de influencia, que sería la subregión.

- El simple mantenimiento de condiciones socio-sanitarias mínimas en las subregiones no prioritarias y áreas dispersas.

En el área integrada se ubicó el polo de desarrollo de Santa Cruz y Montero como subpolo de desarrollo complementario.

- Las subregiones del Departamento se definen según los siguientes criterios básicos:
 - a) Que cuenten con un centro urbano estable de por lo menos 2.000 habitantes para que preste los necesarios servicios.
 - b) Deben tener un potencial agrícola, ganadero, forestal o minero importante para justificar inversiones.
 - c) Deben tener una densidad demográfica suficiente para proyectos de desarrollo agropecuario.
 - d) Deben ser fácilmente conectables a la red regional de transportes y las distancias no deben hacer imposible la comercialización.

1.4 La implementación de la Estrategia y la Estrategia económica Regional

La Estrategia citada, por sus implicaciones políticas; recién pudo comenzar a ser implementada en 1978, con el advenimiento de la Democracia en Bolivia. El anterior esquema tenía muchos intereses económicos directos que se oponían a su ejecución.

Sin embargo, aún con Democracia, se hace cada vez más evidente que la Estrategia será de difícil implementación y que en todo caso será muy difícil contrastar una tendencia que no se nutre de factores meramente locales o que dependen de la Corporación de Desarrollo

de la Región, sino, globalmente, de la inserción de la región en el mercado mundial, lo que *impone* una reestructuración del espacio regional, o el surgimiento de una metrópolis hipertrofiada, centro intermediario de poder o región-metropolitana en la que se concentran las inversiones industriales y de la agricultura moderna de exportación y amplias zonas periféricas y tradicionales que al encontrarse fuera de los nuevos circuitos y centros urbanos drenan constantemente sus recursos hacia el centro.

Volvemos entonces al motivo del presente trabajo. Nos interesaba saber por qué la ciudad de Montero, siendo en 1950 un centro tan pequeño y sin tradición urbana, crece de una manera explosiva, mientras Portachuelo y Vallegrande, dos centros urbanos tradicionales, cuna de hombres ilustres, languidecen o crecen más lentamente. *Una explicación es la ubicación de Montero en la subregión integrada, o sea el meollo del proyecto capitalista para la región y el país.* Es el subpolo complementario de Santa Cruz, por eso se dan las condiciones para su desarrollo. Sin embargo, Portachuelo también está en la subregión y no lejos de Montero, sin embargo no crece en la misma forma. La segunda explicación está en la ubicación de Montero en la microregión: nudo de transportes y baricentro geográfico de las nuevas áreas de colonización, desplazando casi a Portachuelo.

Por el momento cerraremos estos aspectos de carácter general sintetizando: *que la red de centros urbanos tradicionales de la región, mientras dominaba el sector agropecuario tradicional, mantiene sus características, heredadas desde la Colonia. La inserción en la economía mundial desintegra la estructura tradicional en el agro y por tanto desaparecen o disminuyen las funciones que cumplían algunos centros como Portachuelo, San José, Vallegrande que no se integran al modelo dominante, creciendo desmesuradamente los que sí se integran al nuevo modelo, como Montero.*

Dicho lo anterior pasaremos a realizar un análisis más detallado del caso de Montero y en menor grado de los de Portachuelo y Vallegrande.

2. EL CASO DE MONTERO(1)

La ciudad de Montero, situada a 50 km. al Norte de la ciudad de Santa Cruz y sobre la prolongación de la carretera Cochabamba-Santa Cruz, y en la ramificación de las tres carreteras: a Yapaquí, a Mineros y al Río Grande, se encuentra en la microregión de Santa Cruz y la subregión integrada, compartiendo con Santa Cruz los efectos dinámicos del crecimiento económico de éste durante los últimos 30 años. Pero, aceptando que Santa Cruz necesita compartir con subpolos su desarrollo, en el ámbito de la subregión. ¿Por qué con Montero, que en 1950 era apenas un villorio de 2.000 almas, y no los centros tradicionales fundados en los siglos XVII y XVIII? Esa es la pregunta que trataremos de responder.

2.1 Antecedentes y características

En un censo de la provincia de Santa Cruz, de 1830, de los centros urbanos de lo que hoy es la subregión integrada, Montero no aparece aún, lo cual significa que en ese entonces el núcleo aún no existía.

CUADRO No. 1

CENSO DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ - 1830

Santa Cruz	3.908
Portachuelo	566
Paurito	2.068
Buena Vista	2.719
San Carlos	337
Porongo	1.173
Santa Rosa	647

Un villorio denominado "La Víbora" aparece posteriormente en la jurisdicción de Portachuelo.

(1) Toda la información de este capítulo, hasta el punto 2.5, ha sido obtenida del "Estudio Socio-económico de la ciudad de Montero y su área de influencia inmediata".

En 1840 se establece el villorio "San Ramón de la Víbora" y recién en 1912 surge como centro, con el nombre del Cnl. Marcelino Montero. Es de 1923 su primera Junta Municipal y en 1941 es la capital de la provincia Salvatierra. En 1950 tiene 2.713 habitantes.

En cambio Portachuelo se funda en 1765 y en 1900 tiene cerca de 1.500 hab. y Vallegrande, fundado en 1614 tiene 8.400 hab. según un censo de Don Francisco de Viedma en 1793.

Si observamos el rango de los centros urbanos del Departamento de San-Cruz, veremos la enorme distancia que se produce para 1980, con Montero en 40.000 hab., Portachuelo con solo 8.000 y Vallegrande con 5.000.

El crecimiento demográfico de Montero es el más alto de la Región y del país en los últimos 30 años y hoy es la octava ciudad del país, superando a otras capitales de departamento.

Hacia 1950 Montero y su área se caracterizaba de la siguiente forma:

- Centros urbanos poco poblados, dispersos y desarticulados entre sí.
- Escasa población rural.
- Escasa diversificación de la producción.
- Tenencia de la tierra de tipo latifundista.
- Incipiente organización institucional, con excepción de los organismos eclesiásticos.
- Permanencia de familias tradicionales.
- Carencia casi total de infraestructura vial, socio-sanitaria, eléctrica y de salud.

Los factores que cambian esta situación, son los que mencionamos en el punto 1 o sea la "marcha al Oriente"

En 1956 comienza a funcionar el ingenio azucarero Guabirá. En 1955 se crea un pool de maquinaria agrícola, en 1956 se concluye la Carretera Santa Cruz —Montero. En 1957 se consolidan las colonias japonesas, en 1955 llegan los misioneros Metodistas que desempeñan un rol importante en el proceso educativo de Montero.

En 1960 Montero tiene 6.140 habitantes. En 1955 se concluye la circunvalación asfaltada. En 1960 funciona la radio. En la década de los '60 se incrementa la producción de azúcar y arroz y la actividad de aserrado de madera.

En la década de los '70 se incrementan las obras socio-sanitarias: agua, luz, alcantarillado y pavimentación de las principales arterias. La producción de soya y algodón logra niveles importantes. Se instalan 3 desmotadoras, una envasadora, fábrica de bebidas gaseosas, de aceite y otras menores.

Se expanden el comercio y los servicios (ferreterías, electrodomésticos, hoteles, bancos, restaurantes, cines, talleres mecánicos, etc.). En los últimos años de la década de los '70, se produce un fenómeno particular; por un lado ciertas industrias reducen o paralizan sus actividades, como las desmotadoras y la fábrica de aceites; por otro lado se desarrolla a escala significativa la producción y comercialización de cocaína, que altera y distorsiona la actividad económica del área.

El estudio socio-económico de Montero y su área de influencia concluye así su reseña histórica:

“En el área del Estudio se ha producido un proceso de desarrollo de carácter estacionario hasta la década de 1950. A partir de 1950 la ‘marcha hacia el Oriente’ ha provocado, al principio lentamente y después aceleradamente, un cambio profundo en la estructura socio-económica del área del estudio. En particular cabe destacar:

- El ensanchamiento de la frontera agrícola.*
- La diversificación de la producción agrícola y agroindustrial.*
- Una mayor vinculación vial dentro del área del Estudio y desde dicha área a otros centros importantes del Departamento de Santa Cruz.*
- La concentración excesiva de población en la ciudad de Montero y la inexistencia de centros urbanos en el resto del área del Estudio.*
- La introducción de nueva tecnología en el área del Estudio.*

- La dotación de servicios socio-sanitarios, pavimentación y comunicación, en la ciudad de Montero.
- El desplazamiento parcial de la población tradicional y su reemplazo por la población migrante.
- La aparición y/o consolidación de instituciones promotoras o reguladoras del desarrollo del área del Estudio (Comité Pro Santa Cruz, Plan Regulador, Comité Pro Losetas, COSMOL, etc.).
- El incremento significativo del Sector Comercial y Financiero.
- Los efectos distorsionadores provocados por la fabricación y comercialización de sustancias peligrosas.

En resumen, en el área del Estudio, se produjeron una serie de transformaciones socio-económicas y culturales, iniciadas en la década de 1950, incrementadas en la década de 1960 y en proceso de consolidación en la década de 1970".

2.2 Indicadores económicos

Globalmente el PIB de Montero y su área de influencia inmediata está conformado del siguiente modo:

CUADRO No. 2			
MONTERO Y AREA DE INFLUENCIA: COMPOSICION DEL PIB			
ACTIVIDAD ECONOMICA	PIB (%)	% del PIB nacional	% del PIB regional
Industria manufacturera	26.4*	2.8	12.6
Comercio y servicios	24.7	2.08	8.1
Agricultura y ganadería	18.2	1.6	9.0
Transporte y comunicaciones	14.7	2.5	15.7
TOTAL		1.5	7.8

* 78% de este porcentaje corresponde al ingenio azucarero Estatal Guabirá.

El PIB de Montero corresponde al 1.5% del Nacional y al 7.8% del Regional.

2.3 El fenómeno de la migración

El Cuadro No. 3 nos muestra la estructura global de la población de Montero por origen. De los 31.171 hab. para 1976, se tiene que 25.841 son inmigrantes o hijos de inmigrantes, 15.533 son niños o jóvenes hijos de inmigrantes. La tasa migratoria para el período 71-76 es de 6.54%.

El total de 6.076 personas migrantes hacia Montero entre 1971 y 1976, tiene la siguiente estructura:

CUADRO No. 3		
MONTERO: ESTRUCTURA DE ORIGEN DE LOS MIGRANTES		
%/o	HABITANTES	ORIGEN
50.43	3.064	De otras provincias de Santa Cruz
43.22	2.826	De otros departamentos del país
4.07	247	Del exterior
2.28	139	Sin especificar

Lo anterior muestra un balance casi similar entre la migración proveniente de provincias de Santa Cruz con la migración proveniente de otros departamentos del país, con todas las modificaciones culturales que ello conlleva. La estructura migratoria de las provincias es la que figura en el Cuadro No. 4:

Observamos que la microregión ampliada provee del 80% del flujo migratorio. En general, la migración siendo de las provincias alejadas, es migración rural, lo cual tiene profundas implicaciones en las características sociológicas de Montero.

La migración de otros departamentos sigue las pautas que se observan en el Cuadro No. 5.

CUADRO No. 4

MIGRACIONES HACIA MONTERO DE LAS PROVINCIAS DE SANTA CRUZ

	Habitantes Período 1971-1976	o/o	Del Total Migratorio o/o
Santiestevan	917	29.92	15.09
Andrés Ibañez	583	19.02	9.60
Warnes	396	12.91	6.52
Sarah	288	9.41	4.74
Ichilo	283	9.26	4.66
Vallegrande	147	4.80	2.42
Cordillera	145	4.80	2.39
Caballero	100	3.27	1.65
Florida	82	2.69	1.35
Ñuflo de Chávez	48	1.54	0.79
Chiquitos	36	1.19	0.59
Velasco	29	0.95	0.47
A. Sandoval	10	0.31	0.16
TOTALES	3.064	100.00	50.43

FUENTE: 1971-1976 INE, Asociación de Consultores Ltda.

Es muy alto el aporte de inmigrantes provenientes de Cochabamba (44.7%), lo que representa del total, el que cada 1 de cada 5 migrantes es cochabambino.

Agrupando los departamentos del eje central de desarrollo del país (La Paz-Cochabamba-Oruro) se tiene que el 67.49% del flujo es de ese origen, lo que muestra que la migración es selectiva, y no incluye las áreas más deprimidas.

2.4 Montero y la Planificación Regional

La presencia de la ciudad de Montero con su enorme incremento demográfico, resultó un interesante apoyo a los planificadores, al ofre-

CUADRO No. 5

MIGRACIONES HACIA MONTERO DEL RESTO DE LOS
DEPARTAMENTOS DEL PAIS

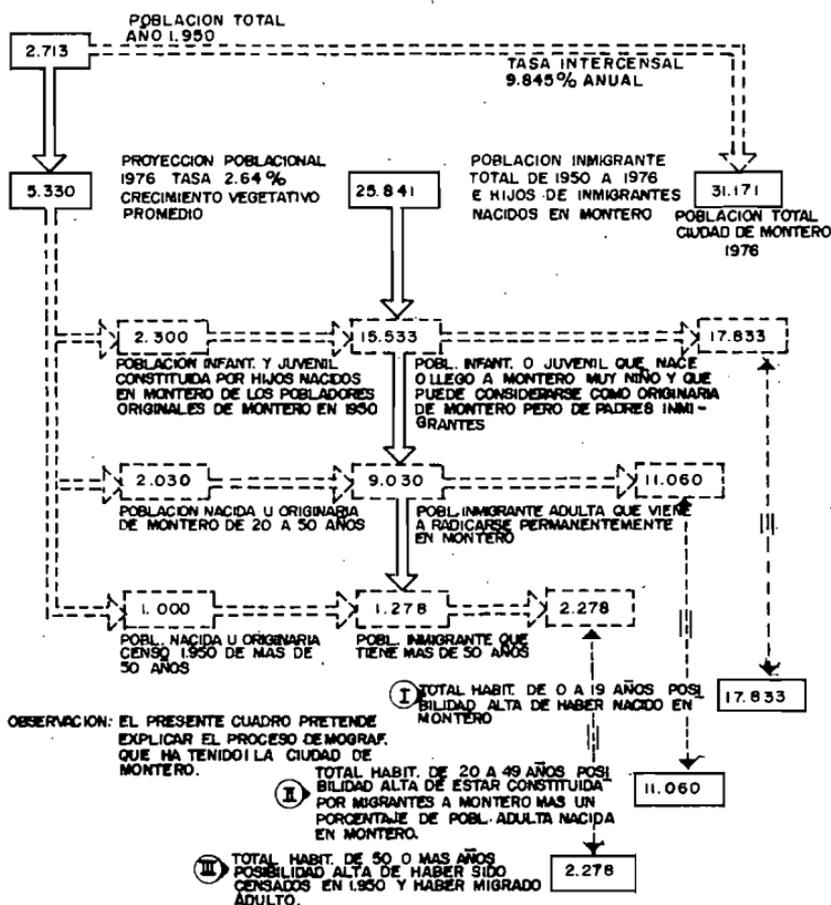
	HABITANTES	o/o	Del total Migratorio o/o
Cochabamba	1.174	44.71	19.32
La Paz	387	14.74	6.37
Potosí	372	14.17	6.12
Chuquisaca	239	9.10	3.93
Oruro	211	8.04	3.47
Beni	155	5.90	2.55
Tarija	84	3.20	1.38
Pando	4	0.14	0.08
TOTALES	2.626	100.00	43.22

FUENTE: 1971-1976 INE, Asociación de Consultores Ltda.

cer una salida a la hipertrofia de la ciudad de Santa Cruz. Aunque en la misma microregión se plantea que Montero puede ser un "subpolo de compensación o de desarrollo complementario" y un "centro de atracción poblacional" importante. Sin embargo, el Estudio socio-económico de Montero realizado en 1983 descarta esa posibilidad, indicando que Montero no puede ofrecer el empleo industrial en mejores condiciones que Santa Cruz; la tendencia es de concentración creciente en Santa Cruz y estacionaria en Montero. Por lo tanto, incrementos importantes de población sólo podrían significar mayor marginalidad urbana, exactamente igual que en Santa Cruz. El estudio citado propone más bien consolidar el desarrollo urbano atendiendo el rol que cumple Montero en su área agropecuaria de influencia.

CUADRO N.º 6

INTERPRETACION GLOBAL DEL PROCESO DE CRECIMIENTO DEMOGRAFICO
DE LA CIUDAD DE MONTERO



FUENTE: DATOS ESTADISTICOS CENSOS 1.950 - 1.976
INFERENCIAS MIGRACION Y OTROS
ELABORACION PROPIA ASOCIACION DE CONSULTORES LTDA.

- ▭ VARIABLES CENSALES
- - - - - VARIABLES INFERIDAS

2.5 Análisis del área de influencia inmediata de Montero

El área de influencia inmediata tenía 11.139 habitantes en 1950. En 1976 tiene 11.549. Esto se debe principalmente a cambios en la forma y estructura productiva del área, de cultivos menos intensivos en mano de obra, modificaciones tecnológicas y mejores comunicaciones que permiten vivir en Montero y trabajar en el campo. Hay gran cantidad de población flotante por las cosechas de caña y algodón y su pirámide de edades es distorsionada.

2.6 Características socio-culturales de Montero

La estructura social de la ciudad está en proceso de formación, pues la vida moderna del poblado se remonta a 1950. La interpretación que hemos tomado del estudio socio-económico de Montero, toma como base y variables: educación, ingresos, calidad de la vida y lugar de origen.

En 1940 Montero es un centro tradicional prácticamente sin servicios públicos y basado en el sistema de establecimientos agrícola-ganaderos. La producción tenía como mercado Santa Cruz, los productos eran arroz, yuca, plátano, azúcar y queso.

Los señores o patrones eran dueños de los grandes establecimientos, los productores y comerciantes pequeños constituían el incipiente grupo intermedio y la base social mayoritaria eran los peones o trabajadores de haciendas con relaciones semif feudales. Con el "despegue" que se produce en los años 50 (ingenios, carretera) comienza la fuerte inmigración sobre todo proveniente de la zona andina.

Los migrantes inicialmente vienen como braceros, zafreros, cosechadores de algodón. El nativo ha visto mellados sus intereses y su patrimonio cultural: el inmigrante incursiona en el comercio, los servicios y llega a poseer tierras y bienes inmuebles.

Actualmente la heterogeneidad socio-cultural es visible hasta tal punto que no se lo puede caracterizar como un pueblo oriental típico.

Con referencia al nivel educativo de su población diremos que: el analfabetismo es de 38.25% y de 17.69% entre las personas de más de 20 años. Con educación de ciclo medio son 11.35% e intermedio 8.17%. De cada 20 habitantes mayores de 20 años sólo uno ha tenido educación superior. Comparando con el nivel nacional, tenemos 60% de analfabetos en vez de los 38.25% de Montero, lo que indica que la migración ha sido de carácter selectivo. Las personas que han cursado nivel medio son 5.33% a nivel nacional y 11.35% en Montero. A nivel universitario los valores si son inferiores a la media del país: 2.82% contra 3.46%.

Comparando con los totales urbanos del Departamento, Montero presenta una mejor calidad educativa a nivel básico, destacando una migración selectiva y una mejor capacitación de los nativos, pero desciende en los valores medios y universitarios.

En resumen, desde el punto de vista de la educación, la población de Montero tiene índices superiores a la media del país y la región en la educación básica e intermedia, pero menores en la educación media y superior. Esto no comprende a la ciudad de Santa Cruz en cuyo caso todos los índices favorecen a esta última (nivel universitario en Santa Cruz 7.8% y 2.8% en Montero). Los analfabetos son 17.69% y podría llamarse clase baja.

Distribución del ingreso

Esta distribución no es la misma entre nativos y migrantes.

Del Cuadro No. 7 se deduce que:

- Existe una distinta estructura de distribución entre nativos y migrantes. La de los migrantes es más equitativa.
- En los nativos la diferencia entre ricos y pobres es muy grande y no existe prácticamente clase media; entre los migrantes la clase media es 3 veces superior.
- En los nativos el 3% de las familias, es decir aproximadamente 150 familias percibe el 25% de los ingresos.

CUADRO No. 7

DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR POR CUARTILES DE MIGRANTES Y NATIVOS

CUARTIL	Total ing. fam. (%o de los hogares)	Nativos ing. fam. (%o de los hogares)	Migrantes ing. fam. (%o de los hogares)
1 Muy pobre	56	65	44
2 Pobre	25	25	25
3 Clase media	12	7	19
4 Alta	7	3	12

El Cuadro No. 8 nos muestra lo siguiente:

Entre los muy pobres, es mayor la cantidad de nativos (casi el doble) respecto al 3er. cuartil, o sea la clase media.

La clase dirigente, que abarca los 3o. y 4o. niveles está formada por 6%o de familias nativas. El grupo intermedio es muy pequeño sobre todo entre los nativos, por lo que la distancia social de su clase dirigente es muy grande y muy alto en la sociedad nativa.

La élite de nativos monterreños no tiene ya fuerte influencia ideológica sobre los grupos pobres nativos. Esto se comprende por la disminución permanente de los conflictos entre los grupos pobres inmigrantes y nativos, lo cual muestra que los procesos de adaptación social se están dando con rapidez, resquebrajando el poder y la ideología de las estructuras sociales tradicionales.

Descripción de las clases sociales

La clase muy pobre está conformada por un 67%o de nativos y un

33% de migrantes. Ambos constituyen el 56% de la ciudad y perciben el 25% de los ingresos familiares. No poseen agua ni luz, es alto el índice de hacinamiento, los padres no poseen instrucción, tampoco tienen atención médica.

CUADRO No. 8

ESTRUCTURA SOCIAL SEGUN LA DISTRIBUCION DE LOS
INGRESOS Y ORIGEN DE LAS FAMILIAS
(porcentajes, F - Fila; C - Columna)

Cuar- tiles	Estrato Social		Nativos		Migrantes		TOTAL
1.	Muy bajo (Muy pobre)	F	37.5	F	18.5		56
		C	67	C	33	F	100
2o.	Bajo Pobre	F	14.5	F	10.5		26
		C	58	C	42	F	100
3o.	Medio	F	4.0	F	8.0		12
		C	33	C	67	F	100
4o.	Alto	F	2	F	5		7
		C	29	C	71	F	100
TOTAL		C	58	C	42		100
			100	C	100	F	100
Tamaño promedio del hogar			4.93		5.63		5.28
Promedio ingreso per cápita anual en US\$. de 1979			409		246		340
Promedio ingreso fa- miliar mensual \$b.			3.624		3.487		3.735

FUENTE: Elaboración propia.

Los migrantes son casi todos campesinos o agricultores. El hombre es jornalero y cultiva arroz o maíz en propiedades alejadas de alguna cooperativa o sindicato agrario. La mujer vende en el mercado.

Los nativos son jornaleros y viven todavía con un "patrón"; se integran bastante con los migrantes muy pobres.

La clase pobre de la ciudad está constituida por 58% de familias nativas y 42% migrantes. Juntos son el 25% de la ciudad y añadidos al 56% de las familias más pobres forman un 80% de la ciudad. Son agricultores que tienen pequeñas propiedades que hacen trabajar, saben usar créditos y mantienen relaciones comerciales con las colonias del norte.

Las clases medias como es de esperar en una ciudad rural, son reducidas, apenas 12% de las familias, 1/3 nativos y 2/3 migrantes. Los ingresos provienen del comercio, el transporte y el expendio de alimentos y bebidas. La vivienda es buena y de uso mixto. Especulan con la tierra y son muy activos. Los nativos se dedican a plantaciones de caña y ganadería.

Las clases altas. 58% de esta clase son nativos y 42% son migrantes. Sin embargo los migrantes provienen de otros centros urbanos del país y son inversionistas. Poseen todas viviendas de lujo, buenos servicios, vehículos, frecuentes viajes, hijos estudiando en el exterior, etc.

Los nativos tienen sus ingresos de la caña de azúcar, el algodón, la cría de ganado y los alquileres y ventas de bienes inmuebles. Poseen mucha tierra en el Norte y también en las zonas periféricas de la ciudad, que venden a buen precio a los migrantes.

Las familias más ricas de Montereños nativos son 2% de la ciudad; los nativos de clase alta son conscientes de su ascendencia española y de su bajo mestizaje y son orgullosos por ello.

La clase alta migrante se inserta también en otras actividades modernas como industrias, urbanizaciones, etc. No pasan de 20 las fami-

lias que concentran el poder económico y social y constituyen la élite. No tienen mucha cohesión social pues tienen vida corta como tal. No tienen experiencia en la formación de grandes empresas. En general no han trabajado en forma conjunta con las autoridades y su visión sobre ellas es negativa. Jamás asumen directamente responsabilidades. En general admiten que se han enriquecido con el desarrollo por la mayor productividad de sus tierras, ampliación de mercado y mano de obra por la migración, las urbanizaciones, etc.

Instituciones y participación social

Existen 39 Instituciones importantes entre públicas, privadas y cooperativas, se destacan:

- Comité Cívico Pro Santa Cruz, filial Montero
- Comité Pro locetas
- Alcaldía
- Clubs (Rotarios, Leones)
- Transportistas
- Cooperativas (Agropecuarias, de servicios públicos, de ahorro)
- Asistenciales
- Policiales
- Bancos
- Organizaciones campesinas
- Organizaciones religiosas
- Medios de comunicación

El organismo con más recursos es la Alcaldía Municipal, cuyos fondos provienen de impuestos: al rodado 22%, al consumo 19%, inmueble 14%, corambre 5%.

Instituciones privadas

Pocas son las que se dedican al apoyo de la región en forma directa. Casi todas defienden los intereses de sus afiliados.

El Comité Pro Santa Cruz filial Montero forma parte del organismo regional y su finalidad es luchar por los intereses de la ciudad, reinvin-

dicando los intereses y la cultura local y supervisando la ejecución de las acciones del Estado.

Existen cooperativas agropecuarias hasta de 700 socios con financiamiento de USAID y de organismos nacionales.

Los servicios públicos están organizados también en cooperativas con el apoyo de la Corporación de Desarrollo.

Las organizaciones de productores agropecuarios son muy importantes: cañeros, ganaderos, algodoneros, pequeños campesinos, etc.

La radio más potente, radio Montero, fundada por sacerdotes católicos en 1964 fue luego vendida a privados.

En síntesis, Montero presenta un aparato institucional público muy rezagado y una gran cantidad de instituciones privadas que suplen al Estado, religiosas asistenciales, cívicas y productivas.

2.7 Participación y poder

La sociedad montereña, como toda sociedad en transición está sujeta a fuertes contradicciones internas y conflictos.

El poder formal de la élite dirigente nativa se concentra en el Comité Pro Santa Cruz, filial Montero, organismo cívico afín al que existe en Santa Cruz de la Sierra. Esta institución, que formalmente representa los intereses de Montero tiene en su seno como núcleos activos institucionales sociales los varios clubs, (sociales, rotarios, leones) fraternidades, entes asistenciales, juveniles, femeninos, etc., que en su mayoría están conformados por profesionales, propietarios, comerciantes, hacendados y señoras de la sociedad.

Éste organismo es el mecanismo de conducción ideológica y formación de opinión; es el que interpreta y preserva los valores, ideas, cultura y también privilegios e intereses de la sociedad tradicional.

Sin embargo, es evidente que los grandes productores resuelven sus

problemas de producción a nivel de las asociaciones de productores, como sucede con los grandes cañeros, ganaderos, industriales o apoyándose en las Cámaras de industria y comercio y Cámara Agropecuaria de Santa Cruz, entidades fuertes con poder de negociación a nivel de gobierno. La instancia local no es considerada para los conflictos de clase.

El control ideológico y social que ejerce el Comité Pro Santa Cruz es muy débil por su escasa representatividad y por la estructura de clase que hemos analizado en el punto anterior: pirámide de ancha base y cúspide muy reducida. De ahí que en caso de presentarse conflictos urbanos de magnitud, es posible que esta institución sería sobrepasada y ellos lo saben, por eso tratan de evitar los enfrentamientos.

El otro polo de representatividad lo constituye las juntas vecinales, que son las agrupaciones de vecinos, cuyos intereses están en el mejoramiento de las condiciones del hábitat. Como es obvio, estas juntas están conformadas por nativos y migrantes por igual, de manera que constituyen una permanente amenaza de movilización social. Hasta hoy, han sido neutralizadas por maniobras cupulares.

A la fuerza de las juntas debe sumarse la de los transportistas, grupo económicamente fuerte, pero conformado en su mayor parte por migrantes.

Ellos, junto con los pequeños comerciantes son los que constituyen la economía urbana en su base.

Los campesinos, si bien tienen sus sedes sindicales en la ciudad, no participan de la vida urbana. Consideran a Montero sólo como su centro de abastecimiento para insumos y servicios.

Las autoridades locales, en general, no representan directamente a la élite local. Son nombramientos del Gobierno Central en consulta con los partidos políticos de gobierno y con los sectores que tienen peso en las juntas vecinales (transportistas y comerciantes).

Deben también citarse los conflictos potenciales de la población de

Montero con el Polo de Desarrollo, Santa Cruz de la Sierra. Ya se han presentado explosivos conflictos sobre todo por compartir más las regalías del petróleo, acusando de "centralismo" a los organismos capitalinos.

Este conflicto centro-periferia ha sido hasta ahora neutralizado por el Comité Pro Santa Cruz de Montero, quien no ha avalado estas tendencias, dada su dependencia total de los grupos dominantes de Santa Cruz.

2.8 La localización de Montero al interior de la subregión integrada, clave de su desarrollo

Mientras avanzaba nuestro análisis, hemos podido ir verificando como la localización de la ciudad de Montero, por una parte con relación a las 4 provincias del Norte, que albergan mucha población de los llamados "colonos" y, por otra, su complementación con la ciudad de Santa Cruz, formando parte del sistema de ciudades y centros polarizados por Santa Cruz, ha sido y es muy importante para comprender su auge.

Su equipamiento, su comercio, su infraestructura, etc., se ha ido plasmando para que Montero venga asumiendo su papel de centro comercial, de procesamiento agroindustrial y de servicios básicos de educación y salud para la población, sobre todo rural de su área de influencia.

Observando la procedencia de los compradores que concurren a la feria de Montero y la de la materia prima para su agroindustria, verificamos que, efectivamente, la localización de Montero tiene una gran racionalidad y que Montero es el centro urbano que intercambia y vitaliza un área de hasta 50 km. a la redonda.

Tenemos ya la respuesta que buscábamos. Es obvio que Vallegrande, que en 1950 tenía aeropuerto, sede del Banco Central, Catedral y muchos otros servicios especializados, al quedar fuera del área de influencia de la carretera, y sobre todo al crecer Santa Cruz, y polarizar la región, vació el área de actividades y población de Vallegrande.

y su área de influencia, produciendo la destrucción del delicado equilibrio entre Vallegrande, su área de influencia y la función regional que se le había asignado y que se traspasa a Santa Cruz. Es así que los vallegrandinos emigran, sobre todo a Santa Cruz, donde rápidamente ocupan lugares de relieve en la política, la cultura y el comercio.

Portachuelo fue cuna de una buena parte de la clase dirigente cruceña. Era la localidad donde se mantuvieron en forma más pura las costumbres de la sociedad patriarcal y semifeudal y base de los principales terratenientes del Norte. Con la construcción de las carreteras y los ingenios azucareros y el desarrollo de Santa Cruz, el baricentro de la actividad agropecuaria se ha desplazado y Montero se convierte en la sede natural de las actividades de apoyo al desarrollo agropecuario.

CONCLUSIONES

El desarrollo de Montero estaría dado por los siguientes factores:

- a) Su ubicación en el área más dinámica de desarrollo de la región, desarrollo fruto de una política exitosa de desarrollo regional.
- b) Su ubicación geográfica más estratégica que el mismo polo de la Región, respecto a las actividades industriales, agropecuarias y de infraestructura de la microregión.
- c) La migración, que ha creado la necesaria demanda de servicios de apoyo al campesino y al pequeño productor.

3. CONCLUSIONES Y FORMULACION DE HIPOTESIS EXPLORATORIAS

Todo este recorrido por una pequeña región dentro de la geografía latinoamericana, tiene alguna utilidad si logramos extraer de ella algunos elementos que puedan ser generalizados y nos sirven para formular algunas hipótesis exploratorias.

En general la lógica del sistema de producción existente lleva al desarrollo acelerado de polos principales y al abandono de los centros intermedios, los cuales no pueden competir y pierden su rol tradicional.

Durante los últimos 50 años, las ciudades intermedias se han encontrado frente a las siguientes alternativas:

- a) Cuando están situadas en áreas rurales alejadas de los procesos de polarización y del mercado mundial, han mantenido sus funciones tradicionales, su coherencia interna y han tenido un crecimiento vegetativo bajo pero aceptable. Predominan en esos casos las élites locales. Son los casos de Roboré, San José, San Ignacio, en el departamento de Santa Cruz.
- b) Cuando están situadas en áreas sujetas, de una u otra manera a fenómenos de polarización por parte de la ciudad principal, se dan los siguientes casos:

Pueden caer en los "vacíos" que producen la polarización y los nuevos flujos, la nueva infraestructura o la nueva estructura productiva, en cuyo caso, desorganizada su base económica y estando fuera de los nuevos mecanismos, cae en un profundo estancamiento y hasta en un retroceso. En el caso de Vallegrande, que queda al margen de la carretera, perdiendo su función de punto intermedio por el mejoramiento de las comunicaciones. Es también el caso de Portachuelo que pierde su ubicación baricéntrica del norte cruceño.

- c) En algunos casos especiales si las ciudades intermedias ubicadas en zonas polarizadas poseen alguna ventaja especial, sobre todo de localización de recursos o infraestructura respecto a la actividad económica dinámica que se ha producido, entonces se dará un explosivo desarrollo urbano que modificará sustancialmente su rol, su clase dirigente y su estructura física. Este es el caso de Montero.

Cuando una ciudad intermedia en zona no polarizada pero con la presencia de valiosos recursos y potencial cae dentro de una vigorosa política nacional de desarrollo o una agresiva política de las transnacionales, entonces, esa ciudad intermedia podrá convertirse en un polo de crecimiento o de desarrollo, polarizando el área. Es el caso de Santa Cruz de la Sierra, que en 20 años se convierte en la segunda ciudad del país.

Cuando una región en desarrollo presenta un proceso muy mecanizado de la agricultura y una industria avanzada de poca utilización de mano de obra, entonces los servicios de apoyo son muy especializados y son obtenibles sólo en el Polo de Desarrollo. En ese caso, los centros intermedios languidecen.

Las ciudades intermedias en áreas de desarrollo, además de tener ventajas de localización espacial, tienen posibilidades de asumir un papel sólo en los casos en que, además de la mecanización que garantiza la alta productividad, existen grandes masas campesinas inmersas en la economía de mercado y con una relativa productividad y necesidad de servicios a nivel medio.

Una ciudad intermedia insertada en un área polarizada tiene opciones de crecer sólo si el polo principal, por algún motivo cede algunas de las funciones urbanas. Su crecimiento nunca es un hecho autónomo y sin relación con la economía dominante.

La experiencia nos muestra que la antigüedad, prestigio, tradición, cultura e inversiones que tiene una ciudad intermedia son factores de poco peso frente a su inserción o no en la economía dominante, y si posee o no un rol dentro de éste.

Una ciudad intermedia tiene más posibilidades de desarrollo si no existe una fuerte élite local que bloquea las innovaciones y los mecanismos de ascenso y permeabilidad social. Una fuerte migración sobre un núcleo débil facilita esa situación.

En el caso de Santa Cruz las políticas que se han aplicado para revitalizar el sistema secundario de ciudades y evitar la concentración no han tenido el éxito esperado ni en la subregión integrada ni en el resto del Departamento por carecer el Estado de un control efectivo de la localización industrial, la oferta y la demanda de los productos básicos del área y el poder de los grupos urbanos del polo principal.

ESTADO, MUNICIPIO Y PARTICIPACION LOCAL

Raúl González*
Alex Rosenfeld*

I. INTRODUCCION

Se ha expandido en Chile la valorización de los espacios locales como "lugares" políticos y sociales. En esto se combinan motivaciones distintas ancladas en fenómenos y preocupaciones políticas de universalidad temporal y espacial. Algunas de ellas, sin embargo, se ven incentivadas con particular fuerza por la situación autoritaria vigente.

Destacaremos esas distintas fuentes desde las cuales lo local adquiere significación sin limitarnos sólo a lo que, con mayor explicitación, se ha debatido en Chile. Cuatro son los aspectos a señalar: lo democrático-participativo, la relación Estado-sociedad civil, las escalas de la acción social y personal, y el lugar de residencia como espacio definidor de las condiciones de vida.

La democracia y la participación como ideario son, en Chile, conjunción de memoria histórica, de su negación radical en el orden presente y del fracaso del proyecto económico neoliberal (en cuanto mecanismo de cooptación social). Todo esto incentiva la reivindicación de canales institucionales para hacer fluir demandas de grupos. En ese marco es que se pone la cuestión de modelos políticos que vayan más allá de la mera recuperación del sufragio universal y que sienten bases institucionales para una participación más directa en la construcción de la realidad. Aquí se sitúan los espacios locales como factores

* Investigadores de SUR.

de potencialización democrática al aumentar la estructura de oportunidades participativas de la sociedad.

En total relación con lo anterior se encuentra el tema del fortalecimiento de la sociedad civil. Conceptos como desarrollo de "capacidades propias", de movimientos sociales, autogobierno, etc., se inspiran en esta aspiración de hacer crecer la sociedad civil. Esto es la contraparte dialéctica de intentar un Estado que deje de producirse y reproducirse a gran distancia del acceso ciudadano. Lo local constituye un soporte territorial de la organización social de la sociedad civil y un objeto a ser construido en cuanto resultado de procesos y actores sociales.

La consideración de los espacios locales es también gestada desde la preocupación relativa a la escala de vida en que las personas se desenvuelven en la sociedad moderna. Surge la visión de que la dimensión cotidiana en que el hombre se desenvuelve está a una enorme distancia del lugar donde se ubican las decisiones que lo van condicionando. Ello va produciendo una enajenación respecto de las esferas de poder y aún de las propias determinaciones de la vida personal. Esto es más dramático aún cuando más pobres o marginados sean los sectores sociales en referencia.

En este sentido, la preocupación por multiplicar experiencias y escalas "más humanas", significa constituir ciudades para ser usadas(1); surge así la valoración por el barrio, el vecindario y, en general, los espacios locales para la "producción" de condiciones de vida en esferas productivas, de consumo, de recreación, de servicios y otras.

Por último interesa remarcar lo local en cuanto espacio en que se define una dimensión importante de nuestra calidad y condiciones de vida. El territorio circundante a nuestra residencia es pensado como objeto de análisis crítico y de proposición en tanto parte de las necesidades sociales y personales quedan satisfechas o insatisfechas

(1) Lefevre, Henri. *El Derecho a la Ciudad*, Edic. Península, Barcelona 1969; 170 páginas. En la misma línea de ideas, ver: Rodríguez, Alfredo *Por una ciudad democrática*, SUR Ediciones, Santiago, 1983, pp. 149.

según el desarrollo local que exista. La calidad ambiental, el ordenamiento urbano, el número de servicios, la diversidad de funciones existentes, los espacios públicos y recreativos, etc., definirán la calidad de vida de un espacio vital como el del lugar donde se posea la habitación.

Como puede observarse, en este inventario de aproximaciones hacia lo local, se nuclea preocupaciones de gran importancia respecto del funcionamiento de la sociedad. En este marco nos interesa examinar la realidad del municipio. Este es una expresión institucional referida al espacio local (comuna) y es de donde se ejercen el gobierno y la administración locales. En este sentido el gobierno local (municipio) es la parte constitutiva fundamental de otra más amplia que es la del poder local. Este resulta de la práctica y articulación conflictiva del municipio y los distintos grupos de presión locales. La magnitud de ese poder local tiene, a su vez, estrecha dependencia con el nivel de centralización o descentralización existente.

II. EL MUNICIPIO CHILENO Y LA TRANSFORMACION AUTORITARIA

2.1 Antecedentes Históricos(2)

Los primeros antecedentes del municipio chileno se encuentran en los cabildos coloniales, institución proveniente de la España conquistadora. Los cabildos constituyen en un comienzo centros bastante efectivos de gobierno y administración no sólo local sino de amplias extensiones territoriales. Los cabildos tuvieron también en un comienzo, grados altos de autonomía del gobierno metropolitano aunque, claro está, bajo el dominio de los conquistadores españoles.

Esta autonomía se restringe rápidamente, en el siglo XVIII, con las Reales Audiencias, instancia representante del poder central. Poste-

(2) Esta parte es una versión resumida del capítulo respectivo del trabajo de Blas Tomic y Raúl González. "Estado y Municipio, dimensiones de una relación clave". *Documento de trabajo* -PREALC, Santiago, 1983 pp. 159.

riormente crece la voluntad de centralizar el poder en la metrópoli con el comienzo de las guerras europeas. Esto implicó la designación de los llamados corregidores y la ampliación de las facultades otorgadas a las Reales Audiencias. Así mismo disminuye su carácter democrático con el aumento del número de regidores "perpetuos" que eran designados. Sin embargo, y en conexión con los procesos de independencia americana, el cabildo logró expresar una reacción de los grupos "criollos" contra la dominación colonial.

Después de la época de la Independencia y de los conflictos posteriores entre grupos e ideologías acerca de la institucionalidad política que debía darse la nueva nación, se impone en Chile, desde la década del 30, un fuerte centralismo político, siendo derrotadas ideologías federalistas y grupos regionalistas. En ese período la discusión o demanda respecto de autonomías locales es prácticamente inexistente. Es importante sí, que se mejora la naturaleza democrática del municipio al eliminarse los regidores designados aún cuando siguió vigente el voto censitorio.

Dicho tema adquiere relevancia a fines del siglo pasado, con la formulación en 1891 de una nueva ley de Municipalidades que se llamó de "Comuna Autónoma", por la gran independencia y responsabilidad de diversos servicios que se les otorga a los municipios(3).

Sin embargo, en términos concretos, las acrecentadas atribuciones y funciones municipales promulgadas después de la lucha civil no implicaron una respuesta efectiva de la institución. Los municipios no tuvieron la capacidad técnica ni financiera para brindar los servicios estipulados, produciéndose un importante desprestigio de su eficacia e importancia.

La Constitución de 1925 recoge, en parte, una nueva reacción centralizada, aunque manteniendo algunas ideas de descentralización ad-

(3) Esta formulación obedeció centralmente a presiones de grupos conservadores-oligárquicos. Estos reaccionaron ante un Estado centralizado que se comenzó a orientar en un sentido industrialista y nacionalista durante la presidencia de J.M. Balmaceda (1886-1891).

ministrativa que formaban parte de un sentido común republicano. En general, el municipio chileno desde allí hasta 1973 careció de importancia mayor en tanto institución productora de servicios públicos y de motor del desarrollo local. A pesar de esta situación siempre conservó un cierto relieve político a raíz de las elecciones locales que, cada vez más se vincularon, y eran una cierta medida a la vez, de las grandes opciones y corrientes políticas nacionales.

Esta escasa incidencia, se reflejaba en los pocos servicios públicos que dependían de ellos, en los pocos recursos que manejaban y en la falta de capacidad técnica y administrativa. Ello tuvo como consecuencia una pobreza en los planteamientos políticos que estuvieran, en sentido estricto, vinculados a planes de desarrollo local, a objetivos locales, etc.

2.2 El Municipio al momento de la instauración del Régimen Militar

La escasa relevancia que tenían los municipios chilenos a comienzos de la década del 70 era en buena medida resultado de la insuficiencia de recursos, así como el que éstos estuviesen concentrados en gastos de operación y no de inversión(4). A estas características de magnitud y estructura de gastos se sumaba otra: el sistema de ingresos municipales altamente regresivo. La Ley de Rentas Municipales asignaba directamente a cada comuna las contribuciones sobre bienes raíces, impuestos sobre sitios eriazos, los estudios y aprobación de planes de construcción, sin que existieran mecanismos de distribución intercomunales. Las transferencias del gobierno central se distribuían en un 80% según el avalúo urbano, lo cual beneficiaba a las comunas más ricas del país.

El nivel de ingresos de los habitantes de las comunas influye también de manera regresiva sobre los ingresos municipales, al modo de un

(4) Vega H.; Sánchez D.; Durandean M. "Intento de caracterización de la estructura de Ingresos y Egresos de las Municipalidades del Area Metropolitana de Santiago". *Cuadernos de Desarrollo Urbano y Regional* No. 10 CIDU, P.U. Católica de Chile, Santiago, 1969.

círculo vicioso. Los ingresos que perciben las familias otorgan una importante fuente de recursos con las patentes de automóviles y licencias de conducir. Podemos contabilizar, además, un porcentaje de facturación por ciertos servicios básicos (gas, agua potable, teléfono). Las comunas más ricas, por último, tienen mayores cantidades de servicios profesionales y comercio (en valor), lo que también influye desigualmente en los ingresos municipales.

La escasez de recursos se ve acentuada por el hecho de que alrededor de un 70% de los ingresos que percibía el municipio chileno tenía un carácter pasivo, es decir, sin que haya mediado gestión alguna por parte de éste. Las diferencias de ingresos provocadas por la situación antes descrita, por tanto, no pueden ser alteradas por los municipios, ya que éstos no controlan ni pueden afectar las variantes pertinentes. Además, frente a esta realidad de montos de ingresos mayoritariamente pasivos, los municipios nunca mostraron una capacidad de reacción y se limitaban a vivir con la comodidad de niveles de ingresos previamente asegurados(5).

Por último, como se señaló antes, la estructura de gastos municipales se caracteriza por su intensa concentración en gastos de operación, a lo cual debemos sumar una carencia de programación de los limitados proyectos de inversión. Las técnicas presupuestarias y la programación de gastos estaban marcados por la inercia y la rutina más que por la creación de planes y proyectos de mediano y largo plazo(6).

La baja capacidad para fomentar el desarrollo local hacía del municipio, entonces, un "sistema político cerrado"(7). Esto incluso se expresaba en el hecho de que alrededor de la mitad de las demandas o

(5) Ver: *Análisis de la Estructura financiera del Municipio chileno*, Pablo Trivelli, CIDU, P.U. Católica de Chile, Santiago, 1971, pp. 188.

(6) Ver: "Presupuestos por programas en las municipalidades Chilenas". G. Schlesinger. *Cuadernos de Desarrollo urbano y regional* No. 11; CIDU; P.U. Católica de Chile. Santiago, 1969, pp. 76.

(7) Ver al respecto, Martínez Gustavo: "El Municipio Chileno como sistema político". *Cuadernos de Desarrollo urbano y regional* No. 12; CIDU; P.U. Católica de Chile, Santiago, 1970.

reivindicaciones que recibía un municipio, provenían de sus propios empleados o funcionarios. No existían, a su vez, mecanismos eficaces que permitieran la apertura del municipio a la comunidad organizada; al contrario, las escasas demandas locales existentes eran peticiones de carácter individual. Esto ocurría en un marco de acumulación de déficits sociales y de una dinámica política, donde las organizaciones territoriales y sus demandas crecían bajo el impulso de la Ley de Juntas de Vecinos. Sin embargo la irrelevancia municipal hacía que el horizonte de las reivindicaciones populares no fueran los municipios, sino más bien organismos e instituciones de carácter nacional con real capacidad de resolver problemas.

Esto había dado origen, alrededor de los años 70, a un debate y a una literatura sobre el tema, que se centró en las deficiencias del municipio chileno. En ello hay presencia de fuerzas políticas, de técnicos municipales y de académicos preocupados en proponer modificaciones.

La idea y ejecución de la reforma municipal del régimen militar, si bien adquiere un significado particular que le dan el marco, racionalidad y sentido vigente, tenía por tanto, en cuanto a precedentes generales, aquella sensación de que el municipio chileno no funcionaba y que se encontraba, como se ha dicho, en crisis.

2.3 El diagnóstico crítico y la transformación del Régimen Militar

El régimen militar desarrolla una evaluación específica de la realidad municipal, que le da mayor concreción a la crítica del municipio y una explicación a los fundamentos de las transformaciones municipales.

Una primera crítica que se formula es respecto de las atribuciones municipales. Se dice que el municipio bajo la legislación y práctica anterior carecía de un rol significativo en materia de desarrollo integral, cuestión que efectivamente ocurría y, aún más, era creciente a través del tiempo.

Respecto de la participación se dice que no existía una normatividad

y un mecanismo operativo práctico que estableciera la participación de la comunidad local. Junto a esa inexistencia y transformándola en una crítica medular a la vez, se habla de la politización en que habían caído los municipios, haciendo de él más un lugar de enfrentamiento y favoritismo político que una instancia planificadora del desarrollo local.

Se critica, además, su no integración y no coordinación con otros niveles de administración, como el provincial, restándole eficiencia y racionalidad a su accionar.

Otro aspecto que se señaló crítico y que es visto como una causa importante de las limitadas facultades y funciones municipales es la escasez de recursos financieros que tenían las municipalidades.

Por otro lado se señala también, la carencia de reales "potestades de mando reglamentarias y ejecutivas" por parte del alcalde, que diluían su responsabilidad y su figura como primera autoridad comunal.

Por último, se critica la inexistencia de técnicas presupuestarias, administrativas, programáticas y, en general, planificadoras en los municipios. Esto, en alguna medida, era la resultante de un municipio que no tenía horizontes para su accionar.

En verdad, la mayoría de estas críticas, como hemos señalado, representan una cierta percepción generalizada acerca de la situación que tenía el municipio chileno hasta antes del proceso de reformas últimas. Sin duda que las críticas relativas a la "excesiva politización" de la institución municipal así como la de la necesidad de su mayor vinculación a los programas de desarrollo nacional y regional a través de una pertenencia orgánica al sistema de gobierno y administración interior, se demostraron parte de una ideología del control social del régimen militar. Sin embargo, más allá de ello, la imagen de "crisis municipal" que se desprende de la evaluación militar confirmaba una realidad aceptada.

Es sobre la base de estas críticas que desde 1974 se comenzaron a formular reformas profundas al régimen municipal. Sin embargo es im-

posible entender dichas reformas por sí mismas; éstas forman parte de un conjunto más general que ha afectado al Estado Chileno y dentro del cual encuentra su racionalidad última(8). A su vez las reformas que se vinculan directamente con el municipio, han sido presentadas como de importancia específica, en cuanto éste sería el lugar donde con mayor propiedad se concretarían algunos principios del régimen vigente, como la descentralización, la participación, y la privatización de recursos e iniciativas.

De acuerdo al D.L. No. 573 (12 de julio, 1974) se estableció un "estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado", al cual se asimila el régimen de Administración Municipal, conformando un sólo sistema. Ello implica que la administración local queda jerárquicamente vinculada al jefe del poder ejecutivo. El alcalde pasó a ser designado por una autoridad superior, que en el período de transición es el propio Presidente de la República. Posteriormente serán los Consejos Regionales de Desarrollo los que designarán al alcalde en base a una terna presentada por los CODECOS(9).

Pero no sólo respecto a la estructura del poder político local existen modificaciones. También el rol del municipio en la satisfacción de las necesidades públicas, la relación con los vecinos y las organizaciones comunales; las capacidades financieras que presentan y otras materias, han sido motivo de cambio y de definición. Ello se refleja en una nueva Ley de Rentas Municipales, en el traspaso de servicios de educación y salud y en la constitución de mecanismos de participación comunal.

(8) La lectura del régimen suma la crítica del carácter interventor ("ineficiente") en lo económico y del carácter de compromiso o negociador ("ingenuo e inerte") en lo político. *El marco de las Transformaciones Municipales*, Raúl González. SUR *Doc. de Trabajo* No. 19, Santiago, 1983.

(9) Los CODECOS y COREDES son órganos constituyentes del "sistema de participación" establecido por el régimen. El COREDES está presidido por el Intendente y participan los Gobernadores de las provincias, representantes de las FF.AA., y miembros designados de los principales organismos públicos y privados de la Región. Los CODECOS están integrados por representantes de organizaciones funcionales, territoriales y actividades relevantes de la comuna.

III. EVALUACION DEL MUNICIPIO ACTUAL

La regionalización del país y, consecuentemente, el proceso de "municipalización" del gobierno militar, ha sido realizada, entre otros, con el objetivo de descentralizar el Estado. La principal vía usada para poder quitar poder al Estado ha sido la privatización de la economía obsequiando, en este plano, gran parte del poder estatal a aquellos que dominan el mercado; dominio frente al cual, justamente, se explicaba parte de la intervención económica del Estado chileno, que obedecía a la presión de grupos populares y medios. Esta privatización ha sido posible, por una alta represión política que ha hecho omnipresente al Estado. Esta mezcla de privatización y mercantilización de la vida, con un autoritarismo político y cotidiano, no ha dado como resultado un proceso de descentralización del Estado y robustecimiento de la sociedad civil.

Hoy existen mayores competencias y recursos en niveles más bajos del Estado sin embargo, todo el Estado se conforma como una pirámide que hace depender fuertemente a cada nivel territorial de los superiores. La mayor autonomía municipal que pudiese desprenderse de acceder a mayores recursos y atribuciones se ha visto amortiguada por las fuertes dependencias políticas, lo que la transforma en una autonomía medrosa y cuidadosa de la autoridad superior de la cual se depende absolutamente. A ello se agrega la presión por no limitar al mercado en su libre desenvolvimiento también en los espacios locales, con lo que se inhibe la acción municipal(10).

De esta experiencia también extraemos el que una democratización y socialización del poder no sólo implica el traslado de poder desde esferas centrales a locales del Estado, sino paralelamente la asunción de la comunidad organizada de esa mayor cuota de poder. Hasta ahora, en las pocas comunas donde existe un cuerpo colegiado (Consejos de Desarrollo Comunal), éste ha funcionado sólo como organismo asesor.

(10) "... no puede el Municipio crear o mantener una situación estatizante a nivel local, puesto que ello burlaría la acción subsidiaria que el gobierno central está empeñado en realizar", Sergio Fernández. Ministro del Interior; 2o. Congreso de Alcaldes 1980.

En cuanto a los recursos financieros municipales, la modificación de la Ley de Rentas Municipales permitió que éstas, que representaban en 1979 un 2.6% del gasto público, alcanzaran a un 5.3% en 1981. Además, en esos dos primeros años de aplicación de la nueva ley aumentaron 2.5 veces en términos reales(11).. Conjuntamente al incremento de fondos financieros se traspasaron a los municipios la administración de algunos servicios públicos, principalmente las escuelas (básicas y secundarias) y servicios médicos de atención primaria.

Esta mayor dotación de recursos (a excepción de la ligada al traspaso de servicios) se hizo sobre la base del traslado de impuestos a beneficio local, como el de contribución de bienes raíces y el de patentes y licencias de conducir. Ello tiende, naturalmente, a favorecer a las comunas más ricas por razones ya expresadas anteriormente. La acentuación de las grandes desigualdades intermunicipales que han existido históricamente, han sido parcialmente enfrentadas con la constitución de un Fondo Común Municipal, que redistribuye el 55% de los ingresos totales por impuesto territorial (contribuciones) a lo cual se sumarían las patentes de automóviles. En términos generales estos dos efectos han tendido a mantener las diferencias de ingresos entre los municipios, en desmedro de aquellos de las comunas más pobres.

La elaboración y presentación de proyectos de rentabilidad social al Fondo Presidente de la República es otra manera que tienen los municipios para captar recursos destinados a inversión. Estos aumentos en el origen de los ingresos y un gasto más enfocado de la inversión se complementan con una mejor información estadística y la creación de oficinas de planificación comunal (Serplac), las cuales han logrado conformar en varias comunas "bancos de proyectos" de desarrollo comunal; con las limitaciones que impone el modelo de mercado.

Sin embargo, esta transformación de la estructura financiera de los municipios chilenos, si bien apunta en una dirección adecuada, ado-

(11) González, R., y Tomic, B., *op. cit.*

lece de varias insuficiencias que relativizan la bondad de los cambios.

En primer lugar, un conjunto o suma de proyectos no significa la constitución de una estrategia de planificación y desarrollo local, y esto último ha estado limitado por la hegemonía dada al mercado en la asignación de recursos, lo que también se ha expresado a nivel local. Esto se manifiesta en una realidad de proyectos aislados e incluso al desuso de instrumentos como los planes reguladores. Una segunda limitación importante es el problema de la autonomía de los programas; la mayoría de ellos están determinados por políticas diseñadas a otros niveles jerárquicos (Intendencia de Región), cuestión que define también la asignación de recursos para los proyectos de inversión que mencionáramos antes. En tercer lugar, en la formulación de programas y proyectos no participa la comunidad organizada y, por ende, su origen y sentido se impone verticalmente.

Por último, en los pocos casos en que se aceptan demandas, de acuerdo a la política de "subsidiariedad" del Estado, la municipalidad prioriza proyectos en lugares donde la comunidad realiza esfuerzos económicos complementarios a los recursos edilicios. En estos proyectos, se termina beneficiando a los sectores con alguna capacidad de ahorro entre los más pobres.

La desconcentración de facultades operativas en estas condiciones, más que un efectivo traspaso de poder hacia ámbitos locales queda reducida a factores de mayor eficiencia, aún cuando existe el razonamiento complementario de posibilitar ciertos niveles de participación de parte de los usuarios.

Al contrario, en la línea de mando que llega desde el gobierno central a la comunidad, pasando por el municipio, encontramos como último eslabón gubernamental a las organizaciones territoriales de carácter legal: las Juntas de Vecinos. Intervenidas, depuradas y "despolitizadas", forman parte de una cadena institucional que conforma un modelo de "participación". El concepto de participación que se maneja a nivel de gobierno comunal, en el desarrollo social, es fundamentalmente entender a la gente como objetos de información: la

gente participa porque está informada(12). Complementariamente, se entiende por participación la libertad para elegir en el mercado o la libertad de iniciativa económica, cuestiones ambas difíciles de practicar por parte de los más pobres.

El nivel de participación es evaluado, entonces, por el grado de adscripción que muestran las organizaciones a los programas municipales. Esto es la síntesis del control político. El fracaso de los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS) se explica en gran parte porque la participación comunal es reducida a un papel meramente asesor.

IV. HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

Al formular una estrategia (sus líneas fundamentales) de descentralización del aparato estatal, las relaciones entre poder y gobierno central y poder y gobierno municipal quedan definidas en medio de este proceso. Este proceso no incluye sólo a la comuna o al municipio. Ni siquiera es sólo una descentralización de tipo territorial, sino también funcional. Dicha estrategia de descentralización debería contemplar las siguientes afirmaciones:

- a) . La mayor importancia de los gobiernos municipales reflejado en recursos, competencias y participación debe ser entendida y planteada en un marco más amplio de descentralización que incluye otros niveles territoriales como provincias, regiones, etc.
- b) La voluntad de descentralizar el Estado no conduce necesariamente al planteamiento de un Estado Federal. Dicho en términos más generales, la discusión sobre la concepción y organización del Estado no queda encerrada entre la opción de un modelo unitario, centralista o el modelo federal. Resulta oportuno anotar en este punto que el planteamiento de la descentralización del Estado se hace en un período histórico que tiene en diferentes realidades y latitudes, algunas características como las siguientes:

(12) Ver: Espinoza, Vicente. "Poder, Poder Local y Participación". En *Gestión Local y Descentralización (Ocho Reflexiones)* SUR. Doc. Trabajo No. 25, Santiago, 1984.

- i) Una crisis del sobrecentralismo desde el punto de vista de la democracia, la participación y la eficiencia.
 - ii) Una dificultad del federalismo para seguir existiendo como tal, en tanto la inevitable tensión entre los estados federados y el estado central ha mostrado, en los hechos, una tendencia a privilegiar el poder central.
 - iii) La existencia de procesos históricos que siguen poniendo en cuestión a las formas en que están "resueltas" en distintas partes, las relaciones entre poderes locales, regionales y centrales en favor desmedido de estos últimos.
 - iv) Por último, la propuesta de mayores poderes locales, coincide en tiempo y espacio con propuestas y procesos de mayores atribuciones a los niveles inter-países (federaciones internacionales), es decir, a los niveles territoriales máximos. Lo local y lo "planetario" son así tendencias que se justifican por razones correspondientes que plantean un difícil dilema de armonización.
- c) Tanto a nivel local como regional deben coexistir representaciones del poder central como representaciones de las comunidades territoriales. Estas últimas podrán cobrar distintas formas como asambleas, especies de parlamentos, cuerpos de regidores, representantes sociales, etc. Entre ambos tipos de representaciones deberá existir una relación permanente y clara respecto de autoridades, competencias y complementariedades. Debe, a su vez buscarse la forma en que la organización "inferior" influya en la constitución y ejercicio de la "superior".
 - d) A nivel comunal las autoridades máximas deben ser, claramente, de naturaleza representativa y no delegativa. Esto, aún cuando la asegure, es un requisito indispensable de autonomía local y supone eliminar la dependencia del alcalde respecto de autoridades superiores.
 - e) Debe existir un conjunto de funciones amplias que sean de competencia local y sea en forma privativa o compartida. Sin embargo no se trata de una mera enumeración de atribuciones, por largas que ellas sean, sino de que ellas sean la materialización de una idea matriz que le reconoce al municipio el carácter de organismo central en el desarrollo comunal. Lo anterior supone una contraparte adecuada de recursos financieros y técnicos que permita una acción amplia y flexible.
 - f) Las obligadas racionalidades y correspondencias que deben existir

tir en los proyectos y uso de recursos entre los distintos municipios fronterizos y de éstos con el gobierno central y las regiones, deben ser resueltas sobre la base de instancias intermunicipales y no sólo apelando a la coordinación y planificación desde el gobierno central.

g) La adquisición por parte de los municipios de nuevas responsabilidades y derechos (así como de las regiones) debe ser entendida en los hechos, como un proceso en parte inducido y en parte conquistado. Esto significa que ese objetivo no se agota en un momento ni es concebido como un mero acto jurídico (ley orgánica). Lo que se gesta es una voluntad de avanzar al máximo en esa dirección sin olvidar que no es un proceso fácil y que existe una enorme heterogeneidad por parte de las comunas y territorios.

En este punto cabe señalar dos cosas interesantes respecto de Chile:

- i) No existe en el caso chileno una gran tradición regionalista.
 - ii) Por otro lado, no ha existido por parte de las organizaciones territoriales una historia antigua de reivindicaciones (y menos de ejercicio) de un gobierno local.
- h) El gobierno central, las instancias regionales y las coordinaciones intermunicipales deben desde un inicio crear las condiciones (instrumentos y mecanismos) que hagan consistente el proceso de mayor poder regional y local, es decir, procurando una distribución territorial (dado que la segregación es a la vez social) más justa del ingreso y la riqueza.

Dos cosas resulta interesante acotar al respecto:

- i) Lo primero es que todo esto supone afirmar que la descentralización es un efectivo aporte a la democratización, si es que es un proceso dirigido por intereses sociales mayoritarios.
- ii) Lo segundo es que las autonomías locales no pueden transformarse en la forma de defender privilegios.

Por último, y recogiendo afirmaciones anteriores, el actual traspaso ya realizado de servicios públicos (salud y educación) no debe ser revertido en tanto constituye un avance en dotar de significado al municipio. De lo que se trata hoy es de presionar por la democratización en la gestión de dichos servicios y por la creciente igualación en sus disponibilidades de recursos y poniéndolos más bien en relación

con los niveles de insatisfacción de necesidades básicas que se prestan en las distintas comunas.

V. PARTICIPACION Y GESTION LOCAL

De acuerdo con el capítulo anterior, la descentralización realiza su potencial democratizador sólo si existe una participación real, sólo en donde la cercanía respecto a las autoridades permite convertir al municipio en un lugar accesible, con incidencia, y control por parte de la población.

Anteriormente, en la crítica a la participación bajo el régimen militar nos referimos a una forma de "participación", ceremonial o autoritaria. Otro enfoque considera que se participa en la medida que se adquieren habilidades o se desarrollan canales para la integración al "sistema". Esta perspectiva, que se desarrolla a partir de la identificación de un sector "*marginal*" a la sociedad, parece también insuficiente para concebir la participación.

Por estas razones, parece importante discutir los criterios de participación como requisito para el diseño de los procesos o mecanismos de participación; cuando se define la participación en términos operacionales se deja afuera un elemento muy importante como es la definición de los fines. Lo que interesa resaltar es justamente la participación de la población en la determinación de estos fines.

Tampoco ejercer influencia para contribuir a generar una voluntad colectiva, legítima, basta para definir una participación efectivamente sustancial. Esta debe incluir la intervención directa en las principales etapas del proceso decisional.

En este sentido, la existencia y extensión de la participación es función de la estructura de oportunidades que caracteriza a la sociedad. Es decir, depende de la organización política y social que son permitidas en la sociedad —marco institucional y transferencia de decisiones del ámbito público al social— y, concomitantemente, de los tipos de acción colectiva que se manifiestan en el espacio local.

En otro plano, es difícil pensar en un desarrollo amplio de la participación en condiciones de aguda desigualdad social. El grado de aprovechamiento de las oportunidades de participación está condicionado, en parte, por la capacidad de los ciudadanos y sus organizaciones de disponer de recursos financieros con suficiente libertad y en un volumen compatible con sus objetivos.

Por último, la participación es función también de los mecanismos o modelos que se constituyen.

En cuanto a éstos, existen distintos marcos institucionales o formas de participación territorial democrática, lo cual permite afirmar "que no es posible postular el recurso mecánico y universal de ciertas categorías instrumentales de democratización, sino que el uso de éstas aparece condicionado por procesos históricos. . ." (13).

En torno a esta problemática de la participación, no sólo está envuelta una discusión sobre modelos o mecanismos de gestión local; también aparecen temáticas pertinentes a lo descrito antes: la relación entre movimientos sociales y Estado, el problema de la descentralización y las atribuciones del gobierno local que ya hemos tratado, y la forma de democracia, directa o representativa. Tomando en cuenta estos factores, se pueden describir algunos "modelos" de participación y gestión existentes.

a) La forma más usual de participación es la representación de tipo "formal". Aquí el Alcalde y los Consejeros (regidores) son elegidos principalmente en base a una afiliación política mediante el voto secreto y universal. En estos casos, el Consejo formado por dichos representantes, conforman el aparato decisonal del municipio o gobierno local. Aunque con diversos grados de influencia, en algunos países suelen existir mecanismos anexos de participación de los vecinos.

En Francia, por ejemplo, se han desarrollado las llamadas Comisiones Extramunicipales, lugar donde se canalizan los distintos problemas que

(13) Kusnetzoff, Fernando. *Democratización del Estado, Gobiernos locales y cambio social. Experiencias comparativas en Chile y Nicaragua*. Ponencia. Congreso Mundial de Sociología, México, agosto, 1982, pp. 22.

afectan la vida cotidiana de las personas (sanidad, deporte, educación, recreación, etc.), y donde participan Consejeros Municipales y organizaciones de barrio o vecinos. De la misma manera nada impide la participación ciudadana en el municipio francés, en torno a definir el plan de ocupación del suelo comunal, aunque ello, al igual que toda toma de decisión final es prerrogativa sólo del Consejo de regidores(14). Una variante interesante de esta manera de participar, constituye la recién creada Oficina de Participación Vecinal del Municipio de Lima; que tiene el objetivo de canalizar, coordinar, promover, apoyar y realizar programas en conjunto con las organizaciones vecinales.

b) Una segunda manera de entender la participación a nivel local se da cuando estos gobiernos territoriales están en una situación de doble subordinación. Por una parte dependen de organismos centrales de administración estatal, los que proporcionan marcos normativos, presupuestarios, metodológicos y, por otra parte, los miembros de la Junta o Asamblea Municipal —normalmente colegiada— que representan y/o responden a organizaciones de masas populares territoriales, ya sea de manera directa o elegidos. En estos casos, que usualmente han sido precedidos por situaciones de transformación revolucionaria, se produce una integración mayor del aparato estatal con la sociedad civil. Más allá de la evidente participación e influencia de los ciudadanos y sus organizaciones en determinar importantes aspectos de sus condiciones materiales de vida, se cuestiona en estos casos, la evidente pérdida de autonomía de la sociedad civil, en la medida que tienda a predominar una absorción de la organización social por el aparato estatal(15).

c) Un tercer mecanismo de participación contemplaría el sufragio universal, pero, a su vez, se implementarían formas directas de participación, manteniendo la autonomía del movimiento y organizaciones populares ("contrapoder"). Entre las razones para pensar en una propuesta de esta naturaleza, está la de que la participación limitada al

(14) Nuñez, Ricardo, "Introducción a la política municipal francesa". *Centro de Estudios Económicos y Sociales VECTOR. Programa de Desarrollo Local*. Avance de investigación, Santiago, 1984.

(15) Ver: "O Estado, os movimentos sociais, o partido" (última entrevista con Nicos Poulanzas) En: *Revista Espaço o Debates* No. 9, Neru, São Paulo, 1983.

sufragio universal es vista críticamente incluso por el propio pensamiento liberal, desde el cual se han buscado formas de perfeccionamiento, como la creación de los Consejos Económicos Sociales en varios países europeos occidentales. También bajo el influjo de ideas socialistas, se levanta una crítica radical a las formas democráticas (parlamentarias). Esta crítica tiene como componente no sólo que la democracia es formal cuando se asienta sobre relaciones económicas de explotación, sino que su "forma" institucional misma es parcial, inadecuada, incompleta y fuente de división entre dirigentes y dirigidos. De esta manera, nace el objetivo de hacer confluír la representación política elegida democráticamente a través del voto universal con la participación directa.

Retomando las temáticas mencionadas anteriormente y que están expresadas en la discusión sobre modelos y mecanismos de gestión local, se pueden apreciar dos discusiones relevantes sobre el problema del poder y gobierno locales. La primera está referida a la cuestión del carácter de la democracia, y la segunda respecto a la relación movimiento social y Estado.

La primera discusión, como dijimos, está referida al carácter de la democracia política postulada. El razonamiento, es que una visión dicotómica y antagónica entre democracia parlamentaria y democracia directa es un planteamiento altamente cuestionable. Un trayecto teórico más fértil es más bien el de la búsqueda de las complementariedades y, en función de ello, fomentar permanentemente los mecanismos y materias de gestión directa de la comunidad. El carácter de la democracia queda así definido en un "intermedio" entre el planteamiento liberal clásico (democracia parlamentaria-representativa) y el planteamiento marxista clásico (poder dual Estado-proletario).

La segunda discusión ha estado presente con gran énfasis en las reflexiones teóricas sobre democracia-socialismo del último período. El gobierno local o municipal, pensamos, debe adquirir la capacidad de desarrollar una estrategia democratizadora (instancia gubernamental que sin perder su calidad de aparato de Estado, adquiere otra tan fuerte como ella: la de un aparato gestionando para la comunidad); estrategia que depende en gran medida, de la relación que se establezca entre el movimiento social o la organización territorial con el Estado.

En primer lugar, se debería evitar la cooptación en base a una política oficial, y en cambio, se debe reconocer y permitir el pensamiento y la acción independiente de la comunidad organizada. En segundo lugar, una relación así establecida permitiría que la organización territorial esté —indistintamente— en conflicto, en colaboración, o en apoyo condicionado con respecto a la gestión local. Esto significa, que la organización asume el problema del poder, "disputando" el espacio de la política al Estado. La organización social, de esta forma, no es concebida en la marginalidad respecto del Estado ni disuelta al interior de su organización político-administrativo.

En el caso chileno, además, hay dos problemas que han estado en la preocupación política por lo local. Uno primero está referido al planteamiento que ve en el aumento de los poderes locales un factor de estabilidad política en una democracia futura, al descomprimir el aparato central del Estado del conjunto de conflictos nacionales. Se argumenta que en el pasado un factor de inestabilidad fue la excesiva concentración de conflictos a ese nivel.

Una segunda preocupación está referida a una cierta condición que se le asigna e impone a la participación local a fin de constituir un proceso social "virtuoso". Esto es que no se produzca una ideologización que penetre los procesos y los agentes locales de tal forma de no transformar el escenario local en uno de lucha ideológica determinado por las grandes opciones y corrientes políticas nacionales.

Como se observa, ambos planteamientos están cruzados por el análisis que se hace acerca de las causas de la "ruptura institucional" chilena en 1973 y hacen como centro de su preocupación el problema de la inestabilidad política y el de la sobreideologización.

Sin embargo, parece útil diferenciar entre lo que es una "excesiva" ideologización de los problemas, de la necesidad de que en el espacio y gobiernos locales se discutan y se pongan en práctica programas con sentidos políticos explícitos. Estos últimos no son sólo necesarios sino naturalmente vigentes como realidad cultural en una sociedad de necesidades reprimidas así como de agudas desigualdades sociales. Ello produce una realidad conflictiva que sólo puede ser

enfrentada, en un sentido profundo, a través de transformaciones en el carácter y contenido de las distintas políticas. La necesidad de transformación se impone así como un objetivo de canalización positiva de energías colectivas lo que, por obvia consecuencia, supone el desarrollo del conflicto social. La pretensión de una línea absoluta de ruptura entre la problemática local y nacional (estilos de desarrollo, tipos de propiedad, estrategias de intervención estatal, etc.) olvida el condicionamiento objetivo de la primera por la segunda y el que los agentes intervienen en planos simultáneos.

A pesar de ello, se debe aceptar que la definición de un campo claro de atribuciones municipales que establezca, a su vez, un campo de negociaciones de nivel local, junto con producir una socialización del poder, puede desconflictuar positivamente el aparato central del Estado de presiones innecesarias. Junto a ello, los distintos agentes sociales (locales) deberían ser capaces de asumir y vivenciar sus opciones ideológicas nacionales no como sistemas cerrados que además se juegan en cada movimiento.

Pero, como hemos señalado, el fuerte conflicto social no puede ser unilateralmente descrito como el resultado de la ideologización de actores más allá de lo deseable, para cualquier situación. Es necesario reconocer la existencia de ciertas bases materiales sobre las cuales aquel se gesta. Y esto, desde un punto de vista democrático, se resuelve, principalmente, no por la vía de la desideologización sino por la de los cambios sociales que favorezcan a una mayoría social que así lo hace explícito.

GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACION VECINAL

EL CASO DE LIMA METROPOLITANA

Luis A. Chirinos*

INTRODUCCION

DIAGNOSTICO DE LA CRISIS MUNICIPAL EN EL PERU

Quien pretendiendo conocer la realidad de nuestros países hubiera recurrido a la lectura de las Constituciones, leyes o textos jurídico-políticos, obtendría ciertamente una versión distorsionada de la misma. En efecto, nada más alejado de la realidad que estos documentos. Varias y conocidas son las razones: la creciente brecha entre la Ley y la Realidad; la inadecuación del régimen liberal a nuestras sociedades; las profundas disparidades y desigualdades internas; el centralismo; la debilidad orgánica de la sociedad civil y la institucionalidad política, etc.

Esta distorsión aparece con rasgos de mayor gravedad en lo referente a los Gobiernos Locales. Estos han atravesado en los últimos 50 años una profunda crisis, a despecho de lo cual, en torno de ellos se ha desarrollado una abundante y profusa legislación, así como una grandilocuente literatura que desafiaba —por decir lo menos— la realidad.

Dos fueron las piedras angulares de esta visión legalista: por un lado, la afirmación de la *Autonomía Municipal*; y, por el otro, la afirmación que los Gobiernos Locales constituyen las *células básicas de la Democracia*. La crisis municipal atraviesa de modo crucial ambos principios, cuestionando de raíz su vigencia.

* Investigador del Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional CIDAP. Perú.

En cuanto a la Autonomía, ésta suele especificarse en tres dimensiones: la Autonomía como Gobierno Local; la Autonomía Económico-Financiera y la Autonomía en la prestación de los servicios públicos y ejercicio de sus funciones. El más somero análisis de la experiencia peruana nos llevará a constatar lo alejado de la realidad de estas afirmaciones.

En lo referente a la Autonomía como Gobierno Local, hasta 1980 —y con escasas excepciones— las Municipalidades han sido apéndices del Poder Ejecutivo no sólo porque sus autoridades fueran nombradas por éste, sino porque en el proceso perdieron su capacidad de ser representantes de la ciudadanía a nivel local. De este modo, se redujeron a ser meros órganos administrativos sin poder político real. Demás está decir que las Municipalidades no fueron capaces tampoco de expresar política ni socialmente a las fuerzas actuantes en la sociedad peruana.

En el campo de la Autonomía Económica-Financiera se produjo un doble proceso: una sistemática política de "expropiación" de recursos municipales por el Gobierno Central y una incapacidad absoluta para controlar su propia política económica. En estas condiciones la economía municipal devino en caótica e irracional. Ejemplos de ello sobran: los déficit municipales han ido en incremento cada año; el aporte municipal al total de la inversión Pública se ha reducido a límites ínfimos; la brecha entre Gastos de Capital y Gastos Corrientes se amplió en beneficio de éstos últimos, llegando a destinar hasta el 80% de los mismos al pago de personal, etc.

En lo referente a las funciones municipales se detecta el mismo fenómeno "expropiatorio" por el Gobierno Central. Servicios Públicos como el Agua Potable, Alcantarillado, Electricidad y demás fueron asumidos por diversas empresas públicas; el planeamiento y el desarrollo urbano se centralizaron en el Ministerio de Vivienda, y así sucesivamente. En estas condiciones, la prestación de estos servicios no sólo fue ajena a la Municipalidad, sino que estuvo orientada por los requerimientos de la política del Poder Ejecutivo, en detrimento del desarrollo de las ciudades y las necesidades de los vecinos.

En términos reales, esta pérdida de la Autonomía Municipal fue parte de un proceso más vasto y complejo: el de la progresiva centralización y concentración del Estado, cuyo punto más alto estuvo durante el Gobierno Militar de 1968-80, pero cuyos inicios se remontan mucho más atrás. En relación a los Gobiernos Locales, podemos decir que este proceso agudizó la crisis municipal, pues cuestionaba severamente tanto su *posición*, como su *papel* en el conjunto de la sociedad(1).

Similar situación se presentaba con relación a la afirmación que las Municipalidades eran las células básicas de la Democracia. Debido al control burocrático que imponía el Gobierno Central, las Municipalidades tendieron a "oligarquizarse" concentrando el poder en el Alcalde y la Administración, a costa incluso de los Regidores. En estas condiciones, las posibilidades que la ciudadanía accediera a instancias de Participación en la gestión fueron inexistentes. La Participación Vecinal se redujo a la del sector empresarial en materias en las que tenía directo interés: Comisiones de Licitaciones, Juntas de Almonedas, Comisiones Técnicas de carácter consultivo, etc. En general, se desarrolló sobre la gestión municipal una perspectiva "gerencial" que, al oponer Eficiencia a Democracia y Participación, destruyó a ésta en favor de la primera. De esta manera, las Municipalidades terminaron convirtiéndose en su exacto opuesto: de pretender ser células básicas de la Democracia y representantes del Pueblo frente al Gobierno Central, devinieron en representantes del Gobierno Central frente al Pueblo(2).

-
- (1) Me remito aquí a la distinción formulada por Diego Lordollo de Mello que dice: "Hay que distinguir entre posición y papel. La primera es un concepto formal estático, en cuanto que el papel es un concepto de comportamiento dinámico. En los países en desarrollo es común la discrepancia entre la norma y la praxis, de manera que muchas veces, a una posición aparentemente elevada de los municipios les corresponde un papel insignificante en el desempeño de sus atributos legales..." ("Modernización de los Gobiernos Locales en América Latina". *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XVII, No. 66; junio, 1983, pp. 188).
- (2) Análisis de estos hechos puede encontrarse en: Chirinos, L. *Municipios: un debate más allá de lo electoral*. Lima, CIDAP 1980, (mimeo); Zolezzi, M. y Sánchez León, A. *Municipalidad y Gobierno Local, El D.L. 22250 en el tapete*. Lima, DESCO, 1979.

A los Municipios peruanos les era aplicable cabalmente la caracterización del "cuadro patológico" que traza Lordollo de Mello, pues todos los "síndromes" que éste identifica, se realizaban en el caso nuestro(3). Sin embargo, al mismo tiempo, sobre las Municipalidades recaían presiones y exigencias por su reforma provenientes del constante crecimiento, en volumen y complejidad de las funciones y actividades gubernamentales; del rápido y complejo proceso de urbanización que exige radicales transformaciones en su manejo y control; del imperativo de la descentralización administrativa y política; del surgimiento de nuevas reivindicaciones por la ampliación y/o mejora de los servicios públicos; y la creciente demanda por participación ciudadana, entendida como acceso a la toma de decisiones(4). La particularidad de esta demanda es que surge de un vasto y complejo tejido organizativo popular que ha dado lugar a un nuevo sujeto colectivo: el Movimiento de Pobladores.

Estas presiones actúan de manera directa no sólo sobre las Municipalidades, sino sobre el propio Estado y tienen, más allá de las razones "técnicas" o "modernizadores", una especialidad tal que los convierte en problemas de corte *político*.

En este contexto, la Democracia y la Participación Vecinal en el Gobierno Local se convierte en un asunto central, pues forma parte del proceso de lucha por la democratización del Estado y la Sociedad peruanas. Por ello, precisamente, concierne al mundo de lo *Político* y no sólo a lo meramente técnico. Su importancia deriva del hecho que conjuga varios retos fundamentales ligados al señalado proceso; el de convertir a la Participación Vecinal en un medio de consolidación del movimiento popular; el de convertirla en condición de eficacia en el gobierno de la ciudad; el poder ser instrumento para alcanzar consensos básicos sobre la gestión urbana, de manera que la ciudad pueda ser efectivamente para todos y no sólo para una minoría; y, principalmente, para hacer de las Municipalidades, efectivos Gobiernos Locales y representantes legítimos y democráticos de la ciudadanía.

(3) Lordollo de Mello, Diego. . .*op. cit.*; pp. 188-190.

(4) *Ibid.*; pp. 186-187.

1. DEMOCRACIA Y PARTICIPACION VECINAL EN EL GOBIERNO LOCAL: LOS SUJETOS HISTORICOS

Quizá la conquista más importante de las revoluciones burguesas de los siglos XVIII y XIX haya sido la Democracia y sus expresiones fundamentales: la Libertad y la Igualdad. Sin embargo, la idea de Democracia —y, por cierto, su práctica— han sido muy variadas con el tiempo. La época actual se caracteriza por la tensión y oposición entre dos concepciones: la Democracia como método de elección de gobernantes y, por tanto, de equilibrio y la Democracia como participación, vale decir, como modo de vida(5).

La Democracia entendida como forma de vida social y participación ciudadana en las decisiones fundamentales de la sociedad y el Estado se caracteriza "como una auténtica condición social, como un status social que coloque al pueblo, es decir, a 'todos' en situación de participar igualmente en el gobierno de la comunidad"(6). Como han señalado diversos autores, esta noción va asociada a la idea de Autogobierno, Autorrealización y Participación.

A pesar de lo atractivo de esta formulación, es la noción de Democracia como método de elección de gobernantes la que mayor vigen-

- (5) Véase sobre este punto, el excelente libro de Macpherson, C.B. *La Democracia Liberal y su época*. Madrid, Alianza Editorial, 1982. La versión más orgánica de la noción de Democracia como método de elección fue expuesta por Schumpeter, en su clásico: *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid, Aguilar, 19; y ha sido desarrollada sobre todo por autores norteamericanos e ingleses. En particular, véase, para su versión más radical: Downs, Anthony. *Teoría Económica de la Democracia*. Madrid, Aguilar, 19. Versiones resumidas, y a la vez críticas de esta posición se encuentran en el citado libro de Macpherson, especialmente el cap. IV; Chaui, Marilena de Souza. *Ideología y Teoría de la Democracia*. Ponencia presentada al Seminario "Condiciones Sociales de la Democracia", organizado por CLACSO en San José de Costa Rica en Octubre de 1978; y, Rodríguez Cabrero, Gregorio. "La Participación Política en las Sociedades Industriales Occidentales: Ciudadanos, Partidos Políticos y Bienestar Social". En: *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, No. 56. enero-junio, 1984; No. 5P pp. 407-429.
- (6) Cerroni, Umberto. *La Libertad de los Modernos*. Barcelona, Ediciones Martínez Roca., 1972; pp. 183.

ciá tiene en nuestros países. Ello se debe a que las clases dominantes supieron imponerla al pueblo; en parte, para afirmar la libertad individual como el valor político supremo y, en parte para poder enfrentar la recurrencia de golpes militares. En este proceso de hegemonización ideológica, le cupo al Derecho un rol central: el debate sobre la Democracia la redujo a su dimensión jurídico-constitucional, a las formas y mecanismos electores y a convertir a la Constitución en instrumento de coacción y limitación de los derechos de participación popular. Se privilegiaron así, la libertad y la igualdad *jurídicas* sobre la libertad e igualdad *reales*(7).

Si a ello añadimos el alto componente autoritario de la sociedad peruana, tenemos el cuadro de una sociedad fuertemente oligarquizada en que la Democracia se redujo al juego de un conjunto de élites políticas representativas de las fracciones de las clases dominantes. Podemos decir entonces, que éstas han expropiado al pueblo la Democracia, convirtiéndola en una bandera suya y en definitiva, en un mecanismo más de dominación.

Sin embargo, los procesos sociales y políticos de las últimas décadas han producido un cambio importante, elevando sustancialmente la conciencia política de los sectores dominados y su protagonismo social. Ello se ha traducido no sólo en la emergencia de partidos políticos de la izquierda, sino sobre todo en un proceso de organización popular constitutivo de los llamados *movimientos sociales*, tanto en el campo como en las ciudades. Una clara demostración de ello fue

(7) "Así pues en la línea que confiere a la ley una supremacía sobre el pueblo y a la constitución política la tarea de definir la técnica de instauración y articulación de dicha supremacía. . . el análisis económico social del pueblo, considerado innecesario cede el puesto a dos estudios fundamentales: la instauración de una unidad ético-política del pueblo como sometimiento del pueblo a la 'razón', a la 'justicia', al 'espíritu' de la Nación o del Estado. . . y la elaboración de una dogmática jurídico-constitucional destinada a fijar las técnicas del constitucionalismo. La línea jurídico-constitucionalista liberal, olvidando las determinaciones económico-sociales que dividen al pueblo en clases, desprecia la desunión que existe en el pueblo y las supera a través de una supremacía hipostatizada de la ley pero, admitiendo así, la supremacía del individuo sobre la sociedad, termina en una apología de la propiedad privada y, por consiguiente, de la sociedad desunida". Cerroni, Umberto. *op. cit.* pp. 200-201.

la importante lucha de estos movimientos sociales contra la Dictadura Militar, que finalmente forzó su salida. Ubicamos aquí un punto nodal en la lucha por la democratización del Estado y la Sociedad que en 1980 logró una salida burguesa al impasse político-social(8).

La salida electoral de 1980 significó sin duda, un avance en el proceso de democratización, pero limitada a la versión de la Democracia como método de elección de gobernantes. Al cabo de 5 años, sus limitaciones aparecen evidentes para vastos sectores del pueblo que desarrollan una crítica radial: la crítica de la política como mera gestión del Estado y juego de partidos; la reivindicación de la Política como instancia deliberativa, en el que el pueblo tiene una real y efectiva participación de las decisiones fundamentales que afectan su destino. La concepción de la preeminencia de la política como lucha por el Poder y la necesidad imperiosa de su socialización para poder garantizar de modo efectivo el proceso de democratización. Ello impone nuevas condiciones a las clases dominantes y las pone a la defensiva frente a las propuestas populares que van convirtiéndose en alternativas reales(9). De este modo los sectores populares aparecen portando los valores democráticos, entendidos como participación.

En esta lucha, los Gobiernos locales han devenido en agentes cruciales. Ello se debe a una serie de circunstancias importantes: en primer lugar, el hecho que la Constitución de 1979 dispone la democratización de los Municipios, afirmando de manera central la obligación de promover, apoyar y reglamentar la participación de los vecinos en el desarrollo comunal (art. 256); en segundo lugar, porque una de las primeras acciones del régimen de Belaunde fue la convocatoria a elecciones municipales, lo que abrió la posibilidad que se plantearan diversas alternativas sobre el Gobierno Local a través de las representaciones políticas. En este sentido, cabe resaltar que la propuesta de democratización más avanzada fue la del *Poder Vecinal*

(8) Véase: Pease, Henry. *El Ocaso del Poder Oligárquico*. Lima, DESCO, 1977; y, *Los Caminos del Poder*. Lima, DESCO, 1979.

(9) Este proceso es sin duda mucho más complejo y las líneas que anteceden tan sólo pretenden rescatar las ideas centrales pertinentes a la lógica de nuestra argumentación. Por ello, parecerá sin duda simplificado. Para efectos de una mayor información, el autor remite a la profusa bibliografía que se ha producido en el Perú en los últimos años.

levantada por Izquierda Unida, aún cuando su formulación fuera aún vaga y difusa en aquel momento.

De otro lado, el proceso electoral de 1980 abrió las puertas a que los movimientos sociales urbanos, a través de sus dirigentes más representativos tuvieran un rol protagónico en la vida política. Como se ha señalado, en las últimas décadas se desarrolló un vasto proceso organizativo popular que tuvo en las ciudades —y dentro de ellas, en los Pueblos Jóvenes, especialmente— sus expresiones más sólidas. Si bien en algún momento, las organizaciones barriales fueron promovidas por el Estado, muy rápidamente se autonomizaron de él y lo enfrentaron, desarrollando importantes luchas reivindicativas de terrenos, servicios básicos de infraestructura, equipamiento social y en general, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de sus asentamientos(10).

En el proceso de la lucha, estos movimientos sociales urbanos fueron asumiendo un conjunto de reivindicaciones que se sitúan más bien en el terreno *político*: el reconocimiento de su perfil social, vale decir, de su existencia social como organizaciones populares que, agrupando a vecinos sin distinción, ni discriminación de ninguna clase se definen, no en función de su calidad de *Ciudadano*, sino en tanto categoría o colectivo *social y económico*. Como tales, exigen del Estado la dotación de la personería necesaria para intervenir de pleno derecho en la vida política. En segundo lugar, el reconocimiento de su *Autonomía* del Estado, en la medida que la defensa y promoción de sus derechos y reivindicaciones se hace precisamente enfrentándolo, y en esa lucha no reconocen más subordinación que aquella que le deben a su base social. Y en tercer lugar, el acceso a la *toma de decisiones* sobre las cuestiones fundamentales que afectan su vida y las de la sociedad en su conjunto. Desde esta perspectiva, con la aparición de estas organizaciones populares estamos asistiendo a un fenómeno nuevo: el de la constitución de un nuevo *sujeto colectivo* que exi-

(10) Véase al respecto: Henry, Etienne. *La Escena Urbana, Estado y Movimiento de Pobladores 1967-76*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; 1978.

ge una redefinición de la noción individualista de ciudadanía(11).

El hecho que estas organizaciones populares se hayan constituido sobre una base *territorial y funcional* no sólo ha permitido que se desarrollen acciones ligadas a la satisfacción de necesidades básicas, sino que ha elevado sustancialmente el protagonismo político colectivo, así como ha posibilitado el surgimiento de un nuevo liderazgo centrado en la representación directa de la base social. Estos nuevos líderes no son sólo militantes de partidos: son dirigentes de las organizaciones vecinales, femeninas, juveniles, clubes de madres, grupos culturales(12). La apertura del proceso electoral municipal creó condiciones para que estos líderes de nuevo tipo accedieran a la posibilidad de representación política en los Gobiernos Locales.

Una última razón para que los gobiernos locales se hayan convertido en agentes importantes en el proceso de democratización ha sido el factor que podemos llamar "identidad distrital" y que se asocia a una situación ligada al desarrollo de los procesos de centralización de las organizaciones populares. Ya desde 1978, se empezó a producir un importante movimiento hacia la centralización de éstas que tuvo a los distritos como unidad de referencia. Hoy en día existen Federaciones de Pueblos Jóvenes en por lo menos 7 distritos y además, instancias sectoriales de centralización en otros. El proceso tuvo una primera instancia de culminación en la constitución de la Federación Departamental de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares

(11) "El nuevo sujeto histórico de una democracia actualizada nace así exigiendo más que 'ciudadanía'. La ciudadanía es el reconocimiento del individuo en el —se puede decir así— 'mercado político'. Con ella (la ciudadanía) vienen las ficciones de la igualdad aparente frente a la ley, del derecho igual para todos, del pacto que se funda en la Constitución. El lenguaje o el balbuceo de la democracia contemporánea es otro: se quiere el reconocimiento de 'categorías sociales', que exigen reglas por las cuales, además del plano formal de la igualdad se aseguren 'derechos de intervención' en el plano social y económico. Y estos desembocan en el Estado. . . la demanda de libertad salta de lo individual. . . a lo social: derecho de decidir sobre el destino propio que es, a nivel general, el de la sociedad en su conjunto, pero que en el nivel inmediato es el reconocimiento de las diversidades sociales sin la ficción de igualdad formal de la ley". Cardoso, F. H. "La Democracia en las Sociedades Contemporáneas. En: *Crítica y Utopía Latinoamericana de Ciencias Sociales*, No. 6; pp. 33.

(12) Sobre estas organizaciones llamadas *funcionales*, véase: Chirinos, Luis. *Tipología de Organizaciones Populares en Barrios*. Lima, CIDAP, 1984.

de Lima y Callao (FEDEPJUP)(13).

Lo que importa resaltar es que hacia 1980 las organizaciones populares habían alcanzado una cierta "identidad distrital" que llevaba a desarrollar sus acciones en dicho ámbito, precisamente el territorio de la jurisdicción municipal. Desde este punto de vista, resulta obvio que las demandas políticas del movimiento de pobladores tuvieran un nivel de concreción real en los Gobiernos Locales(14).

Pero, esta importancia como agente de democratización(15) surge dentro de un contexto de crisis sumamente aguda. De allí que, el reto abierto cubra varias dimensiones: el de convertir al pueblo organizado en el actor y productor de su propia vida, mediante su participación directa en la toma de decisiones en el Gobierno Local; el de convertir a la Participación Vecinal en la condición de *eficacia* del Gobierno Local y el de convertirla en factor clave para la constitución de Gobiernos Locales efectivos.

2. LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACION VECINAL 1980-1984

En esta sección queremos describir y analizar las experiencias de Participación Vecinal que se han desarrollado entre 1980-83 y 1984.

-
- (13) Véase al respecto: Henry, Etienne. "Movimiento de Pobladores y Centralización". *Cuadernos CIDAP* No. 3; Lima, 1981.
- (14) Sobre el rol jugado por este factor en un caso concreto, véase: Távara, José Ignacio. *Por un Municipio al servicio del Pueblo. Dos años y medio de labor municipal en Carabayllo*; enero 1981-junio 1983; pp. 18.
- (15) La problemática peruana en este sentido, no difiere sustancialmente del caso español: "La razón del por qué se democratizan los Ayuntamientos responde a la misma que la de la democratización de la sociedad en su conjunto". COLECTIVO. *Poder Local, Poder Municipal, Elementos de Análisis*, Madrid, ZYX, 1979; p. 54.
- A su vez, Jordi Borja señala: "El proceso de democratización política del Estado Español no puede explicarse sin analizar el importante papel jugado por las demandas populares de base local y regional". Y más adelante "... en la construcción del Estado Democrático el tema de la descentralización política se (ha) convertido en una cuestión clave. Borja, Jordi. "Persistencia, Crisis y Renacimiento de los Poderes Locales". En: *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*. No. 5A; enero-junio, 1984; pp. 141-142.

La diferencia entre ambos períodos resulta del hecho que el primero corresponde a una gestión municipal y, 1984 es el primer año de una gestión de color político distinto. Queremos además señalar que en el análisis se privilegia no el criterio de adecuación a la legislación, sino las experiencias concretas. En este sentido, los criterios valorativos que usaremos estarán en relación directa con el mayor o menor grado de participación y democracia. Una prevención final: dado que es preciso distinguir entre el nivel metropolitano del nivel distrital, tanto en las referencias a 1980-83, como a 1984, ambos niveles serán separados en la exposición.

2.1 La experiencia de Participación Vecinal 1980-1983

Los resultados de las elecciones municipales de 1980 fueron abrumadoramente satisfactorios para Acción Popular. No sólo alcanzaron el control de la Municipalidad de Lima Metropolitana, sino que ocuparon la Alcaldía en 22 distritos, incluyendo 6 con un alto componente barrial. La Izquierda Unida (IU) obtuvo 5 alcaldías, todas ellas en distritos barriales; el Partido Popular Cristiano (PPC) y el Partido Aprista controlaron 2 cada uno; y, alcaldes independientes accedieron a 7 distritos. En este sentido puede decirse que Acción Popular llegó a controlar casi el íntegro de la ciudad de Lima.

2.1.1 La Participación Vecinal en la Municipalidad Metropolitana

A nivel metropolitano, la experiencia de Participación Vecinal entre 1980-83 fue bastante pobre. Obviamente ello se debe a que entre los planteamientos ideológicos y programáticos de AP, la participación no ocupa un lugar especialmente importante. Resulta ilustrativo a este respecto señalar que los mecanismos previstos en la legislación no fueron utilizados en el período: no se constituyeron ni Juntas de Vecinos ni Comités Comunales; ni se informó a los vecinos sistemáticamente, fuera de la publicación de una serie de Boletines y Memorias anuales a los cuales sin embargo la ciudadanía no tuvo acceso por tratarse de ediciones restringidas; ni se conocen experiencias de ejercicio del derecho de iniciativa.

Tan sólo algunas experiencias pueden calificarse gruesamente de par-

ticipatorias: coordinaciones esporádicas con grupos de comerciantes de mercados para la constitución de cooperativas(16); algunas acciones ligadas a la realización de trabajos comunales mediante el sistema de Cooperación Popular, en la construcción de mini-parques o locales comunales, aunque es preciso señalar que en ellas primó el criterio partidista como instrumento de selección.

Quizá lo más ilustrativo del período sea el tipo de relación que desarrolló la Municipalidad Metropolitana con las Organizaciones Vecinales. El primer problema se suscitó con la presentación en Enero de 1982 de un proyecto de Estatuto de Juntas Vecinales, el mismo que imponía a las Organizaciones Vecinales que quisieran subsistir, la obligación de transformarse en Juntas de Vecinos, para las que establecía condiciones de total subordinación y dependencia del Municipio. El proyecto obtuvo el rechazo unánime de la bancada municipal de IU, así como de las Organizaciones Vecinales, que ya en Noviembre de 1981 habían presentado al Parlamento un proyecto de Ley de Comunidades Urbanas Populares, en el que se contemplaba la dotación de reconocimiento y de personería jurídica como tales, y no como Juntas de Vecinos o Comités Comunales(17). Como respuesta a este proyecto, IU elaboró una alternativa sobre la base del presentado al Parlamento por la CGPP y FEDEPJUP*, de características totalmente diferentes y cuya mayor virtud fue la de bloquear la iniciativa populista(18).

A despecho del bloqueo mencionado, el 19 de febrero de 1982 se promulgó la Resolución de la Alcaldía 593 que disponía que las Or-

-
- (16) Intervención del regidor provincial Luis Castañeda Lossio en el forum "Lima y sus servicios", organizado por la Fundación Ebert y CIDAP (Nov. 1984)
- (17) El Proyecto de Ley de Comunidades Urbanas Populares fue publicado En: Delgado Silva, Angel. (Ed.). *Municipio, Descentralización y Movimiento de Pobladores. Las Alternativas de la Izquierda*. Lima, Editora INGRAF Peruana, 1982; pp. 75-91. Para una crítica del citado proyecto de Ordenanza véase el mismo autor, pp. 110-111 y Távora, José Ignacio. *Participación Popular en el Gobierno Local*. En: Olivera, Luis y Sánchez León, Abelardo. *op. cit.*; pp. 248-251.
- (18) El proyecto alternativo de I. U. se reproduce con su respectiva Exposición de Motivos en: Delgado Silva, Angel. *op. cit.*; pp. 109-123.
- * CGPP: Confederación General de Pobladores del Perú. FEDEPJUP: Federación Departamental de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares de Lima y Callao.

ganizaciones Vecinales debían “constituirse jurídicamente y adaptar su accionar a lo que establece el Título V de la Ley Orgánica de Municipalidades” (D.L. 51, entonces vigente) y que pasará a la jurisdicción de la Dirección de Participación Vecinal. Sin embargo, sólo lo último tuvo vigencia; no se conoce de ninguna Organización Vecinal que haya modificado su status jurídico(19). Se puede decir pues, que en materia de normación, Orrego* no fue capaz de imponer su criterio gracias al rechazo por parte de las Organizaciones Populares.

En la práctica, la relación más intensa de las Organizaciones con la Municipalidad fue con la Oficina Metropolitana de Asentamientos Humanos. A través de ella se desarrollaron las acciones de titulación, pero también de abierta intromisión y desconocimiento de la autonomía organizativa: ello fue evidente en los casos de Collique I Zona, San Hilarión y Carabayllo, donde so pretexto de “abaratara los costos del agua y el desagüe a través de Cooperación Popular”, deliberadamente se buscó desarticular la Organización representativa de los pobladores e imponer dirigencias adictas.

Tras este tipo de relaciones se encuentra obviamente una concepción de la Organización Popular que se caracteriza por el menosprecio y el desdén. Son ilustrativas a este respecto las afirmaciones del Arq. Alejandro Icochea**, quien refiriéndose a los Cabildos abiertos, dice: “Yo soy un ferviente partidario de los cabildos abiertos, siempre y cuando no sean manipulados y en ellos intervengan los vecinos y no los traídos en camiones de otros lugares. . .” Es evidente que la implicación del argumento consiste en que no es posible hacer Cabildos Abiertos sin manipulación, ni sin traídos de otras partes. Como veremos más adelante, la realidad desmintió su aserto. De otro lado, refiriéndose a las funciones de las Organizaciones, es tajante: “. . . esas organizaciones vecinales, desde el enfoque del Gobierno Local, deben cumplir específicamente los fines del Gobierno Local. . .” y no, desde luego, los que determinen los propios pobladores. En tal con-

(19) Delgado y Távora, en sus obras citadas, critican este dispositivo.

* Arquitecto Eduardo Orrego V., ex-alcalde de Lima (1980-83), miembro del Partido Acción Popular, detentador también del Gobierno Central

** Regidor de Acción Popular y Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano del Consejo Provincial de Lima entre 1980-1983.

cepción la autonomía de la Organización no existe; es por ello que puede afirmar que "... hemos encontrado organizaciones viciosas (sic) y que han extralimitado sus funciones, a tal punto de tener cautiva a una comunidad"

Para Icochea, la relación óptima con una organización popular se da en términos clientelistas; vale decir, cuando la Municipalidad hace algo por ellas, como es el caso de la titulación que menciona expresamente, aún cuando, sin señalar que muchas veces los pobladores exigieron inútilmente participar directamente en el procedimiento(20). La frase que mejor resume el aspecto cooptativo y clientelista de su posición es ésta: "Son ellos los que organizan todas las ceremonias"(21).

2.1.2 La experiencia distrital de Participación Vecinal

Es preciso a este respecto hacer una clara distinción entre las cinco Municipalidades de Izquierda Unida y las de los demás partidos políticos. Ello es así, porque en éstos no existió experiencia participativa alguna. Caso distinto fue el de los distritos de Izquierda Unida en los que se desarrollaron intensas y continuas experiencias de Participación Vecinal. Merece señalarse como característica distintiva de estos distritos el hecho de tener un alto componente de Pueblos Jóvenes con un vasto tejido organizativo popular, tanto de base territorial, como de base funcional, en las que la práctica democrática es parte de la vida cotidiana.

Presentamos a continuación las principales modalidades participativas durante el período:

- a) **Cabildos Abiertos.**- Que se realizaron en 4 distritos, por lo menos en dos ocasiones a lo largo del período. Importa resaltar

(20) Sobre la política de titulación, Cf. Chirinos, L. *Titulos de Propiedad en Pueblos Jóvenes. Política del Estado y Movimientos de Pobladores*. En: Lima Santos, L. (comp.). *La Investigación-Acción: una vieja dicotomía*. Lima, CELATS, 1983. Especialmente pp. 200-260 en que se analiza la política de Acción Popular sobre titulación, entre 1980-1983.

(21) Icochea, Alejandro. *Comentario a la ponencia de José Távara*. En: Olivera, L. y Sánchez León, A. *op. cit.*; las citas corresponden a las pp. 261-264.

aquí dos características claves: por un lado, los sujetos de los Cabildos Abiertos fueron las *Organizaciones Populares*, las mismas que para intervenir tan sólo tenían que registrarse previamente. Y en segundo lugar, el tipo de asuntos que eran discutidos: en todos los casos la convocatoria se hizo con el fin de informar de la gestión municipal y presentar los lineamientos de Plan de Acción para el período inmediato. En Carabayllo y San Martín de Porres se decidió la constitución de órganos permanentes de Participación Vecinal; finalmente, cabe resaltar que en el primer Cabildo Abierto de Carabayllo se llegó a discutir incluso el Presupuesto Municipal, cuyo proyecto fue previamente distribuido a las Organizaciones Populares para su discusión.

b) **Comisiones Mixtas Municipio-Organizaciones Populares.**- Estas comisiones —dos de las cuales surgieron en Cabildos Abiertos— estuvieron compuestas por autoridades municipales y dirigentes de las Organizaciones Populares, principalmente de base territorial y su finalidad fue afrontar en conjunto, frente al Gobierno Central, reivindicaciones ligadas a la provisión de servicios básicos de infraestructura. En el período 1980-83 se constituyeron la *Comisión Mixta Pro-Agua y Desagüe de Carabayllo*, el *Comité de Lucha de Comas* y la *Comisión Central de Organizaciones Populares de San Martín de Porres*. En los dos primeros casos, la reivindicación central fue la del agua y el alcantarillado, mientras que en el tercer caso, fue la titulación de lotes.

El surgimiento de esta forma participatoria implicaba un sustancial cambio en la visión mutua entre Municipio y Organización Popular. Por parte del Municipio, implicó asumir frente al Gobierno Central una reivindicación local a través de medios hasta entonces no usados y ni siquiera previstos en la ley; hasta entonces, estas reivindicaciones habían sido desarrolladas por las Organizaciones Populares sin intervención ni mediación alguna del Municipio. Un primer efecto inmediato de la democratización de los Gobiernos Locales implicó pues, este encuentro entre Municipio y Organización Popular en torno de las reivindicaciones fundamentales de la población mediado, sin lugar a dudas, por otra circunstancia: el que los Alcaldes habían surgido de las filas directivas de las Organizaciones Populares.

De otro lado, significó el reconocimiento por el Municipio, de las Organizaciones Populares autónomas como instancias de representación de la población y, muy especialmente, de la legitimidad de los derechos que se reivindicaban(22).

La redefinición de la visión tradicional del Municipio por las Organizaciones Populares es otro hecho que merece destacarse. Ello implicaba el reconocimiento por éstas del Municipio como instancia de representación política a nivel local, aún cuando sin perder su autonomía. De esta manera, las Organizaciones Populares intervienen activamente en las decisiones de la Municipalidad y mantienen celosamente "sus propios instrumentos formales de separación del Estado", como decía Cardoso(23).

De otro lado, ello implicó que las Organizaciones Populares reconociesen al Municipio como un aparato de poder que debe ser utilizado para el logro de sus reivindicaciones y derechos. De esta manera, se desarrolla una visión *instrumental* del Municipio.

La revisión de las experiencias en los distritos mencionados es altamente positiva. En Comas y Carabayllo se logró la suficiente elevación del poder de negociación como para que el Gobierno —a través de sus empresas públicas— decidiera licitar las obras y proveer los recursos suficientes para su realización. En el caso de San Martín de Porres, la Comisión Central de Organizaciones Populares fue un eficaz instrumento para el inicio del Programa de Titulación. Finalmente cabe señalar que a través de estas Comisiones se asumieron otras reivindicaciones de importancia para la población, como fueron el transporte en Carabayllo(24) y Comas, y la adquisición de compac-

(22) Definiendo el carácter de la Comisión Mixta Pro Agua y Desagüe de Carabayllo, el Alcalde Távara señala que "no fue constituida por el Concejo, sino por el pueblo en Cabildo Abierto. Tampoco es una comisión municipal, ni está subordinada al Concejo. Es autónoma de él y, por tanto, decide independientemente la política a seguir". Távara, José Ignacio. *Participación Popular en el Gobierno Local*. En: Olivera, Luis y Sánchez León, Abelardo, *op. cit.*; pp. 257.

(23) Cardoso, Fernando H. *op. cit.*; pp. 34. Véase la nota 17.

(24) Cf. Távara, José Ignacio. "Municipio y Organización Vecinal". En: *Norte. Revista del Centro de Investigación, Publicaciones y Educación Popular - CIPEP*, No. 1; noviembre, 1982; pp. 4-7.

tadoras para la limpieza pública en San Martín de Porres.

Távora describe otro efecto importante, si bien colateral: la necesidad de garantizar el máximo de representatividad poblacional en estas Comisiones Mixtas llevó a una práctica reorganización y reconstitución de la vida orgánica de las Organizaciones Vecinales: "De las 10 organizaciones vecinales integrantes (de la Comisión Mixta) sólo 4 tenían vida *orgánica* regular, y de ellas, sólo 3, una orientación de relativa *autonomía*". Hoy todas viven y se han autonomizado hasta el nivel de conformar una federación distrital(25).

En resumen, podemos decir que la experiencia de las Comisiones Mixtas constituyó una importante instancia de representación y lucha de la población conjugando, a efectos de potenciar su acción, al Gobierno Local y a sus Organizaciones naturales, partiendo del reconocimiento de su autonomía.

c) **Asambleas Populares.**- Fueron instancias participativas que se constituyeron en vehículos privilegiados para el ejercicio del derecho de *información y comunicación* de la autoridad municipal con la población. Se trató de convocatorias masivas que hacía la autoridad y en ellas, como puede deducirse, el rol protagónico le correspondió a ésta. Cabe mencionar que, en ningún caso las Asambleas Populares fueron asumidas como instancias a decisión, aún cuando ello no excluyó que, algunas veces, los Alcaldes buscaran usarlas como mecanismos de generación de apoyo político, particularmente en momentos de grave enfrentamiento interno en el Concejo.

Las Asambleas Populares, por su propio carácter, no tuvieron a las Organizaciones Populares como sujeto central. Se dirigieron a la ciudadanía como tal, si bien, su participación se canalizó muchas veces a través de los dirigentes. Ello, por cierto, fue estimulado por los Alcaldes de los distritos que estamos analizando.

d) **Mecanismos permanentes de consulta.**- Una importante característica de la mayoría de las autoridades locales fue una política de "puertas abiertas" y de relación directa con las Organi-

(25) *Ibid.*; p.6.

zaciones Populares. Ello condujo rápidamente a la creación de instancias de consulta que asumieron un carácter cada vez más permanente. Nos referimos al establecimiento de reuniones permanentes del Alcalde y los regidores con dirigentes de organizaciones populares (Organizaciones Vecinales, de comerciantes de mercados, de vendedores ambulantes, etc.) para la discusión y resolución de los problemas que enfrentaban, a la asistencia de las autoridades locales a asambleas de éstas cuando se lo solicitaban, la constitución de comisiones mixtas sectoriales, etc.

Estos mecanismos fueron útiles instrumentos para la solución de determinados conflictos y controversias entre estos pobladores organizados y la Municipalidad, en materia de licencias, multas, autorizaciones, etc. Asimismo, fueron instancias privilegiadas a través de las cuales, los pobladores ejercían el derecho de *iniciativa* ante la autoridad.

Cabe señalar finalmente, que estos mecanismos de consulta permanente fueron expresiones concretas de la voluntad de las autoridades locales y de las Organizaciones Populares de desarrollar un gobierno al servicio del pueblo, sobre la base de la generación del consenso y no del enfrentamiento.

e) **Marchas y Movilizaciones.**- Una de las modalidades de expresión de la protesta social más comunes han sido las marchas y movilizaciones populares. Estas han sido vehículos para ejercer presión sobre el Estado y, en el caso particular de los Pueblos Jóvenes, a las empresas públicas de servicios. La evaluación popular de estas acciones es positiva pues, en no pocas ocasiones se ha logrado conseguir con una marcha, lo que hubiera demorado semanas y aún meses de seguir los lerdos trámites burocráticos que caracterizan el funcionamiento de la administración pública.

Con el acceso al Gobierno Local de autoridades cuya experiencia política había sido la de estas acciones, se produjo una replicación de la experiencia. Las marchas que fueron convocadas de común acuerdo por las autoridades municipales y las Organizaciones Populares tuvieron como eje reivindicativo los servicios básicos de infraestructura y

otros. Así, Carabayllo y Comas realizaron marchas por el agua y el desagüe, así como por la ampliación de rutas de la empresa estatal de omnibuses; el conjunto de los distritos del Cono Norte lo hicieron por transporte también, así como Ate-Vitarte.

La particularidad de estas acciones se dio en dos aspectos: en el período de convocatoria, desarrollado a través de asambleas zonales en las cuales la propuesta era sometida a evaluación de los vecinos; y en la propia marcha, en la que se destacaba tanto la masiva concurrencia de hombres y especialmente mujeres; como el orden reinante, incluso en circunstancias en las cuales se enfrentaba a la represión policial. Estas acciones, no sólo contribuyeron eficazmente al logro de la reivindicación, sino a la solidificación de la relación entre autoridades locales y Organizaciones Populares.

2.1.3 La crítica de la experiencia 1980-83

Como se ha podido apreciar, los esfuerzos mas consistentes de implementación de una política de Participación Vecinal correspondió a las Municipalidades de Izquierda Unida y no a aquellos de las restantes fuerzas políticas. En éstos se pudo detectar más bien, acciones que desconocían o violaban la autonomía de las Organizaciones Populares; llegando incluso a enfrentamiento. En otros casos, éstas desbordaron a las propias autoridades como fue el caso de Independencia; San Juan de Miraflores y San Juan de Lurigancho.

La experiencia no estuvo exenta, sin embargo de problemas y limitaciones. En lo que sigue queremos señalar las más importantes.

Una primera crítica es la *eventualidad* de las experiencias. Estas se desarrollaron al compás de las presiones de la coyuntura más que de acciones programadas conscientemente en términos de estrategia. De allí que muchas veces estuvieran teñidas de un profundo *espontaneismo*. Producto de estos rasgos es que nunca se llegó a una formalización e institucionalización de las instancias participativas. Ello impidió que tuvieran un funcionamiento permanente y, lo que es más importante, le otorgó al Alcalde el privilegio de la iniciativa, aunque no siempre fue así, como lo mostró el caso de San Martín de

Porres. En este distrito, la Comisión Central de Organizaciones Populares fue un activo agente de presión hacia el Alcalde, cuando éste pretendió dejar de lado la reivindicación de los títulos de propiedad. No deja de ser significativo que, como conclusión del proceso, el Alcalde no fuera nominado candidato para la reelección, y menos aún, que en 1983, se eligiera nuevamente al candidato de la Izquierda Unida.

Una segunda crítica es que a través de estas instancias de Participación Vecinal sólo se afrontaran las reivindicaciones de servicios (caso del agua y desagüe o el transporte) y no se penetrara en el ámbito de la gestión y administración municipal. Ello, de alguna manera segmentó la visión popular del Municipio, orientándolo hacia una visión más *instrumental* respecto de sus reivindicaciones de servicios, que a aquellas pertinentes a la toma de decisiones en el Gobierno Local.

Una crítica importante se refiere a la no integración de las Organizaciones Funcionales a las instancias participativas. Los sujetos centrales —si no exclusivos— de éstas fueron las de base territorial, lo cual obviamente, se explica por el carácter de las reivindicaciones asumidas y por la larga tradición de lucha, y consiguiente reconocimiento político-social de éstas. Ello ha llevado a que las Organizaciones Funcionales desarrollen persistentes demandas de integración en pie de igualdad tanto en el nivel gremial, como en las instancias participativas(26).

Finalmente, debe señalarse críticamente que en ciertas ocasiones, algunos Alcaldes intentaron, a través de instancias participativas, desarrollar políticas de cooptación y clientelismo o de generación de apoyo político, sin orientación política de mayor alcance. Estas acciones, sin embargo, fueron blanco de duras críticas de las propias Or-

(26) En los últimos años se ha producido una saludable revisión del carácter de la Organización Vecinal que, en lo fundamental, mantiene hoy las características que le impuso el SINAMOS entre 1971-76. Véase al respecto: Frías, Carlos. "Las Organizaciones Populares Urbanas. Situación actual y Perspectivas". En: *TAREA Revista de Cultura*, Nos. 9-10; agosto de 1984; pp. 13-16.

De otro lado, merece destacarse el hecho que la integración y representación de las Organizaciones Funcionales en las instancias de centralización del movimiento de pobladores fue uno de los puntos de mayor polémica en el frustrado II Congreso de la FEDEPJUP a fines de 1984.

organizaciones Populares, lo que ciertamente contribuyó a que no propagaran ni profundizaran. En este sentido, ellas fueron instrumentos de control popular sobre los Alcaldes.

2.2 La experiencia de Participación Vecinal: 1984

Las elecciones municipales de 1983 tuvieron la virtud de cambiar de manera radical el espectro electoral. Del rotundo triunfo de AP en 1980, se pasó a un igualmente rotundo rechazo, permitiendo el ascenso de los partidos de la oposición; APRA e Izquierda Unida, que congregaron el 61.9% del total de la votación. La misma situación se presentó en Lima, donde la mayor sorpresa radicó en el triunfo a nivel provincial de Izquierda Unida con el 36.6% de los votos, seguido del APRA con un 27.1% y, más lejos, el PPC con el 21.1% y AP con el 11.8%.

El efecto fue un recambio sustancial en el cuadro de representación política municipal: IU tuvo un importante incremento de Alcaldías Distritales, pasando de 5 distritos a 19, incluyendo a los de mayor componente barrial. La significativa votación del APRA no se tradujo, por su dispersión distrital, en un control mayor de Municipalidades Distritales, pasando tan sólo de 2 en 1980, a 5 en 1983. Por su parte, el PPC, siendo tercero en votación, llegó a controlar 12 distritos. Finalmente AP descendió de 22 distritos a tan sólo 2.

Para Izquierda Unida surgía de esta manera, un reto crucial: el de llevar adelante su Plan de Gobierno(27), en el cual la Democratización y la Participación Vecinal atravesaba el conjunto de sus propuestas(28).

(27) Izquierda Unida. Comisión de Plan de Gobierno. *Programa de Gobierno Municipal*. Lima, setiembre de 1983.

(28) "La gestión municipal como un efectivo gobierno local, tal como lo plantea IU, supone ampliar los marcos de ejercicio del poder y la participación democrática de la población organizada en la toma de decisiones, en el control y la fiscalización de la administración municipal, así como en la implementación de soluciones para sus problemas. Planteamos... (incorporar) formas permanentes de participación de la población en la gestión municipal a través de sus organizaciones sociales, diseñando mecanismos de participación directa y espacios para que los vecinos puedan plantear sus problemas encontrando eco en sus demandas". *Ibid.*; p. 10.

Adicionalmente, el conjunto del Programa incorporaba dimensiones participativas en sus diversos puntos, lo que impregnó los programas distritales en los que, a su vez, se recuperaba la experiencia del período anterior.

Si bien a un año del inicio de la gestión municipal no se puede formular una evaluación completa y comprensiva de lo realizado, en las líneas siguientes intentaremos describir las principales acciones municipales que tanto a nivel provincial, como distrital se han venido desarrollando en materia de Participación Vecinal.

2.2.1 La Participación Vecinal en la Municipalidad Metropolitana

Como se ha visto, la gestión de AP entre 1980-83 no incorporó a sus acciones una dimensión participativa mínimamente democrática, en gran medida porque su concepción de ésta no iba más allá de los marcos legales formales y del establecimiento de una relación de carácter clientelista —cuando no manipulatorio— con la población.

Por ello, cuando en Enero de 1984, la IU accedió al gobierno de la Municipalidad de Lima Metropolitana, no encontró infraestructura alguna para la implementación de su Plan. De allí que las primeras acciones fueran la constitución de una Comisión de Regidores de Participación Vecinal y la redefinición de la Dirección de Población y Promoción Social para adecuarla a las necesidades del Plan. A lo largo de 1984, las acciones principales de estos órganos fueron la constitución de la Dirección como tal y el planeamiento de una política de Participación Vecinal que articulará los niveles provincial y distrital.

Fruto de ello fue el Plan de Acción de 1984 que contempla los siguientes puntos:

- a) Constitución de un equipo y una instancia orgánica para el impulso de la política de Participación Vecinal. Este objetivo se cumplió con la redefinición de las funciones de la Dirección de Población y Promoción Social y la incorporación de un grupo de profesionales especialistas en este campo. A estos efectos, la mencionada

Dirección creó tres divisiones: Registro de Organizaciones, Promoción de Organizaciones y Obras Comunales.

b) Apoyo a la constitución de Oficinas Distritales de Participación Vecinal, en la medida que el ámbito distrital es un espacio privilegiado para el desarrollo de la política participativa y de donde deben provenir los impulsos fundamentales para su expansión y profundización. Estas acciones incluyeron tanto la promoción como el apoyo directo y la capacitación de autoridades y funcionarios a través de charlas y materiales especialmente elaborados.

A lo largo de 1984 estas acciones se centraron en 8 distritos, aquellos de mayor componente barrial con los que se obtuvieron acuerdos explícitos para ello: Villa El Salvador, Carabayllo, San Juan de Lurigancho, El Agustino, San Martín de Porres, Independencia y Comas. Hacia finales del año, casi todos ellos se encontraban en funcionamiento.

c) Implementación de la Ordenanza 192 en el ámbito del distrito del Cercado.

Otro aspecto fundamental de la acción municipal fue la dación de normas que viabilicen la política de Participación Vecinal. La primera de ellas fue la citada Ordenanza 192 de 18 de junio de 1984 sobre el reconocimiento de las Organizaciones de Pobladores. Esta disposición es la expresión normativa de una reivindicación histórica del movimiento de pobladores: la del reconocimiento de su perfil social. Durante muchos años la política estatal a este respecto había sido ambivalente. Por un lado, estimuló la organización con fines clientelistas y, por el otro, no sólo les negó personería jurídica, sino que incluso las reprimió(29). Quizás el punto más alto de esta ambigua política fue la de la acción del SINAMOS durante la Primera Fase del Gobierno Militar. SINAMOS implantó el modelo organizativo de la Organización *Vecinal*(30) que, en mayor o menor medida, subsiste hasta hoy.

(29) Véase al respecto: Henry, Etienne. *La Escena Urbana... op. cit.*

(30) Para una exposición desde la perspectiva del Gobierno Militar, puede verse: SINAMOS-ONCEPJOV. *Curso de Capacitación de Promotores Sociales en Pueblos Jóvenes*. Tema: ONCEPJOV. *Creación y Evolución*. Lima, s/f.; y, SINAMOS. *La Organización Vecinal*. Lima, s/f. Una excelente descripción se tiene en: Stepan, Alfred. *The State and Society. Peru in comparative perspective*. Princeton, Princeton University Press, 1978. Para una visión crítica, véase: Henry, Etienne. *op. cit.*

Esta exigencia de reconocimiento de las organizaciones se manifestó en múltiples ocasiones. Tanto la FEDEPJUP como la CGPP incluyeron esta reivindicación en lugar preferente dentro de sus plataformas de lucha(31), e incluso propusieron al Parlamento un proyecto de Ley en que este derecho se encontraba expresamente reconocido(32).

De allí, la importancia de la Ordenanza 192. Sus caracteres centrales eran los siguientes:

- a) Se reconoce el derecho de los pobladores de los asentamientos humanos de cualquier naturaleza a organizarse en *Organizaciones de Pobladores*, las mismas que podrán registrarse ante la Municipalidad.
- b) El registro otorga *personería municipal* a las Organizaciones de Pobladores, válida para efectos de todo tipo de trámites ante la Municipalidad y para el ejercicio del derecho a la Participación Vecinal en el Gobierno Local.
- c) Se reconoce el pleno derecho de estas Organizaciones a la autonomía e independencia en su constitución y vida orgánica.
- d) Establece un procedimiento de registro ágil y expeditivo que provee el máximo de garantías para el ejercicio democrático de la voluntad mayoritaria de los pobladores.

El reconocimiento de este derecho viene por ello a hacer realidad una demanda popular sumamente importante y, sobre todo, a garantizar la implementación de una política de Participación Vecinal democrática, en la medida que tiene en la Organización de Pobladores, un canal de expresión de la voluntad de los ciudadanos. Este hecho no pasó desapercibido por los voceros de la derecha tradicional del país, quienes a través de diversos artículos periodísticos criticaron duramente la nueva disposición(33).

(31) Véase: FEDEPJUP. *Acuerdos del Primer Congreso de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares de Lima y Callao*. Lima, Secretaría de Prensa y Propaganda, 1980. Y, CGPP. *Acuerdos del Primer Congreso de la Confederación General de Pobladores del Perú*. Lima, 1981.

(32) El Proyecto de Ley de Comunidades Urbanas Populares se encuentra reproducido en: Delgado, Angel. *op. cit.*

(33) Cf. El Comercio. *Ordenanza Objetable*, Editorial del 3-VII-1984; y, Expreso. *¿Ordenanza con contrabando?* Editorial del 28-VI-1984.

El proceso de registro se inició en julio de 1984 y su primer logro ha sido la creación de las Oficinas de Participación Vecinal en las Municipalidades Distritales. Si bien los avances son aún lentos, tanto en el distrito del Cercado, como en los 8 distritos mencionados se han realizado acciones sustantivas en este terreno. Las acciones programadas para 1985 prevén el registro del íntegro de las Organizaciones de Pobladores de cada uno de esos distritos, así como la expansión de la política al resto de distritos.

También en el terreno normativo, se promulgó el 10 de mayo de 1984 el Acuerdo 112 del CPL mediante el cual se crean las Comisiones Mixtas Distritales y Metropolitana de Defensa del Consumidor de Agua. Estas se constituyen integrando a las autoridades y a los dirigentes de las Organizaciones de Pobladores con el objeto que la Municipalidad brinde apoyo a las reivindicaciones de los pobladores en torno a este servicio, frente a SEDAPAL, Banco de la Vivienda y Ministerio de Vivienda. Esta disposición recoge una experiencia que se ha vivido en las Municipalidades Distritales en 1980-83: las *Comisiones Mixtas* buscan desarrollarla, a partir de su generalización a nivel de Lima Metropolitana. Hasta la fecha se han realizado 2 Asambleas Metropolitanas y se han aprobado algunas acciones a realizar. Sin embargo, cabe señalar que en los últimos meses la experiencia ha tendido más bien a perder impulso.

Finalmente, el 10 de enero de 1985 el CPL ha aprobado la Ordenanza 001 relacionada con la política de Limpieza Pública, en la que se dispone una activa participación de la población a través de sus Organizaciones representativas en la fiscalización y el control tanto de la Empresa de Servicios Municipales de Limpieza de Lima, como del conjunto del vecindario en lo relacionado con este problema. Para ello se establece un procedimiento de denuncias, se tipifican un conjunto de infracciones y se delega a estas Organizaciones la atribución de aplicar sanciones a los infractores. En este caso se trata de implementar una política de participación en la ejecución de un servicio municipal de indudable trascendencia, así como en su fiscalización y control.

Los tres dispositivos citados forman parte del paquete de instrumen-

tos normativos tendientes a establecer los mecanismos de Participación Vecinal que hagan del Gobierno Local Metropolitano, un órgano auténticamente democrático. Es evidente, empero, que su mera promulgación no garantiza el logro de tal objetivo. Para ello es menester una sólida y clara voluntad política y el enfrentamiento de un conjunto de obstáculos provenientes de diversas fuentes que indudablemente se presentarán. De otro lado, resta aún por normar de manera expresa las formas e instancias de Participación Vecinal en la Municipalidad Metropolitana, lo que necesariamente se hará más adelante. No obstante, es preciso señalar que las normas promulgadas avanzan en una línea de *redefinición y democratización* del Derecho.

Un área en la que la política participatoria ha tenido especial relevancia a lo largo de 1984 ha sido el *Programa Popular de Emergencia en Alimentación y Salud*(34). Este contemplaba la provisión de un millón de vasos de leche diarios a niños de 0-3 años y a madres lactantes y gestantes, así como programas de rehidratación oral y vacunación infantil, y de apoyo a los comedores populares en los Pueblos Jóvenes y zonas pauperizadas. Planteado fuera del contexto programático de la IU, este Plan podría fácilmente catalogarse de asistencialista e incluso clientelista. La realidad muestra, sin embargo, un cuadro totalmente distinto.

Quizás el mejor ejemplo es el Programa del Vaso de Leche. En este caso, la Municipalidad Metropolitana celebra convenios con las Distritales a fin que se establezcan relaciones con grupos de mujeres organizadas en los "Comités del Vaso de Leche", a quienes se les entrega el insumo básico (leche en polvo), para que sean ellas mismas quienes se encarguen tanto de la preparación como de la distribución de manera autónoma, bajo supervisión municipal. Se trata en buena

(34) Sobre el Programa de Emergencia en Alimentación y Salud y sus resultados, puede consultarse el *Boletín de la Municipalidad de Lima Metropolitana* No. 7; diciembre 1984 - enero 1985, así como el folleto *Municipalidad de Lima Metropolitana: Un año de realizaciones*, de enero, 1985. Buena parte de la información desarrollada fue presentada por Roelfien Haak, Secretaría Municipal de Servicios Sociales de la Municipalidad de Lima en el Seminario: "Lima Problemas Hoy", que se desarrollara entre el 6 y 8 de marzo de 1985 con los auspicios de la Municipalidad de Lima y el Instituto de Cooperación Iberoamericana.

cuenta, que la Municipalidad apoye mediante este Programa, los esfuerzos en la población para atender colectivamente una reivindicación fundamental, ligada a la producción de la vida, como es la alimentación de la niñez.

En este sentido, el Programa del Vaso de Leche combina dos objetivos: por un lado, la atención de la necesidad alimentaria agudizada por la crisis económica y que a la fecha ha alcanzado ya la meta del millón de vasos diarios; y del otro, el de impulsar un profundo proceso organizativo de las madres de familia para la gestión del Programa. Los logros, al cabo de un año, son verdaderamente notables: se han constituido 7.500 Comités del Vaso de Leche en 36 distritos de Lima Metropolitana y se brinda apoyo efectivo a 450 Comedores Populares.

Los logros alcanzados se deben fundamentalmente a las características participatorias del Programa: a) se ha dinamizado y profundizado un amplio *desarrollo organizativo popular*, nucleando a un sector crucial del mundo popular: las mujeres. Lo demuestra el hecho de los 7.500 Comités del Vaso de Leche mencionados; b) se trata de un programa de *gestión popular*, con un profundo contenido autogestionario en el sentido que son las propias mujeres quienes gestionan el Programa en sus respectivos barrios a través de su organización; c) la relación con las organizaciones femeninas se desarrolla en base a convenios que garantizan el más amplio respeto a su independencia y autonomía. No es la Municipalidad quien administra el Programa, ni quien impone las decisiones, sino los propios Comités; d) mediante este Programa se han reforzado los lazos de solidaridad y ayuda mutua entre los pobladores y, al mismo tiempo, de toda la ciudadanía. Así, los Comités buscan actuar dentro de, y en coordinación con las Organizaciones de Pobladores; e) la ejecución del Programa está libre de cualquier tipo de discriminación política. La Municipalidad trabaja en conjunto con las mujeres organizadas para la atención de la necesidad, cualesquiera que sea su tendencia o ideología política; f) finalmente, el éxito del Programa ha llevado al planteamiento de su expansión al resto del país. Tal proposición, emanada de los propios Comités del Vaso de Leche, se convirtió en proyecto de Ley que fue presentado al Parlamento en una multitudinaria marcha en la que participaron alrededor de 20.000 madres de familia. El proyecto fue

aprobado y promulgado mediante Ley 24059 de 4 de enero de 1985.

Los restantes programas del Plan de Emergencia se gestionan dentro de los mismos moldes y características que el Vaso de Leche. Así se ha logrado, en una perspectiva participatoria y merced a ella, combinar la atención de las necesidades populares con el impulso y el fortalecimiento a la organización popular.

También las acciones municipales ligadas a la problemática de la vivienda popular han buscado introducir la dimensión participatoria. La Municipalidad ha emprendido dos programas de habilitación urbana con fines de vivienda destinada a los sectores más necesitados en las zonas de Huaycán (Ate-Vitarte) y Pampas de San Juan (San Juan de Miraflores) y que beneficiarán a más de 40.000 familias. Los programas que giran en torno de la alternativa de auto-construcción han sido concebidos para que, desde el inicio del mismo cuenten con participación de los beneficiarios. Así, en el caso de Huaycán, por ejemplo, se ha constituido un Comité de Gestión que cuenta con extensas ramificaciones a lo largo del asentamiento, mediante los representantes de las llamadas *Unidades Comunales de Vivienda* que es la unidad organizativa del asentamiento, de las que existen ya 68.

Estas Unidades Comunales de Vivienda están formadas por 60 familias quienes se reúnen semanalmente para tomar decisiones sobre los trabajos comunales: limpieza del terreno, construcción de letrinas, del reservorio de agua, olla común, ejecución del Programa del Vaso de Leche, recolección de basura, etc. Posteriormente, y a medida que el Programa avance se asumirán colectivamente otras tareas; entre ellas, la más relevante es el desarrollo de una experiencia inédita en Perú: la auto-construcción colectiva de vivienda.

De esta manera, el apoyo municipal no sólo se desarrolla en la línea de generar condiciones para una adecuada satisfacción de una necesidad fundamental como es la vivienda, sino que se realiza a través de la organización popular, y con una intensa y decisiva participación popular en todos los niveles. Se prevé que Huaycán pueda ser un asentamiento popular que, no sólo satisfaga la necesidad de vivienda y de equipamiento urbano, sino que su gestión urbana sea autónoma,

es decir, que su gobierno sea profundamente democrático con la participación de los pobladores a través de sus organizaciones. En este sentido, tanto el programa de Huaycán como el de Pampas de San Juan, se llevan a cabo mediante técnicas participatorias para poder llegar a una comunidad también participatoria y democrática.

A nivel de la Municipalidad Metropolitana se desarrollaron también marchas y movilizaciones como mecanismos de participación vecinal. Como en el caso de las Municipalidades Distritales, las movilizaciones tuvieron como objetivo el enfrentar colectivamente —autoridades y pobladores— al Gobierno Central en torno de una reivindicación central. En el caso nuestro, se realizaron durante 1984 dos multitudinarias marchas a fin de exigir al Gobierno Central el cumplimiento de su obligación de dotarlos de mayores recursos y rentas. Ambas contaron con la participación de alcaldes, regidores y pobladores organizados y los logros han sido lo suficientemente importantes como para que hacia fines del año se aprobaran nuevas fuentes de recursos que transfirieran rentas que anteriormente eran utilizadas por el Gobierno Central.

Finalmente, es preciso señalar que el acceso de IU al gobierno municipal ha tenido una significación crucial desde la perspectiva participativa: el de instaurar un estilo diferente de relación con los sectores populares. En este sentido se ha privilegiado el diálogo, la negociación y la búsqueda de consensos por sobre la represión y la imposición. Las autoridades municipales han buscado tener un contacto directo con los sectores afectados para discutir con ellos los problemas existentes y alcanzar con ellos las soluciones. Son relevantes en este sentido, las acciones que se adoptaron en torno de las invasiones de terrenos, de litigios entre asentamientos y con los comerciantes ambulantes. Con éstos se ha constituido una Comisión Mixta en cuyo seno se discuten los problemas y se arriban a acuerdos y soluciones concretas.

De la revisión que se ha hecho de las principales acciones municipales en relación a Participación Vecinal podemos encontrar algunas características comunes: en primer lugar, se han abierto las puertas de las Municipalidades a los sectores populares a fin que puedan plantear

sus problemas y alcanzar su resolución, en conjunto con las autoridades; en segundo lugar, se ha partido de definir como interlocutor a la *organización popular* asumiendo como eje central de la relación el más pleno respeto a su autonomía e independencia; en tercer lugar, se ha avanzado de manera sustantiva en la línea de desarrollar prácticas sociales de *gestión popular* de programas municipales; asimismo, se ha ligado estas acciones a la *satisfacción de necesidades básicas de la población* con el *impulso a la organización popular*, lo que potencia las posibilidades de logro de los objetivos buscados. Finalmente, se ha hecho realidad aquella expresión planteada en el Programa de Gobierno Municipal de hacer de la Participación Vecinal la condición de eficiencia administrativa y eficacia social de la acción municipal.

Como se ha mencionado, las políticas participativas a nivel metropolitano no han tocado aún el aspecto de la toma de decisiones. Pero se considera que el proceso —que necesariamente culminará en ese nivel— tiene aún un buen trecho por recorrer y sobre todo, que gran parte de lo que se pueda desarrollar en esta línea dependerá de la consolidación e institucionalización de prácticas de este tipo en las instancias Distritales, donde éstas vienen ya teniendo lugar.

2.2.2 Las experiencias distritales de Participación Vecinal

El hecho que IU haya conseguido 19 Municipalidades Distritales en las elecciones de Noviembre de 1983, hizo esperar que en ellas se empezaran a desarrollar experiencias de Participación Vecinal que profundizaran las realizadas entre 1980-83. Ello era especialmente cierto en aquellos distritos de alto componente de Pueblos Jóvenes, donde como se ha señalado, existe el vasto tejido organizativo suficiente para sustentar dichas políticas.

Tal expectativa resultó fundada. No bien se tomó posesión de las Municipalidades, la mayoría de las autoridades convocaron *Cabildos Abiertos* con las mismas características que los anteriores y en los cuales se presentaron las líneas directrices que orientarían la acción municipal. La política de "puertas abiertas" se institucionalizó generando instancias de diálogo permanente de las autoridades con las organizaciones populares y rápidamente cundieron las Comisiones Mixtas para el tratamiento de los diversos problemas. Quizá las críticas

señaladas anteriormente mantienen su validez para estas experiencias, pero poco a poco se ha ido avanzando en esfuerzos de institucionalización. Ello es evidente en aquellas que tienen un mayor desarrollo organizativo popular.

Un buen ejemplo de ellos es el caso de Villa María del Triunfo y Carabayllo donde se han planteado mecanismos de participación con una vocación más permanente e institucionalizada. En Villa María del Triunfo se constituyó en marzo de 1983 la *Asamblea Comunal Permanente* definida como "órgano superior de participación vecinal en la gestión municipal mediante el cual se expresarán y canalizarán los problemas de las organizaciones del distrito y las decisiones al respecto"(35). Integran la Asamblea Comunal Permanente el Alcalde y los regidores, los representantes de las Organizaciones Vecinales y los organismos de centralización de las mismas, y los representantes centrales de otras organizaciones populares de carácter distrital y su función es la de pronunciarse sobre asuntos tales como el Presupuesto, el Balance Anual, el Plan de Gobierno, la prioridad de obras e inversión, las normas municipales y la proposición de iniciativas al Alcalde y al Concejo. La Asamblea viene funcionando desde entonces con cierta intermitencia y con no pocos problemas, pero también generando importantes expectativas.

Similar experiencia se empieza a desarrollar en Carabayllo donde, bajo el nombre de "Asamblea Distrital de Organizaciones de Base", se ha planteado una instancia participativa en las decisiones fundamentales de la Municipalidad. Como hemos visto antes, en Carabayllo no sólo existe un amplio desarrollo organizativo, sino que en el período anterior se han implementado mecanismos exitosos de participación, sobre los cuales se asienta la propuesta que comentamos.

En otros distritos se han planteado asimismo iniciativas de diverso tipo tendientes a reforzar los mecanismos participativos. En Comas por ejemplo, se han propuesto proyectos de descentralización de la gestión municipal, mediante la constitución de "Representaciones Municipales", a cargo de las dirigencias vecinales con facultades de fiscalización y control. En el mismo distrito se ha propuesto una or-

(35) Estatutos de la Asamblea Comunal Permanente Municipal de Villa María del Triunfo, Art. 2.

denanza para constituir "Rondas Vecinales" para el resguardo de la seguridad ciudadana. En otros distritos están surgiendo iniciativas de amplio contenido participativo que se encuentran aún en fase de discusión y que se irán desarrollando poco a poco.

Quizás el caso más saltante en este terreno durante 1984 ha sido el de Villa El Salvador. Este distrito, de reciente creación, se ubica en la zona Sur de Lima y alberga a una población de 168.077 habitantes. La característica más importante del distrito es que se ha constituido sobre la base de un gran asentamiento humano: Villa El Salvador, en el que se desarrolló el más importante experimento participativo del Gobierno Militar (I Fase) producto del cual, fue la organización del conjunto de la población en torno de la *Comunidad Autogestoria de Villa El Salvador - CUAVES*, organismo que agrupa a los pobladores tanto en el nivel territorial, como en el funcional y que ha sido responsable del desarrollo del asentamiento y de las importantes luchas populares por sus reivindicaciones fundamentales.

En este distrito se ha generado una singular experiencia de gobierno municipal que asume como base de sustentación fundamental a la CUAVES. En efecto, la gestión municipal ha trascendido las paredes de la Municipalidad para ampliarse al íntegro de la población, en el sentido que los principales problemas y decisiones son planteados *desde* las organizaciones de base y son resueltos *por ellas*. De allí que el lema del gobierno municipal sea: "Ley Comunal es Ley Municipal" (36).

Esta concepción del gobierno municipal llevó a que la primera medida que se tomara fuera precisamente el reconocimiento de la CUAVES como la organización representativa de los pobladores de Villa El Salvador (Decreto de Alcaldía 001 de 1o. de enero de 1984). Normas de reconocimiento fueron promulgadas también con respecto de otras organizaciones populares de carácter funcional, como la Federación Popular de Mujeres, la Federación de Jóvenes, la Central

(36) Exposición de Miguel Azcueta, Alcalde de Villa El Salvador en las sesiones preparatorias del Seminario: "Lima, Problemas Hoy", citado. Marzo 4, 1985.

de Cooperativas de Mercados y otras. Dicho reconocimiento expresa la voluntad de hacer realidad el postulado de un gobierno centrado sobre la organización popular.

Por lo demás, el reconocimiento de las organizaciones populares ha permitido que entre las autoridades municipales y los representantes de la población se arriben a acuerdos básicos en torno del Plan de Acción Municipal. Ello se expresó en el *Acta de Compromiso* que estipula las líneas centrales en torno de las cuales se desarrollará el gobierno municipal y establece mecanismos permanentes de reunión y coordinación a nivel de las Comisiones de Regidores en las que participan los Consejos Comunales de la CUAVES; ello garantiza, no sólo el permanente control y fiscalización popular de las autoridades, sino que viabiliza la participación activa y decisoria de la población en la toma de decisiones. De allí que podamos señalar que el gobierno municipal de Villa El Salvador está en manos del pueblo organizado, y la gestión administrativa, encargada a sus representantes-autoridades.

Es sobre esa base que se ha promulgado en Agosto de 1984 un dispositivo inédito: el que establece los *Inspectores Populares* que son pobladores elegidos por la Asamblea General de un Grupo Residencial —unidad organizativa de la CUAVES— y que tienen como función controlar la comercialización de productos, velar por el orden público y las buenas costumbres, el control de los espectáculos públicos, el desarrollo de campañas contra la delincuencia, la drogadicción y el alcoholismo, y la imposición de notificaciones a los infractores de las normas municipales a fin que la Municipalidad les aplique la sanción correspondiente(37). La experiencia busca incorporar a la población a tareas que han estado siempre en manos de funcionarios municipales y su importancia radica en que, a través de este mecanismo se pretende elevar los niveles de eficacia del control social por la propia población organizada y no a través de la represión.

El desarrollo de estos mecanismos de Participación en el distrito han

(37) Reglamento de Inspectores Populares aprobado en sesión del Concejo Distrital de Villa El Salvador, de fecha 9 de Agosto de 1984.

permitido avanzar gradualmente en el acceso de la población organizada en la toma de decisiones. El primer Cabildo Abierto adoptó una decisión cuyas proyecciones abarcaron varias dimensiones de la gestión municipal: se acordó que todos los pobladores pagaran la suma de S/. 2.000,00 por concepto de Impuesto Predial, cualesquiera que fuese el cálculo del impuesto conforme a la ley vigente; y más aún, que el íntegro de lo recaudado fuese destinado a la adquisición de un camión recolector de basura que constituía una de las necesidades más apremiantes de la comunidad. El resultado fue que prácticamente todos los moradores cumplieron con abonar dicha suma y que la Municipalidad comprara de inmediato el camión(38).

La importancia de este acuerdo es múltiple: en primer lugar, si se tomara en cuenta los criterios de la ley vigente los montos a ser pagados por concepto de Impuesto Predial hubieran sido diferentes entre los pobladores. Con un criterio de justicia social, sin embargo, se optó por un pago uniforme, al margen de la ley. Se debe mencionar que el criterio no estaba alejado de la búsqueda de eficacia: se eliminó casi totalmente la evasión, pues el compromiso —convertido en norma municipal— comprendía al íntegro de los pobladores y era asumido como obligatorio por todos. Está casi de más decir que el acuerdo era violatorio de la ley, pero muestra que cuando la normatividad surge directamente del pueblo se minimizan las posibilidades de evasión y se maximizan las condiciones del beneficio de todos los pobladores.

De otro lado, la resolución involucró una dimensión participativa en las decisiones de afectar el gasto municipal. En efecto, elemento central del "compromiso-norma" fue que lo recaudado se asignara a la adquisición del camión recolector de basura. Fue la población y no el Concejo quien decidió que ello fuera así. De esta manera, conociendo y decidiendo sobre el destino de los tributos que pagaba, se generaban mejores condiciones para el cumplimiento de la decisión.

Obviamente, el caso de Villa El Salvador es singular y la experiencia se asienta en el proceso organizativo de casi una década. Pero nos

(38) Exposición de Miguel Azcuéta, Alcalde de Villa El Salvador, citada.

muestra también cómo la Participación Vecinal en la toma de decisiones en asuntos tan importantes como la tributación y la asignación del gasto municipal es posible, viable y eficaz como medio de garantizar un gobierno local efectivamente democrático.

Finalmente, con el apoyo de la Oficina General de Participación Vecinal de la Municipalidad Metropolitana se ha empezado el proceso de constitución de las Oficinas Distritales de Participación Vecinal encargadas de coordinar la política participativa y la implementación de la Ordenanza 192 sobre Registro y Reconocimiento de las Organizaciones de Pobladores. En este sentido se ha avanzado de manera sustantiva y aún cuando, todavía hay un largo camino por recorrer, el redoblamiento de los esfuerzos permite esperar que los objetivos se alcancen y que para 1986 estos mecanismos existan formalizadamente en la mayoría de distritos.

La experiencia distrital en 1984 nos permite formular una evaluación optimista al respecto. Es preciso señalar, sin embargo que, son los distritos con mayor componente barrial, en los que se ha realizado este importante proceso de organización popular de base territorial y funcional, aquellos en los que mejores condiciones hay para el desarrollo de las políticas participativas. Ello no quiere decir, sin embargo que en el resto de distritos no sea posible. La diferencia quizá se encuentra en que la envergadura de la tarea se acrecienta pues no será solamente el impulso de formas e instancias de participación, sino fundamentalmente la promoción organizativa popular que constituya a los sujetos de la Participación Vecinal.

RESULTADOS ELECTORALES EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS (1978 - 1979)

Luis Verdesoto*

1. EL ESCENARIO ELECTORAL (1)

De acuerdo a los padrones electorales de 1980 y siguiendo la clasificación administrativa de parroquias urbanas -227- y rurales -720-, el 27.95% de un electorado inscrito de 2'818.717 ciudadanos se encontraba ubicado en el campo. Este electorado de las parroquias rurales está constituido predominantemente por campesinos medios y pobres. Los campesinos ricos -para adoptar funcionalmente una clasificación- y otros sectores ligados a la producción agraria, se ceden y votan en las ciudades.

Consecuentemente, el escenario electoral nacional es de extracción predominantemente urbana, pero caben algunas precisiones. Si estratificamos a las ciudades por el número de electores, el último estrato conformado por las ciudades de menos de 10.000 electores tiene el 16.61% del electorado nacional(2).

* Investigador de CIUDAD. Ecuador.

(1) En el artículo trabajamos básicamente con la información estadística compendiada en el libro *Elecciones en Ecuador 1978-1980*. FLACSO, Bogotá, 1983. La numeración que aparece en las referencias bibliográficas corresponde a las páginas de ese libro.

(2) Siguiendo la División político-territorial de la República del Ecuador INEC, Quito, 1979, las ciudades con menos de 10.000 electores son 97.

Las ciudades de menos de 10.000 electores tienen, por lo general, alrededor de 20.000 habitantes, lo que permite alguna comparación con los resultados censales de 1974. Estas ciudades, según se registra en el período intercensal 1962-1974, forman parte de una dinámica de población en Ecuador, que varió las características de la urbanización observadas en el período intercensal anterior(3). Pese a que continúan siendo las principales expulsoras de población hacia los centros urbanos mayores en el contexto de un crecimiento urbano más lento, se destaca que estas ciudades tienen formas económicas mixtas urbano-rurales, siendo relativamente equilibrada la ocupación en actividades agrícolas y manufactureras, ligeramente superior en comercio y bastante más pronunciada en servicios —en este caso porcentualmente similar a la composición de la población económicamente activa de las ciudades de los estratos superiores—.

Existen diferencias regionales en las ciudades comprendidas en este estrato. En la Sierra, es mayor la ocupación dedicada a las actividades manufactureras y de servicios; en tanto, en la Costa, es mayor la dedicada a actividades agrícolas y de comercio, en ese orden. Podemos concluir indicando que, si bien en este estrato de ciudades se están produciendo crecientemente actividades propiamente urbanas —de modo más acentuado en la Sierra—, éstas se vinculan a la agricultura —fundamentalmente en la Costa—.

Dadas las anteriores consideraciones, pensamos que, aún cuando la distribución del electorado potencial no reproduce la distribución de la población total, los estratos de ciudades de menos de 20.000

(3) Aplicamos la relación entre electores inscritos en 1980 frente a la población total estimada en junio de 1980 a nivel nacional (pp. 78) que es de 33.749/o, siendo más alta en la Sierra —37.580/o— y menor en la Costa —30.689/o—. Evidentemente las ciudades que según el "Censo de población y vivienda" de 1974 tenían menos de 20.000 habitantes crecieron, saliendo algunas fuera del estrato hacia 1980 y seguramente experimentaron cambios en su tendencia económica. Sin embargo, sin contar con cifras alternativas, nos parece que la tendencia general que se expone en el artículo no ha variado sustantivamente. Para el análisis sobre las características de la urbanización en el estrato de ciudades con menos de 20.000 habitantes nos hemos basado en el artículo *La dinámica de población en la Sierra ecuatoriana* de Juan María Carrón (FLACSO, Quito, 1980).

habitantes y menos de 10.000 electores forman de algún modo parte del universo político electoral agrario.

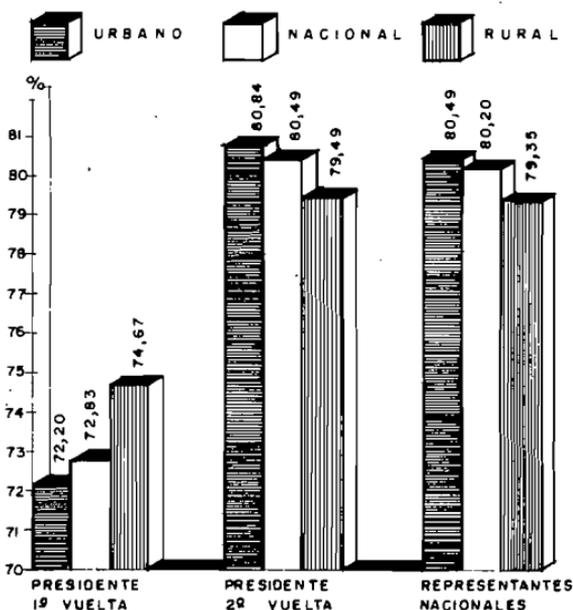
También, como hemos sustentado en el libro antes citado, la afirmación anterior nos permitiría comprender la naturaleza del flujo electoral entre tendencias que se produjo en las elecciones realizadas entre 1978 y 1979, basado en un encadenamiento de la influencia en las decisiones electorales desde las ciudades más grandes hacia las más pequeñas, y de éstas hacia el agro. El estrato de ciudades de menos de 10.000 electores, en general, presenta patrones de votación más próximos a los resultados agregados del agro. Más adelante presentamos algunas hipótesis al respecto.

¿Qué "grado de ruralidad" tiene el electorado de las diferentes regiones y provincias del país? El 33.87% de los electores serranos (que son el 51.83% de los electores del país) se encuentra en las parroquias rurales, en tanto, apenas el 19.98% de los electores costeños está en la misma situación, con las características que hemos visto antes en las ciudades más chicas del agro costeño, en las que un tercio de sus habitantes son trabajadores agrícolas que las utilizan como "dormideros". Del conjunto del electorado rural, el 62.82% se asienta en la Sierra y el 32.82% en la Costa.

La concentración de electores rurales en la Sierra es de 2.35% más alta que en la Costa. Las provincias de Tungurahua, Azuay y Cañar tienen 440, 257 y 226 electores promedio por cada 1.000 hectáreas agrícolas, respectivamente, ubicándose por sobre el promedio de la región, que es de 161.

Respecto al electorado inscrito que no concurrió a las urnas, el Gráfico No. 1 muestra que en el primer acto electoral, 1978, la participación rural —74.67%— es mayor que a nivel urbano —72.20%—. La situación en 1979 es bastante similar en los niveles urbanos y rural, siendo ahora mayor la participación urbana que la rural, pero apenas sobre un 1%. Cabe resaltar que entre 1978 y 1979, siendo el mismo universo electoral (se utilizó el mismo padrón electoral), se incrementó la participación a nivel urbano —sobre el 8%— y a nivel rural —alrededor del 5%—.

GRAFICO N° 1
 PORCENTAJES DE PARTICIPACION EN TRES ELECCIONES A NIVEL URBANO, RURAL Y NACIONAL



A nivel fenomenológico, se puede interpretar las diferencias de comportamiento que se observan. Salvo en el caso de la participación en la primera vuelta electoral, en los otros, las tasas a nivel rural son superiores que a nivel urbano. De la comparación de las tres curvas se colige que la población rural tiende a participar masivamente en las elecciones, tanto como a nivel urbano, aunque el voto nulo y en blanco es creciente. La tasa de nulidad es ascendente y la de abstención descende y luego vuelve a subir, porque la presentación al acto electoral de 1979 es la misma, aunque la nulidad es mayor en la elección de representantes nacionales. Un análisis a nivel general de las posibles causas de este comportamiento la hemos realizado en otro artículo(4), aunque queremos destacar como hipótesis adicional que los índices de participación electoral y los resultados, globalmente,

(4) *Notas metodológicas para una investigación sobre conformación de la opinión pública, demanda política y tendencias electorales en Ecuador* (FLACSO-ILDIS, Quito, 1983), pp. 5 - 6 - 7.

ya no obedecen a la coacción de la estructura hacendaria a que se veían sujetos los campesinos en las anteriores elecciones. Las transformaciones agrarias ocurridas nos permiten pensar más bien en distintos tipos de relación con los centros urbanos, dentro de una misma estructura.

2. LOS RESULTADOS DE LAS VOTACIONES EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS

En el Cuadro No. 1 presentamos la relación entre los totales urbanos y rurales a nivel nacional para las tres elecciones de nuestro análisis. Para una mayor desagregación de la relación urbano-rural a nivel provincial o regional consultar los cuadros 4 a 16, pp. 114-118; 145-149; 177-179, FLACSO, op. cit.

Como se puede observar, el agro sigue la tendencia del electorado nacional (configuración de un nuevo centro político), aunque a menor ritmo(5). Habíamos mencionado como hipótesis que las ciudades con menos de 10.000 electores desempeñan el rol del último eslabón y tal vez definitivo del encadenamiento de la influencia de las ciudades grandes hacia las intermedias y chicas y, por último, hacia el agro. Desagreguemos esta proposición.

Planteamos que existe una misma estructura de relación entre la votación urbana y la votación rural. Al interior de esta estructura pueden darse varios tipos específicos de situaciones, que no pueden ser descubiertas en el análisis estadístico agregado, sino con cifras en el mayor nivel posible de desagregación y basados en trabajos de campo. Cabe señalar que si la estructura de relación urbano-rural y los varios tipos de situaciones que pueden haber a su interior son reales, este análisis no nos ofrecería todavía las causas que determinan el comportamiento electoral, sino tan sólo plantearía condiciones generales, al interior de las cuales hay que buscar las variables explicativas específicas.

(5) En el artículo "Los resultados electorales en el sector rural (1978-1979)" publicado en el libro *Ecuador Agrario*, ILDIS, El Conejo, Quito, 1983, reconstruimos los flujos de la votación rural.

CUADRO No. 1

**COMPOSICION DE LA VOTACION POR TENDENCIAS EN LAS
CIUDADES CLASIFICADAS POR ESTRATOS Y COMPARACION
CON LA VOTACION RURAL (6)**

ELECCION	TENDENCIAS		
	Derecha	Centro	Izquierda
PRESIDENCIALES PRIMERA VUELTA (1978)			
Ciudades con más de 10.000 electores	39.75	55.23	5.02
Ciudades con menos de 10.000 electores	54.07	41.93	4.00
Total Urbano	42.79	52.41	4.80
Total Rural	57.40	38.06	4.54
REPRESENTANTES NACIONALES (1979)			
Ciudades con más de 10.000 electores	40.23	50.99	8.78
Ciudades con menos de 10.000 electores	45.96	46.51	7.54
Total Urbano	41.34	50.11	8.54
Total Rural	47.06	47.03	5.92
PRESIDENCIALES SEGUNDA VUELTA (1979)			
Ciudades con más de 10.000 electores	28.59	71.40	
Ciudades con menos de 10.000 electores	35.59	64.41	
Total Urbano	29.96	70.04	
Total Rural	36.32	63.68	

- (6) La definición de tendencia es la siguiente: una agrupación de listas de acuerdo a la afinidad de sus propuestas programáticas y de las actitudes coyunturales en el período 1978-1979. Esta agrupación puede adolecer de cierto mecanicismo, mirada desde la estructura interna de los partidos. Pero nos parece útil trabajarla, pues informa sobre los comportamientos del electorado y sus flujos. Se dieron casos de cambio en la ubicación relativa de la práctica y el discurso de los partidos, pero creemos que no en la demanda del electorado, que siguió ubicándose en una fracción del espectro. La asignación de partidos fue como sigue: **DERECHA:** Conservador, Liberal, Socialista (integró el frente político que apoyó la candidatura derechista de Sixto Durán Ballén), Social Cristiano, Coalición Institucionalista Demócrata, Velasquista, Nacionalista Revolucionario. **CENTRO:** Concentración de Fuerzas Populares, Izquierda Democrática, Democracia Popular, Unión Demócrata Cristiana y Frente Radical Alfarista. **IZQUIERDA:** Unión Democrática Popular, Movimiento Popular Democrático.

RESULTADOS ELECTORALES EN LAS CIUDADES

Esta diferencia es muy acentuada en el caso de la primera vuelta presidencial y apenas visible porcentualmente en el caso de representantes nacionales en la segunda vuelta. En estas dos últimas elecciones, como hemos planteado, se produjo el último flujo electoral de la tendencia de derecha hacia la de centro.

Para la comparación debemos tomar la precaución de ponderar el peso electoral de cada uno de los estratos de ciudades respecto al total nacional y del electorado urbano respecto al rural(7). Esto permite observar con propiedad la relación entre los resultados obtenidos en ciudades con menos de 10.000 electores y los obtenidos a nivel rural.

En el Cuadro No. 1 constatamos que en todas las elecciones la tendencia de centro está sobrerrepresentada en aquellas ciudades que superan los 10.000 electores respecto al total urbano. También es el caso de la tendencia de izquierda. Consecuentemente, la derecha está subrepresentada en el mismo estrato de ciudades en todas las elecciones. Luego, en las ciudades que tienen menos de 10.000 electores, se da la situación contraria a la del estrato superior de ciudades. Es decir, el centro está subrepresentado y la derecha sobrerrepresentada respecto al total urbano.

Nos encontramos con un comportamiento en el que existen proximidades a nivel porcentual. En las dos vueltas presidenciales, el resultado en las ciudades de 10.000 electores es más "centrista" que a nivel rural, en tanto que, en representantes nacionales, el campo se manifiesta más "centrista" que ese estrato de ciudades. Sin embargo, las diferencias no son extremas y se deben al comportamiento del electorado de izquierda a nivel rural en esa elección.

Inversamente, la derecha en el estrato de ciudades con menos de

(7)	Distribución del electorado inscrito en 1980:	
	Ciudades con más de 10.000	55.44%
	Ciudades con menos de 10.000	16.61%
	Total Urbano	72.05%
	Total Rural	27.95%
	Total Nacional	100.00%

10.000 electores se mantiene con porcentajes inferiores a los logrados a nivel rural, aunque también en este caso, las diferencias no son extremas.

Una primera conclusión que podemos obtener es que el flujo electoral se opera temporalmente primero en las ciudades más grandes y que de allí desciende, de modo constante, una influencia hacia las ciudades pequeñas y de éstas hacia el agro. A nivel de las cifras agregadas se constata esta situación, más aún si comparamos para las tres elecciones la situación individual de cada tendencia. Así, los resultados que obtiene la derecha en la primera vuelta en el agro y en las ciudades chicas va descendiendo —aunque en menor nivel— conforme se produce el flujo electoral:

Para concluir este punto vamos a hipotetizar varias situaciones que pueden albergarse dentro de los datos presentados. En los cuatro casos hipotéticos que planteamos están asociadas otras variables:

- El grado de modernización de las unidades productivas locales, que produce una relación por la vía del mercado con distintos tipos de ciudades.
- El grado de penetración de los mecanismos de socialización política de masas.
- Los agentes inmediatos externos al proceso productivo que actúan como determinantes de la formación de la opinión política.
- La memoria política de los campesinos.
- La resistencia a la modernización política que puede provenir de un ámbito regional amplio o focalizado.

Con las anteriores consideraciones solamente tratamos de excitar a la investigación sobre la formación de la decisión político electoral, antes que dar respuestas.

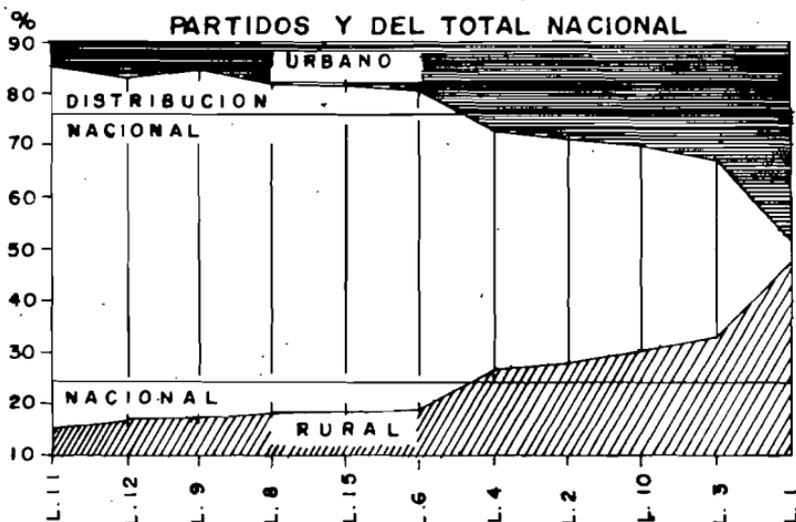
- El encadenamiento de la influencia es lineal y la tendencia urbana general es asimilada por la votación rural.
- El encadenamiento de la influencia también es lineal pero la naturaleza de la votación urbana más inmediata al área rural es contraria a la tendencia urbana general. En este caso se producirían "bolsones" de aislamiento local o regional respecto al país.
- El encadenamiento de la influencia tiene distintos eslabones terminales entre las ciudades y el agro. La influencia puede venir de estrato de ciudades intermedias o grandes directamente hacia el agro, por ejemplo a través de los medios de comunicación o de la migración, que son agentes privilegiados de socialización de la información política o por la presencia de agentes del Estado.
- No se produce un encadenamiento de la influencia urbano-rural, porque a nivel del agro se han creado "bolsones de resistencia" a la influencia de las ciudades chicas y grandes.

3. LA BASE URBANO-RURAL DE LOS PARTIDOS

a) En el Gráfico No. 2 se presenta la distribución del electorado de cada partido para la elección de representantes nacionales, según su origen urbano o rural y se la compara con la distribución en los mismos niveles del electorado inscrito nacional. De ese gráfico se desprende que frente a la distribución sectorial del electorado inscrito, existe un conjunto de partidos sobrerrepresentados a nivel urbano. Entre ellos se destacan los partidos de izquierda (Listas No. 9 y No. 15) y las formas más modernas del centro (Lista 12) y de la derecha (Lista 6) para esta elección. Muy próximos a la media nacional se encuentran la Lista No. 4 —partido populista del centro— y la Lista No. 2 —partido de la derecha tradicional—. Respecto a los partidos que presentan una significativa "ruralidad" de su electorado todos pertenecen a la derecha. Dos de ellos virtualmente han desaparecido (Listas No. 10 y No. 3).

GRAFICO Nº 2

ELECCION DE REPRESENTANTES NACIONALES: DISTRIBUCION URBANO-RURAL DE LA VOTACION DE LOS PARTIDOS Y DEL TOTAL NACIONAL



En otro trabajo hemos realizado un análisis detenido de la estructura interna de los partidos en relación a su componente regional(8). A continuación citamos dos de sus conclusiones:

- El centro se compone de dos ingredientes regionales claramente identificados, que no se encarnan en una organización. En este sentido reproducen, por el origen de su electorado, la constitución como fuerzas políticas de carácter nacional se localiza más en el discurso y en su proyecto estatal, que en la distribución regional de su fuerza electoral. Cabe resaltar la similitud con la distribución del electorado de izquierda.
- La derecha presenta dos formas de articulación regional de su electorado. De un lado, algunas organizaciones se aproximan hacia las medias y en este sentido su distribución es más equilibrada. De otro lado, las restantes organizaciones tienen un asiento local y sectorial muy claro.

(8) *Elecciones y región*, FLACSO-CERLAC, Quito, 1982.

APUNTES PARA LA INTERPRETACION DE LA NATURALEZA Y DE LAS PROYECCIONES DE LOS PAROS CIVICOS EN COLOMBIA

Samuel Jaramillo*

En las últimas décadas ha emergido en la escena política de Colombia un nuevo fenómeno: el de los llamados "Paros Cívicos". Estos movimientos de protesta popular de un tipo sin precedentes, que involucran a porciones muy importantes de la población en distintas localidades, han proliferado de tal manera que su presencia no puede ser ignorada si se pretende comprender la dinámica política global, cualquiera que sea la perspectiva desde la cual se mire. Es natural por lo tanto que exista un gran interés por interpretar su naturaleza, por comprender sus especificidades nacionales (si, como parece, son parte de un fenómeno internacional más general), en fin, por establecer su articulación con otros elementos de la estructura política de este país.

Existe ya un número apreciable de estudios que apuntan a proporcionar respuestas a los interrogantes mencionados. Sin embargo, podría decirse que apenas se atraviesa por una etapa inicial: la correspondiente a la acotación del fenómeno, a la delimitación de sus cifras y características más importantes. Este es un paso indispensable, pero en lo que se refiere a la interpretación rigurosa de estos procesos políticos, apenas están delineadas; y en forma no muy sistemática, algunas ideas y sospechas iniciales. Una segunda fase de la indagación sobre el tema deberá ocuparse del desarrollo de estas intuiciones, trascendiendo las primeras impresiones que suscitan las estadísticas, a través de una argumentación rigurosa y el refinamiento de la

* Investigador del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE Colombia.

observación empírica.

Este texto pretende contribuir a la operación de culminación de esta primera fase, y al abordaje de la segunda etapa, sobre cuya necesidad existe consenso entre quienes estudian el tema. Nuestro propósito específico, sin embargo, es bien modesto: simplemente pretendemos discutir con un mínimo de orden, algunas de las nociones subyacentes o explícitas en algunos de los textos más importantes que se han elaborado sobre este tópico(1). Aspiramos a señalar algunos de los puntos polémicos más visibles, así como los vacíos existentes y las líneas de indagación ulterior que parecen más urgentes o prometedoras.

LOS PAROS CIVICOS: DEFINICION Y MODALIDADES

Empecemos por algo que parece trivial, pero en cuya delimitación inicial se condiciona una buena parte de los desarrollos ulteriores sobre el tema: ¿Qué entendemos por Paros Cívicos?

En Colombia la palabra "Paro" tiene el significado de suspensión deliberada de actividades, de paralización con el ánimo de protestar. Es por lo tanto sinónimo de huelga, aunque ésta última tiene una connotación de continuidad y duración, mientras que el paro es algo relativamente repentino y puntual. Ahora bien, usualmente esta expresión tiene una referencia laboral. El adjetivo de "cívico" para los fenómenos que nos ocupan califica estos movimientos como algo peculiar, en el sentido en que su contexto no es propiamente el del trabajo: su carácter "cívico", ciudadano, alude a sectores amplios, que laboralmente, e incluso en términos clasistas generales, son heterogéneos, pero que poseen un elemento unificador: una base territo-

(1) Se examinaron los siguientes textos: Jaime Carrillo, *Los Paros Cívicos en Colombia*, La Oveja Negra, 1981; Luz Amparo Fonseca, Andrés Hoyos, "Paros Cívicos: de Rojas al 14 de Septiembre", en *Teoría y Práctica* No. 12-13, 1978; Medófilo Medina, "Los Paros Cívicos en Colombia (1957-1977)" en *Estudios Marxistas* No. 14, 1977; Pedro Santana, Hernán Suárez y Efraín Aldana, *El Paro Cívico 1981*, CINEP, 1982; Elizabet Ungar *Los Paros Cívicos en Colombia (Septiembre 1977 - Enero 1980)*, U. de los Andes, 1981.

rial común. El "paro cívico" se encamina a inmovilizar el funcionamiento de esa unidad territorial, como un medio de protesta.

Sin embargo, cuando se mencionan los Paros Cívicos como una forma de lucha novedosa y relativamente reciente, no se tiene en mente cualquier protesta en el marco urbano. De hecho, rebeliones másivas, insurrecciones, asonadas, manifestaciones urbanas, etc., son experiencias que tienen una larga tradición en Colombia, y algunas de ellas, como el famoso "Bogotazo", han sido decisivas en la trayectoria política del país. Pero estas obedecen a procesos que tienen poco que ver con la dimensión espacial de la sociedad, y el marco territorial es apenas su soporte: no sobra recordar que toda actividad humana se desarrolla en un espacio, entre ellas, la protesta.

Tampoco se denominan con este nombre formas de protesta que paralizan eventualmente el funcionamiento de ciertas unidades espaciales, pero que tienen un claro carácter gremial o laboral: es el caso de huelgas de trabajadores del transporte, y sobre todo, los mucho más frecuentes paros realizados por los empresarios de este servicio.

Si hacemos caso a la representación del fenómeno por sus propios protagonistas, encontramos que el término "Paro Cívico", está reservado para designar movilizaciones en las cuales el contexto espacial desempeña un papel activo, dándole sentido a la movilización misma, definiendo los grupos participantes y su articulación. El marco geográfico no es accidental: por lo general la protesta está encaminada a introducir alguna transformación que afecta de manera común a los ocupantes de un territorio, por el hecho de serlo, y a menudo de manera diferencial a los habitantes de otros territorios. En la abrumadora mayoría de los casos, se trata de incidir sobre algún elemento de la estructura espacial misma, y los datos muestran que existen regularidades aún más estrechas: lo predominante es que se trate de conflictos alrededor del suministro y la gestión de los llamados "valores de uso colectivo", y que los grupos que se movilizan coincidan con la lógica de delimitación de sus usuarios. Los recuentos sobre las reivindicaciones de los Paros Cívicos realizados por Medina para el período 1958-77 y por Fonseca para 1971-81, muestran claramente este perfil.

CUADRO No. 1

PETICIONES DE LOS PAROS CIVICOS 1958-1977

	No. de Paros	o/o
Por servicios de agua y alcantarillado	37	43.5
Contra alzas en tarifas de transporte y otros servicios	30	35.3
Por servicios de energía eléctrica	25	29.4
Por vías de comunicación	22	25.9
Por problemas de educación	16	18.8
Contra impuestos locales	5	5.9
Por pago de salarios atrasados	5	5.9
Por reivindicaciones campesinas	5	5.9
Por servicio de teléfonos	4	4.7
Contra empleados venales	4	4.7
Por reintegro de despedidos	4	4.7
En solidaridad con huelgas obreras	4	4.7
Por servicios de salud	4	4.7
Por mal servicio de transporte	3	3.5
Por construcción de refinería	2	2.3
Por escasez de combustible	2	2.3
Por nacionalización	2	2.3
Otros motivos	5	5.9

FUENTE: Medófilo MEDINA, op. cit.

Aunque los criterios de clasificación de las peticiones en estos estudios no son muy claros, y a pesar de que además se genera alguna confusión en estas tablas, ya que los porcentajes no permiten una adición simple (los paros con peticiones múltiples se contabilizan varias veces), la impresión que de allí se extrae es bien clara: los principales motivos de los paros cívicos son intentos de incidir en el suministro de valores de uso de tipo colectivo (ya sea en su provisión,

CUADRO No. 2

PETICIONES DE LOS PAROS CIVICOS 1971 - 1981

	No. de Paros	%
Deficiencias o escasez de servicios (agua, luz)	62	49.2
Alzas de tarifas de servicios públicos	17	13.5
Alzas de tarifas de transporte urbano	3	2.4
Alzas de tarifas de transporte intermunicipal	8	6.3
Vías de comunicación	15	11.9
Escuelas y maestros	7	5.5
Escasez de transporte urbano e intermunicipal	5	4.0
Contra impuestos	5	4.0
Escasez de servicio de salud	5	4.0
Solidaridad con luchas obreras	8	6.3
Persecución a compañeros	2	1.6
Defensa de tierras de campesinos	5	4.0
Contra funcionarios públicos	3	2.4
Pro-refinería	2	1.6
Alto costo de la vida	5	4.0
Otros motivos	5	4.0

FUENTE: Luz Amparo FONSECA, op. cit.

ampliación, mejoramiento, gestión, etc.), y cuyo consumo tiene una base territorial. Tres son los elementos de este género con mayor peso: los llamados "servicios públicos" (energía eléctrica, agua potable, alcantarillado y en menor medida, teléfonos); vías de comunicación y transporte (urbano e interurbano); y otros consumos colectivos como educación y salud. Los Paros Cívicos que no contemplan peticiones en este sentido son las excepciones, e incluso existen reivindicaciones adicionales que tienen una clara relación con la gestión local y con la dinámica espacial de la sociedad (por ejemplo, la protesta contra impuestos locales, la impugnación de funcionarios de este nivel, la presión para que se adopte una localización determinada en inversiones estatales productivas de gran tamaño, como las re-

finerías, etc.), o que son derivaciones de movilizaciones anteriores (por ejemplo, la reacción contra la represión a organizadores de Paros Cívicos previos). Las delimitaciones que no parecen tener una delimitación territorial nítida (contra el alza en el costo de la vida, en solidaridad con luchas obreras, etc.), que son bien poco frecuentes, o bien acompañan peticiones del tipo anteriormente mencionado y/o están explicadas por circunstancias muy específicas, como veremos más adelante.

Parece entonces conveniente establecer una diferenciación entre movimientos *con escenario territorial*, y movimientos *con base territorial*, incluidos entre estos últimos los Paros Cívicos, en los cuales la dimensión espacial es parte constitutiva de la estructuración de la movilización. No se trata de una distinción inofensiva, ya que su introducción tiene consecuencias importantes para su análisis e interpretación. En particular con respecto a la última categoría implica la necesidad de abordar el estudio de las contradicciones generadas en la producción del espacio en nuestras sociedades para comprender la base de estos fenómenos políticos.

LOS PAROS CIVICOS: ¿LUCHAS OBRERAS?

Leyendo los textos que han tratado el problema, se tiene la impresión de que allí se constata la importancia de los aspectos espaciales antes señalados, pero que existe a su vez una gran vacilación en llamarlos por su nombre, en reconocerles su verdadera relevancia y en sacar de allí las conclusiones pertinentes. Detengámonos un poco en esto, pues ha afectado en buena medida el desarrollo de la reflexión sobre el tema.

Parece ser que la principal razón de esta perplejidad está relacionada con la apreciación de las potencialidades políticas de los Paros Cívicos. Un planteamiento inicial al respecto(2) relativiza el alcance de estas movilizaciones, y se basa para ello, entre otras cosas, desde una perspectiva bien ortodoxa, a la manera del Engels de "El Problema

(2) Andrés Hoyos, *op. cit.*

de la Vivienda", en la consideración de que estos conflictos se desarrollan por fuera de la contradicción central entre el capital y el trabajo y que su carácter de tensión alrededor del consumo, les impiden cumplir un rol decisivo o de consideración en la lucha de clases.

Frente a esto, una de las respuestas de quienes ven en los Paros Cívicos un fenómeno político de importancia, ha sido la de asimilarlos a las luchas propiamente obreras, incluso sindicales, probablemente para cobijarlos bajo los criterios tradicionales de legitimidad revolucionaria. Examinemos estos planteamientos, que en sí mismos han tenido una cierta trayectoria.

En el trabajo pionero de Medina(3), aparece una primera versión de este acercamiento conceptual entre Paros Cívicos y lucha obrera. Para él, los Paros Cívicos son una extensión de la "lucha popular", y esta última es entendida fundamentalmente en términos de agitación sindical. Señala dos argumentos importantes para su percepción: el relativo paralelismo entre los períodos de auge y retroceso de ambas formas de lucha, y el importante peso directo de las fuerzas sindicales tanto en la participación como en la organización de los Paros Cívicos.

No obstante, no parecen definitivos sus alegatos. En la medida en que los Paros Cívicos son hechos políticos y de protesta tienen determinaciones que provienen de la evolución de la dimensión política global. Esto lo comparten con las luchas obreras y probablemente genera paralelismos e incluso convergencias entre estos dos tipos de movilizaciones. Pero no se sigue de allí que su relación mutua sea tan simple y directa como se sugiere en el trabajo mencionado. Suscitan dudas también, como lo señala Fonseca(4), las cifras que menciona Medina, según las cuales la participación global de los obreros sindicalizados alcanza un 20%, lo que los haría el grupo más numeroso en estas movilizaciones. Medina no explica el método por el cual halló estas cifras y no se tiene noticia de que los organizadores de los Paros Cívicos construyan estadísticas sobre sus participantes, lo cual ofrece además dificultades prácticas considerables, dada la

(3) Medófilo Medina, *op. cit.*

(4) Luz Amparo Fonseca, *op. cit.*

brevidad de estas movilizaciones y su mismo carácter. Por otro lado, este indicio parece contradecir otra característica de los Paros Cívicos, que si bien es señalada por Medina, no es desarrollada en lo que se refiere a este punto: el hecho de que la gran mayoría de estas protestas tienen lugar en poblaciones de talla reducida (sobre lo cual volveremos), en las cuales el peso del proletariado industrial es pequeño, absoluta y relativamente. Finalmente este autor y otros (Carrillo, Fonseca), destacan experiencias documentadas de activa iniciativa de sindicatos en la organización de algunos Paros Cívicos. Es necesario, sin embargo, acotar su importancia relativa, pues ellos son claramente la excepción y no la regla. Además, se debe puntualizar que estos casos aparecen en circunstancias que no son frecuentes: poblaciones como Barrancabermeja, o Yumbó, que son complejos industriales relativamente sui generis, en los cuales el peso de los asalariados industriales es excepcionalmente elevado. La influencia de los sindicatos en la población es muy grande, y los "Paros Cívicos" de este tipo, por lo general constituyen estrategias complementarias de presión en sus confrontaciones laborales. Se trata por supuesto, de experiencias importantes de convergencia entre estas modalidades de movilización, pero es necesario precisar cuál es su verdadera significación.

Parece estar conformándose una versión más compleja de esta tesis de identidad de las luchas obreras y los paros cívicos, que aparece insinuada en el trabajo de Fonseca y que tiene como referencia las elaboraciones de autores como Kowarick(5) y Ayala(6), los cuales hablan de una modalidad peculiar de proletarización en el capitalismo dependiente latinoamericano. Según estos planteamientos, la forma dominante de comprimir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo en estos países, consiste en descargar una parte considerable de este proceso por fuera de la relación salarial, y en contraer los componentes colectivos de estos consumos. Esto obliga

(5) Lucio Kowarick, *El Precio del Progreso - Crecimiento Económico, Explotación Urbana y la Cuestión del Medio Ambiente*, U. de São Paulo, 1979.

(6) Ulpiano Ayala, *La fuerza de trabajo en las grandes ciudades colombianas*, CEDE, 1981.

a formas de sobrevivencia de los trabajadores en las cuales, para lograr la reproducción de la fuerza de trabajo directamente articulada al capital, se requiere que los mismos asalariados y otros miembros de su familia, se dediquen a actividades paralelas donde puedan obtener ingresos suplementarios y/o generar directamente algunos valores de uso de sustento, incluidos entre ellos los de tipo colectivo. En estos términos, la "clase obrera" no aparece segmentada de otros grupos sociales populares, como en otros procesos, y las luchas por mejorar las condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo, son una manera de resistir la explotación, y la arena común donde se encuentra, en la lucha, esta clase obrera sui generis. Los Paros Cívicos serían la expresión privilegiada de esta resistencia, y serían el complemento natural de las luchas obreras.

Esta manera de plantear el problema parece ser bien sugestiva y abre un campo de indagación prometedor sobre los elementos de articulación de estas dos modalidades de lucha popular. Sin embargo, deben tomarse precauciones para no recaer en conclusiones simplistas que asimilen de manera ilegítima las unas a las otras. En particular, esta relación propuesta no elimina la necesidad de comprender en detalle la dinámica de la dimensión espacial de estos procesos, las peculiaridades del suministro de los valores de uso colectivo, así como las implicaciones que esto tiene sobre la definición de los grupos involucrados, su manera de reaccionar y las potencialidades políticas de estas movilizaciones.

PAROS CIVICOS LOCALES Y PAROS CIVICOS NACIONALES

Otra fuente de reticencias para caracterizar los Paros Cívicos como una modalidad de las luchas urbanas, tiene que ver con la interpretación de los llamados Paros Cívicos nacionales. Como hemos mencionado, el escenario de la abrumadora mayoría de las movilizaciones que nos ocupan, son poblaciones que tienen un lugar modesto en la jerarquía urbana, e incluso cuando adquieren una dimensión regional, involucran fundamentalmente localidades de talla pequeña, y en menor medida, ciudades medianas. Sin embargo, en dos ocasiones, en Septiembre de 1977 y en Octubre de 1981, han tenido lugar en Colombia movilizaciones de tipo nacional, de gran trascendencia po-

lítica, que han sido denominadas Paros Cívicos nacionales.

Como su mismo nombre lo sugiere, una interpretación espontánea que surge con respecto a este hecho, es la que trata de fenómenos de la misma naturaleza, y que estos Paros Cívicos de escala nacional son la culminación lógica de los Paros Cívicos locales. Su raíz y su dinámica serían las mismas, y su diferencia radicaría en diversas fases de desarrollo de un fenómeno único.

La dificultad que surge para el análisis es la de que en estos Paros Cívicos nacionales el carácter territorial de la movilización, que es tan evidente en sus contrapartes locales, no aparece aquí tan claro. Ni las reivindicaciones, ni las fuerzas sociales participantes en su organización, ni su distribución espacial, ni su dinámica, parecen privilegiar este carácter territorial.

Examinando los estudios detallados de estos Paros Cívicos nacionales, como el trabajo realizado por Santana, Suarez y Aldana sobre el paro que tuvo lugar en 1981, se llega a la conclusión de que su perfil es bien diferente al de los Paros Cívicos locales, lo que amerita distinguir claramente entre ellos, e incluso, si se pretende asociarlos, exige justificar sus diferencias y plantear muy precisamente sus ligazones. Enumeremos rápidamente estas características en que contrastan nítidamente estos dos tipos de Paros Cívicos:

- a) Como hemos dicho, mientras los Paros Cívicos locales se desarrollan principalmente en ciudades pequeñas, los Paros Cívicos nacionales han tenido su principal impulso en las grandes ciudades. Y no es que la movilización se haya extendido y haya involucrado las ciudades mayores, sino que se ha presentado una completa mutación en la configuración espacial de estas protestas: mientras que en las jornadas de protesta nacional hubo una activa agitación en las grandes urbes, en los centros pequeños, en los que supuestamente existía mayor experiencia acumulada, apenas si hubo participación.
- b) Mientras que en los Paros Cívicos locales las reivindicaciones tienen que ver estrechamente con la dinámica espacial y particularmente con los servicios públicos, en los Paros Cívicos nacionales las peticiones tienen un carácter mucho más político y global, y con un

marcado sello laboral. Entre los 8 puntos del paro de 1981, los más importantes fueron la lucha contra la represión y contra el recorte de las libertades democráticas y la exigencia de un alza general de salarios, y fue con relación a ellos que se efectuaron las evaluaciones de las distintas fuerzas participantes.

c) En tanto que en los Paros Cívicos locales el espectro de grupos participantes es muy amplio, y en su dirección incluso se cuentan fracciones locales de las clases dominantes, la dirección e iniciativa de los Paros Cívicos nacionales ha descansado fundamentalmente en fuerzas sindicales. Incluso las características de su realización, sus logros y alcances, parecen depender en buena parte de los rasgos de las organizaciones sindicales participantes.

Como puede verse, si existe alguna semejanza de estos Paros Cívicos nacionales con otro tipo de movilizaciones, es precisamente con las jornadas de protesta obrera, sobre las cuales sí existe en Colombia una larga tradición, y es un instrumento usual de presión de los sindicatos en su confrontación con el Estado y los patronos. Debe recordarse que como requerimiento táctico bien comprensible, aunque estos paros sindicales estén protagonizados por los afiliados a estas organizaciones, sus directivas tratan de ampliar sus bases de apoyo involucrando otros sectores sociales. Tal parece ser el caso de los Paros Cívicos nacionales, y al menos esta es una noción que merece ser pensada.

Sin embargo, y aunque este último sea el caso, no debe subestimarse el significado de que a estas huelgas generales se les haya bautizado como Paros Cívicos. Esto a nuestro entender muestra un reconocimiento de que existe un movimiento de resistencia ante la dinámica espacial impulsada por el capital en nuestro país, que su expresión más acabada son precisamente los Paros Cívicos, y que esta es una fuerza importante en el proceso de transformación de la sociedad.

OTRAS CARACTERISTICAS DE LOS PAROS CIVICOS

Es conveniente reflexionar sobre el origen de algunos rasgos que hemos señalado como característicos de los Paros Cívicos. De nuevo,

¿por qué parecen presentarse casi exclusivamente en pequeñas poblaciones? ¿es que no existen contradicciones sociales con una buena base espacial en las ciudades mayores? De otro lado, algunos puntos con respecto a su desarrollo temporal: existe una primera etapa entre 1958 y 1966 en la cual surgen los Paros Cívicos, con una frecuencia de alrededor de 2 paros por año, y cuyas máximas cimas son años de 5 paros. Sigue un interregno entre 1966 y 1970 en que no se registra ningún Paro Cívico. Finalmente, una segunda fase a partir de 1971, en la cual los Paros Cívicos se multiplican a razón de 12 o 13 paros anuales en promedio, y es cuando alcanzan su resonancia política nacional. ¿Qué hace que los Paros Cívicos como fenómeno político de alcance nacional corresponda fundamentalmente a los años 70 en adelante?

Quizá la referencia a la lógica de desenvolvimiento del suministro de los valores de uso colectivo en nuestro medio puede ofrecernos algunas claves para entender simultáneamente estos rasgos, y quizás, algunos más. En un escrito anterior (7) mencionábamos que en la fase monopolista avanzada del capitalismo, el papel de estos valores de uso colectivo aumentaba extraordinariamente en importancia en tanto soporte de las condiciones generales de la producción, y que esto tenía profundas repercusiones en la lógica espacial de los países periféricos. Entre estas últimas destaquemos dos que son especialmente relevantes para el tópico que nos ocupa:

a) La primera de ellas es la profundización de las diferencias espaciales en la cantidad y calidad del suministro de estos valores de uso. La precariedad de los recursos estatales, ligada a un grado limitado de desarrollo de la acumulación, contrasta con la necesidad que existe en estos países de crear unidades urbanas con un mínimo de sofisticación, que sean comparables con las correspondientes en los países centrales. Una forma de amortiguar los efectos de esta dificultad consiste en concentrar los recursos destinados a este fin en unos pocos centros: el resultado es un distanciamiento cada vez mayor en el equipamiento de estos núcleos privilegiados y el resto de los componentes de la red espacial. Esto indudablemente genera ten-

(7) Samuel Jaramillo, "Crisis en los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo dependiente"; en: *Desarrollo y Sociedad*, No. 10, CEDE UNIANDES, Bogotá, 1982.

siones de tipo político, pues aumenta la percepción de privación en estas secciones del territorio, incluso porque el nivel de suministro disminuye no solo en términos relativos: a menudo, y dado el acelerado crecimiento demográfico, el empeoramiento en estos consumos es absoluto

b) El proceso de producción de estos valores de uso adquiere tal complejidad económica, que cada vez se vuelve más incompatible con procesos tradicionales de encuadramiento político como el clientelismo, e incluso, con la participación en su control por parte de sectores amplios que desborden una estrecha franja de tecnócratas y facciones centrales del capital. Para garantizar un mínimo de eficiencia técnica y económica, y para que puedan cumplir el papel sumamente peculiar que estos consumos desempeñan en nuestro medio, lo cual con frecuencia implica tarifas elevadas y discriminación en los suministros, los organismos estatales encargados de su producción tienden a adquirir una creciente autonomía de las instancias electorales y de participación popular. El carácter tecnocrático de estas empresas crea una gran distancia con respecto a sus usuarios, quienes ven debilitarse los canales de incidencia institucional sobre su manejo.

Estos dos procesos parecen conjugarse en Colombia durante las últimas décadas, con una notable profundización a finales de los años 60. Las transformaciones introducidas en esta época en el aparato estatal tienden a subrayar el carácter nacional y centralizado de los organismos ligados a estos valores de uso, a reforzar los criterios tecnocráticos en su gestión, a debilitar los eslabones locales del aparato administrativo y a restringir las funciones de los organismos estatales de elección popular. Son las empresas de servicios públicos de las grandes ciudades las que alcanzan un desarrollo extraordinario, y con frecuencia deben aprovisionar a las pequeñas poblaciones, cuyas paupérrimas finanzas municipales no les permiten dotarse de estos medios de consumo. Son organismos de escala nacional los que crecientemente se encargan de la producción de estos valores de uso. Y su organización es cada vez más difícil de ser afectada desde los organismos de representación local de los municipios periféricos.

Este punto de vista tal vez nos de luces sobre lo que veníamos discutiendo: la llamada crisis de los medios de consumo colectivo parece

manifestarse con mayor agudeza en estas poblaciones secundarias, y así mismo, la rigidez creciente del aparato político— administrativo impide a la población de estos pequeños núcleos expresarse a través de canales legales: la protesta al margen de la estructura institucional parece ser la única alternativa de presión. El carácter colectivo de estos consumos involucra porciones de clases dominantes locales, lo cual facilita estas movilizaciones y reduce el peligro de represión indiscriminada (por lo menos esto ha sido cierto durante un período, dadas ciertas condiciones de desarrollo político global).

Estas circunstancias no parecen ser las mismas en las grandes ciudades. La indivisibilidad relativa de algunos de estos servicios hace difícil la privación de su acceso a porciones determinadas de la población, lo cual tiende a morigerar ciertas penurias. Otros valores de uso se distribuyen desigualmente mediante el mecanismo de la segregación socioespacial: esto sin embargo aísla y divide a las víctimas de estos desaprovisionamientos haciendo más difícil su organización inicial. Por último, el efecto mismo de las acciones de paralización características del Paro Cívico son menos eficaces en secciones de una ciudad destinadas exclusivamente a vivienda popular, que en poblaciones enteras, y más difícil de llevarlas a cabo sobre el conjunto de una ciudad mayor. Esto no quiere decir que en estas grandes urbes no existan contradicciones con origen espacial, y muy agudas, ni que haya un movimiento urbano: pero sus formas de manifestación son diferentes. Es notable que los conflictos más explosivos en estas ciudades se dan alrededor de la vivienda y la tierra urbana (cuyas consignas correspondientes están notoriamente ausentes en los Paros Cívicos): allí se plasman las tensiones ligadas con la segregación socioespacial y el equipamiento desigual de los valores de uso colectivo.

LA CRISIS URBANA Y EL PODER LOCAL Y REGIONAL

El caso colombiano

Pedro Santana*

“Un día llegará en que habrá que reconocer acaso lo que hace falta en nuestras grandes ciudades: sitios silenciosos, espaciados y vastos para la meditación, sitios con altas y largas galerías, para el mal tiempo y para el tiempo demasiado caluroso, en que el ruido de los carruajes y los gritos de los vendedores no penetren, donde una sutil conveniencia prohibirá, aún al sacerdote, la oración en voz alta: construcciones y paseos que expresarán, por su conjunto lo que la meditación y el alejamiento tienen de sublime”.

Federico Nietzsche

INTRODUCCION

La presente ponencia forma parte de un proyecto de investigación que actualmente adelantamos en el centro de investigaciones Fundación Foro Nacional por Colombia, sobre la naturaleza y las características de los movimientos sociales urbanos y regionales en Colombia. Aquí vamos a CENTRAR nuestro análisis en la problemática urbana de las ciudades intermedias y de los pueblos menores. Inicial-

* Director del Centro de Investigaciones Foro Nacional por Colombia, Colombia.

mente plantearemos la naturaleza de esta crisis, sus causas más próximas y haremos algunas referencias a lo que, en nuestra opinión constituyen causas estructurales de esta problemática.

Sobra advertir acerca de la importancia del tema en América Latina, como en Colombia. Sobre su importancia en el país baste señalar que constituye uno de los ejes centrales de la discusión que divide al país hoy, acerca de la apertura democrática. El conjunto de la oposición —incluida la guerrilla— plantea la necesidad imperiosa de una reforma política y coloca en el centro de dicha reforma el tema de la vida municipal y de las autonomías regionales. Sectores importantes de los partidos tradicionales —liberales y conservadores— se muestran de acuerdo en una reforma constitucional que devuelva parte de las funciones perdidas por el municipio y el departamento y que han ido a parar al ente central del Estado, es decir, a la nación.

El sector más tradicional de ambos partidos, gobernantes en los últimos 50 años en el país, se oponen a dicha reforma. En los últimos seis meses y en la atmósfera generada por la "tregua" y "el diálogo nacional" resultado de los acuerdos del gobierno con la mayoría del movimiento guerrillero colombiano, se ha discutido en el parlamento colombiano —y ya ha sido aprobada en una primera vuelta— una reforma política que atañe fundamentalmente a la vida municipal. Los aspectos centrales de tal reforma, a nuestro modo de ver, son dos: en primer lugar la elección popular de alcaldes y de los mil municipios colombianos y en segundo lugar el establecimiento de un referéndum o plebiscito local sobre determinadas materias específicas. Frente a ellas ha dicho el ex-presidente Carlos Lleras Restrepo, uno de los más conspicuos representantes del sector tradicional: "combinemos la elección popular de alcaldes con la institución del 'cabildo abierto' y tendremos sentadas las bases para una permanente alteración del orden. El cabildo abierto ha sido históricamente un acto revolucionario, como lo fue el 20 de julio de 1810. Significaría hoy el ejercicio de una presión tumultuosa sobre el mecanismo de la democracia representativa"(1). LLERAS RESTREPO Y TURBAY

(1) Lleras Restrepo, Carlos. "El peligro del referendo". *El Tiempo*, diciembre 2 de 1984. pp. 1A y 7A.

AYALA, ex-presidentes liberales en los últimos 20 años en Colombia, han señalado en reiterados pronunciamientos y escritos acerca del peligro que representa la elección popular de los alcaldes. Ambos han coincidido en que tal mecanismo democrático sólo se aplique para el reducido grupo de las grandes ciudades colombianas.

A la par se ha iniciado una amplia discusión que habrá de llegar hasta los sectores populares, acerca de la vida departamental y municipal; sobre la prestación de los servicios públicos y sociales; sobre la crisis fiscal del municipio y el departamento, y sobre los movimientos cívicos locales y regionales. Ello ha colocado en un lugar privilegiado del examen público a los problemas locales y regionales. Aquí no haremos abstracción de esta importancia y de las características políticas de los puntos de vista en discusión.

1. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA RED URBANA EN COLOMBIA

Colombia forma parte del grupo de países latinoamericanos que ingresan en el torbellino de la rápida urbanización ocurrida en la región a partir de la segunda guerra mundial. Este grupo de países está conformado por México, Brasil y Venezuela que junto con Colombia, han experimentado altos índices de crecimiento de su población urbana y, específicamente, de la localizada en las grandes ciudades. Entre 1950 y 1964, la población urbana en Colombia creció a una tasa anual del 7.8%. Con este guarismo Colombia se ubicó entre los tres países Latinoamericanos con más elevadas tasas de urbanización(2). El autor citado diferencia a Chile, Argentina y Uruguay como países de "urbanización temprana".

En Colombia el fenómeno de la urbanización tuvo sus propias líneas de desarrollo en razón de la marcada diferencia regional. Contrariando la tendencia dominante en el resto de países latinoamericanos, la

(2) Passos, Alaor. "Tendencias y dirección del crecimiento urbano en América Latina entre 1950-1970". En: *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP, No. 24, Bogotá, 1972.

concentración de la población se desarrolla de forma multipolar, es decir, no se erige un único centro receptor de población. En Colombia son cuatro los núcleos receptores, que a su vez juegan el papel de líderes en sus respectivas regiones. Bogotá se convierte en el centro de mayor recepción absoluta de la población migrante y se convierte también en la cabeza de la región centro-oriental del país. Medellín se convierte definitivamente en el centro de la región nor-occidental y Cali es la ciudad más importante del sur-occidente. Barranquilla desplaza a Cartagena y se convierte en la cabeza de la región de la Costa Norte del país.

En 1951 estas cuatro ciudades concentraban el 13.6% de la población; en 1964 reunían el 20%, y en 1973 concentraban el 24.9% del total de la población. Se considera que actualmente reúnen cerca del 40% del total de la población del país(3).

El fenómeno del desarrollo multipolar tiene otras manifestaciones no menos importantes. Existe en Colombia un grupo representativo de ciudades intermedias. En 1973 (último censo nacional de población) existían además 18 centros urbanos cuya población oscilaba entre los 100 y los 500 mil habitantes. Actualmente cinco ciudades de este grupo se acercan a los 500 mil habitantes (Cartagena, Cúcuta, Manizales y Pereira). En este mismo año el censo da cuenta de la existencia de unos 20 centros urbanos con una población entre los 50 y los 100 mil habitantes. En el conjunto de los países latinoamericanos sólo Colombia muestra una jerarquía por rangos de tamaño de esta naturaleza.

La rápida expansión urbana en Colombia, fue el resultado de la confluencia de tres factores que operaron de manera simultánea. El desarrollo de un proceso de desalojo violento del campesinado pobre y medio que se expresó bajo la forma de verdadera guerra civil en el período de 1948-1957. Este proceso de violencia aceleró el proceso migratorio y al mismo tiempo expandió la vía capitalista de desarro-

(3). Una ampliación de esta información puede verse en: Santana, Pedro. *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*, Editorial CINEP, Bogotá, 1983. pp. 36-52.

llo de la agricultura con base en la gran propiedad. En segundo lugar, el desarrollo de un proceso acelerado de la industrialización. Al igual que en la mayoría de países latinoamericanos, Colombia se convierte en un país en el cual se procede a la instalación de un moderno aparato industrial en renglones en los cuales se había desarrollado un mercado interno de alguna magnitud o en renglones en los cuales el capital financiero internacional podía operar con ventajas comparativas (industrias de extracción y procesamiento con base en recursos naturales abundantes, etc.). El tercer factor lo constituye el aumento de las tasas de crecimiento de la población. En dos décadas la población salta de unos 12 millones a cerca de 25 millones de habitantes.

Tales cambios estuvieron acompañados de transformaciones significativas en materia económica y social. En el primer aspecto debe mencionarse la ampliación del mercado interno, la internacionalización del proceso productivo en algunos renglones, la explotación en vasta escala de recursos naturales, la profundización de los procesos de división del trabajo, etc. Desde el punto de vista social y político, el reacomodo de las distintas fracciones de clase en el ejercicio del poder político, la diversificación de las estructuras de clase y la ampliación de una clase media de profesionales demandados por la irrupción de la producción industrial en escala, y desde el punto de vista espacial el proceso de urbanización de nuestro país.

En el capitalismo como bien se sabe, el espacio urbano es el lugar dominante por excelencia. Los cambios operados en la distribución espacial de la población fueron el resultado del avance y dominio de las formas capitalistas de producción. El capitalismo exige la concentración de la producción y de la fuerza de trabajo de la cual se extrae el excedente económico que es la base de la acumulación capitalista. El capitalismo ha modificado el espacio y lo ha colocado a su servicio en un proceso global que incluye su articulación con otras formas de producción a las que subordina.

La concentración espacial es entonces, una transformación necesaria a la producción capitalista. La acumulación capitalista conlleva concentración urbana y ésta a su vez mayor acumulación por los efectos favorables que le produce. La concentración urbana eleva la

productividad y reduce los costos, genera "economías externas" para el capital, acelera la rotación del capital reduciendo el tiempo de circulación y el tiempo de producción del capital. Al mismo tiempo, con la concentración espacial de la población, se produce una mayor socialización de las condiciones generales de la producción. La ciudad aparece. . . "como el efecto directo de las necesidades de economizar los gastos accesorios de producción, los gastos de circulación y gastos de consumo con el fin de acelerar la rotación del capital y por ende aumentar el período en que el capital está produciendo"(4).

Como bien lo anota Lojkine, la urbanización y las formas que asume son ante todo formas de la división social y territorial del trabajo y, lejos de ser un fenómeno menor, desempeñan un papel importante en el desarrollo general del capitalismo como la multiplicación de la potencia mecánica del trabajo en la unidad de producción(5). La urbanización no significa simplemente la concentración de la población en un espacio determinado. Es más que eso. Es un proceso de organización del espacio que tiene su base de existencia en la descomposición previa de las estructuras agrarias y la migración hacia las ciudades ya existentes, proporcionando la fuerza de trabajo esencial a la industrialización. Es por ello que el grado de "urbanización" de un país o una sociedad determinada guarda una relación estrecha con el grado de desarrollo de la división del trabajo(6).

El proceso de urbanización en Colombia está estrechamente vinculado al grado de desarrollo alcanzado por el capitalismo. Su desarrollo a mediados del presente siglo se encuentra asociado estrechamente con los tres factores que hemos mencionado anteriormente y en ello —la urbanización— jugó un papel primordial la vinculación del capital proveniente de los países centrales y principalmente del capitalismo norteamericano.

(4) Lojkine, Jean. *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. Siglo XXI, México, 1979, pp. 146.

(5) *Ibid*, pp. 113.

(6) Castells, Manuel. *La cuestión urbana*. Siglo XXI, México, 1977, pp. 21-22.

2. EL DESARROLLO DESIGUAL Y LA PROBLEMATICA REGIONAL

Hemos dicho en el acápite anterior que Colombia presenta una distribución de la población que se caracteriza por contar con varios centros mayores y un importante número de ciudades intermedias y menores. Sin duda, la conformación urbana en Colombia ha dado matices peculiares a su desarrollo regional, a las pautas de sus flujos migratorios y a las relaciones establecidas entre los centros regionales. No obstante, no ocurre lo mismo con respecto al papel económico de los centros urbanos. Es a este nivel donde se observa el mayor desequilibrio regional, desequilibrio que se extiende a la distribución geográfica de las condiciones generales de la producción y de la reproducción social.

El proceso de la concentración geográfica de la industria es mucho mayor de lo que indicá la concentración demográfica. Los cuatro centros urbanos mayores concentran el 40% de la población, el 65% de la inversión bruta, el 70% de los establecimientos industriales, el 72% del empleo industrial, el 70% del valor agregado industrial, el 70,3% de la producción bruta industrial, el 73% de los salarios pagados en la industria. Las cuatro grandes ciudades del país generaron en la última década cuatro de cada cinco nuevos empleos industriales si exceptuamos a las ciudades de Cartagena, Barrancabermeja y Nobsa, que han desarrollado su industria con base en la explotación de sus recursos naturales. Bogotá, por su parte, de acuerdo con una investigación reciente, ha acentuado su carácter dominante en las últimas dos décadas con respecto a las otras tres grandes ciudades(7).

La inversión externa ha jugado un papel primordial en los fenómenos de concentración industrial y poblacional en el país a partir de la post-guerra. El capital extranjero ha afluído hacia las principales ciudades del país, buscando la infraestructura económica establecida y

(7) Lynn, Johannes F. "Urbanización y política en Colombia". En: *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá*, No. 36, 1979, pp. 58-63.

una mano de obra capacitada que le garantice el funcionamiento normal de sus líneas de producción. Un estudio desarrollado en los últimos años de la década de los sesenta señaló que: "... pese a que la inversión externa está distribuida en 26 centros urbanos del país, su ubicación en las áreas de Bogotá, Medellín y Cali representa el 94% de los casos.

De 1974 a 1978 el 88% de la inversión extranjera que ingresó al país, correspondió a expansión de empresas ya establecidas. El 12% restante, o sea el que correspondía a los nuevos proyectos de inversión, 70 fueron localizados en las tres grandes ciudades lo que representaba el 71%"(8).

Los datos anteriores nos permiten algunas conclusiones importantes. En primer lugar, que la inversión externa en el país contribuye de manera muy importante a profundizar la tendencia a la centralización territorial. En segundo lugar, que la fase de mayor expansión urbana corresponde a la creciente participación del capital foráneo que amplía su participación en el período de la post-guerra (1945). En tercer lugar, que aún en los años más recientes los capitales foráneos se localizan en las principales ciudades del país para aprovechar las ventajas comparativas de los fenómenos de aglomeración y finalmente, que el equilibrio demográfico no tiene correspondencia con la localización de los procesos productivos y de valorización capitalista que se ubican principalmente en los centros urbanos mayores.

3. EL ESTADO Y LOS PROBLEMAS REGIONALES URBANOS

Los fenómenos de los desequilibrios regionales y del desarrollo desigual del capitalismo no sólo se materializan en la concentración de las actividades productivas y de la población en los principales conglomerados urbanos. Este desequilibrio atraviesa también, en el conjunto del territorio, la distribución de las condiciones materiales para la producción y la infraestructura de servicios públicos y sociales (medios de consumo colectivo).

(8) Garzón, Hernando y Asociados L.T.D.A. *Mimeo*, septiembre de 1979.

Las fracciones hegemónicas en el Estado —ligadas a los sectores de punta del capitalismo industrial y financiero— concentran la inversión del Estado en los mayores centros urbanos. La presentación de los presupuestos ejecutados durante 1982 reflejan esta situación.

CUADRO No. 1

**INVERSIONES DEL ESTADO EN LOS CENTROS URBANOS
1982**

DEPARTAMENTOS	MILLONES DE PESOS
Antioquia (Medellín)	16.664
Bogotá D.E.	9.942
Valle del Cauca (Cali)	7.680
Cundinamarca (sin Bogotá)	4.214
Tolima	1.847
Santander	1.569
Caldas	1.569
Bolívar	1.371
Boyacá	1.473
Huila	1.420
Meta	869
Norte de Santander	828
Risaralda	848
Quindío	797
Cesar	578
Nariño	514
Magdalena	317
Guajira	474
Sucre	558
Córdoba	473
Caquetá	353
Atlántico	316
Chocó	176

FUENTE: Contraloría de la República.

Como se observa, la intervención del Estado incrementa los desequilibrios regionales. La mayor parte de la inversión estatal se dirige a proveer a los centros urbanos mayores de mejores condiciones para la producción capitalista: parques industriales, vías, redes de energía eléctrica, etc.

3.1 La centralización y sus efectos

El nivel central del Estado ha venido concentrando en sus manos toda clase de ocupaciones y oficios apropiando también los ingresos que dice necesitar para cumplir con dichas tareas. En épocas ya remotas el ingreso público se distribuía de manera más equilibrada entre el Estado central —nivel nacional del Estado—, los departamentos y los municipios. El proceso de centralización abarcó también el rubro de los ingresos fiscales. Mientras que en 1950 el nivel nacional se apropiaba el 70.6% de los ingresos fiscales, los departamentos recibían el 18.7% y los municipios el 10.7%. En 1981 el nivel nacional recibió el 79.6%, el nivel departamental el 10.6% y el municipio el 9.8%. Debe advertirse que los datos de 1981 incluyen como ingreso de los departamentos y municipios todas las transferencias que reciben de la nación a título de situado fiscal y de la llamada cesión del impuesto a las ventas. En Colombia el grueso de los recursos de las transferencias del gobierno nacional a departamentos y municipios se maneja a través de los llamados institutos descentralizados que de tal no tienen sino el nombre, pues, son en realidad entes centralizados que dependen de las instancias del gobierno nacional. Los departamentos y municipios no tienen poder de decisión sobre la mayor parte de dichas transferencias.

Pero hay algo más. Al carecer de rentas e ingresos propios, los municipios y departamentos, han perdido capacidad de negociación de crédito tanto interno como externo. El crédito se ha concentrado también en el nivel nacional del gobierno. En 1981 el total del crédito interno y externo se distribuyó de la siguiente manera: el nivel nacional recibió 79.4% del crédito, los departamentos el 7.3% y los municipios el 13.3%. Sobra advertir que la mayor parte del crédito municipal fue adquirido por las áreas metropolitanas de las grandes ciudades del país. Las ciudades intermedias recibieron poco crédito y los pequeños municipios fueron prácticamente excluidos.

La concentración llega también al ámbito burocrático. La mayor parte del personal burocrático del Estado, cerca del 65%, corresponde al nivel nacional —localizado en las grandes urbes— mientras departamentos y municipios cargan con el 35% restante.

3.2 Desigual distribución del equipamiento industrial y de servicios públicos

El grado de desarrollo desigual se refleja obviamente en el conjunto del equipamiento social (bienes de consumo colectivo) y en la infraestructura que sirve de asiento al equipamiento industrial. Esta situación es más deficiente en las regiones de menor desarrollo relativo. En el conjunto de la Costa Norte del país donde viven aproximadamente cinco millones de personas (18% del total nacional), sólo el 45,1% tenían servicio de agua potable y escasamente el 16% se servía de alcantarillado en 1979. En Barranquilla el 49% de la población urbana tenía servicio de alcantarillado y el 76% servicio de acueducto; en Nariño el 33% de la población carece de servicios de acueducto y un 41% de alcantarillado. Estos datos entresacados de las cifras nacionales nos indican la magnitud de la crisis urbana en la sociedad colombiana contemporánea.

3.3 La centralización político-administrativa del Estado

En economías con alto grado de heterogeneidad estructural como es el caso de la mayor parte de las formaciones económico sociales de los países dependientes, se plantea para las fracciones capitalistas hegemónicas el problema de la unidad de acción nacional del aparato Estatal, al mismo tiempo la funcionalidad del mismo aparato Estatal a sus intereses, ligados, como hemos visto, a la suerte de los principales centros urbanos. La respuesta parece constituir una de las características más notorias del Estado en la periferia capitalista, nos referimos claro está a los componentes centralistas y autoritarios presentes en el Estado de esta formación económico-social.

La mayor parte de nuestras instituciones políticas —las que constituyen el Estado de la periferia capitalista— presentan como uno de los rasgos más sobresalientes el de su marcado centralismo y en veces, cuando la correlación de fuerzas amenaza algunos de los privilegios de las fracciones hegemónicas, el florecimiento de aparatos estatales que asumen la forma de la dictadura. Tal es el pasado reciente de la mayor parte de los regímenes de Suramérica. Las fracciones hegemónicas ligadas a las transnacionales, al capital financiero e industrial; pri-

vilegian los regímenes centralistas y antidemocráticos que, a su vez, les permiten la concentración de la inversión estatal y la orientación de los recursos a la generación de estímulos al gran capital, mientras se utiliza la coacción y la represión para mantener la penuria y las bajas condiciones de la reproducción de la fuerza de trabajo.

En Colombia el modelo centralista ha sido una constante histórica a partir de 1886 en que se organiza la República, bajo la forma de Estado unitario y República parlamentaria. Allí radica una de las características nodales del régimen político colombiano. Se trata de una "democracia representativa", donde los derechos los ejerce el pueblo sólo a través de sus representantes. En Colombia ha habido una total ausencia de procedimientos democráticos directos en la adopción de sus estatutos fundamentales. Ninguna de las constituciones nacionales expedidas han tenido la ratificación expresa del pueblo. El ejercicio de la función constituyente del Estado jamás ha descansado en el constituyente primario. Ni siquiera en los tiempos modernos se ha establecido este principio de manera efectiva.

En Colombia se elige directamente al presidente de la República y al Congreso, lo mismo que a los miembros de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. A partir de allí todo el aparato estatal se vertebra de manera centralista y antidemocrática. Los gobernadores cabeza del órgano ejecutivo departamental son de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República y los alcaldes municipales, cabeza del ejecutivo municipal, son de libre nombramiento y remoción por parte de los gobernadores. Se vertebra de esta manera una burocracia alejada del control de la población que es la encargada de administrar y proveer los servicios públicos y sociales a las comunidades. La preservación del cargo está atada a la lealtad a la fracción política a la que el funcionario representa, mientras que no importa la opinión de la comunidad sobre su gestión. El mecanismo ha resultado altamente favorable a las fracciones hegemónicas en el aparato estatal a nivel nacional. Por esta vía disponen de la lealtad absoluta de los funcionarios locales, quienes como ya lo vimos líneas atrás, no disponen de recursos para ejercer un verdadero gobierno local.

Los alcaldes y gobernadores tampoco disponen de período fijo sino que su estadía depende de los VAIVENES de la correlación de fuerzas entre los grupos políticos que rivalizan en la región o en el municipio. De esta forma se ha vertebrado el clientelismo como la forma más extendida de sostener el régimen político, pues, el funcionario gubernamental viene a ser un administrador de la causa electoral de su grupo.

Pero, el mantenimiento de este sistema ha tenido su costo político. No es un secreto para nadie que el desinterés de la población por lo que suceda en la REX PUBLICA y el bajo respaldo al aparato estatal, son la constante en nuestro país. Los índices de abstención electoral son la respuesta espontánea de la masa del pueblo a administraciones que funcionan a sus espaldas. Esta abstención ha llegado hasta el 80% en las elecciones parlamentarias.

La otra respuesta sobre la que volveremos más adelante, está constituida por los movimientos sociales de base urbana y regional.

Al mismo tiempo que ha ocurrido lo anterior, se ha operado la centralización de las finanzas públicas y una centralización político-administrativa operada en el interior de los aparatos del Estado. Dicha centralización condujo a una preponderancia del poder ejecutivo y de la cabeza del mismo, la institución presidencial. Todo lo anterior ha ocurrido de forma paralela a la decadencia del órgano legislativo nacional (Congreso de la República) y de sus pares a nivel local y regional (concejos municipales y asambleas departamentales). La centralización operada en los órganos estatales se hizo en detrimento de las autonomías regionales y condujo a la disminución real del poder de las instituciones correspondientes. De esta forma, las dos causas señaladas vinieron a constituir un aspecto importante de las condiciones objetivas para que el movimiento popular a nivel urbano y regional buscara nuevos canales de expresión, y a que se generalizara bajo la forma de movimientos y paros cívicos regionales y aún de dos paros cívicos nacionales.

3.4 La realidad del Municipio Colombiano

En los acápite anteriores creemos haber planteado elementos centrales de lo que constituyen las condiciones generales en las que se desenvuelven los llamados gobiernos locales y regionales.

Las municipalidades en Colombia deben —de acuerdo con la Ley— proveer la mayor parte de los llamados bienes de consumo colectivo. Están encargadas de prestar los servicios de agua potable y alcantarillado; recolección de basuras, matadero y plazas de mercado, arreglo de calles, parques, zonas de recreación, educación primaria, vías de penetración, vivienda popular, luz eléctrica y teléfono. En la práctica se han sustraído de su jurisdicción la luz eléctrica y una buena parte de la vivienda popular así como la educación primaria. Estos últimos servicios han sido transferidos a organismos de orden nacional, generando un sinnúmero de problemas en la prestación de los mismos.

La mayor parte de los municipios colombianos no prestan de manera adecuada estos servicios, y la mayor deficiencia se presenta en aquellas municipalidades que corresponden a las ciudades intermedias y a los pueblos menores. En la base de la crisis municipal se encuentra la crisis económica que se expresa bajo la forma de quiebra financiera de los municipios. De allí se deriva en buena medida la insuficiencia de los servicios públicos urbanos y la insatisfacción de actividades sometidas a su jurisdicción como son la recreación, el deporte, la cultura, etc.

La crisis económica está relacionada de manera directa con las limitadas fuentes de ingresos. En Colombia éstos provienen básicamente del impuesto predial y del de industria y comercio. Este último no tiene mayor importancia en los pequeños municipios y, en cambio, representa un rubro importante en las ciudades intermedias. De todas formas, estos ingresos apenas llegan a representar en el conjunto de los municipios colombianos el 30% del total. El gobierno central cede a los municipios algo así como el 25% del llamado impuesto a las ventas. Para municipios menores y para algunas ciudades intermedias la transferencia del impuesto llega a representar más del 50% del total de sus ingresos. El llamado situado fiscal —una parte de los ingresos ordina-

rios de la nación— tiene como destinatario inicial a los departamentos. Esta transferencia ha llegado a representar cerca del 20% del total de ingresos ordinarios de la nación.

El volumen de los recursos cedidos a los municipios y departamentos no obedece a una política de descentralización fiscal, y por el contrario, la centralización de las finanzas públicas ha profundizado los desequilibrios regionales. Los presupuestos municipales son exiguos y no alcanzan más que para los llamados gastos de funcionamiento (burocracia) mientras que los servicios públicos y sociales que deben prestar se deterioran continuamente. Actualmente 380 municipios tienen presupuestos inferiores a 500.000 pesos, es decir, presupuestos menores a los 5.000 dólares anuales; 280 municipios tienen presupuestos que oscilan entre 5 y 10.000 dólares; 220 municipios tienen presupuestos que oscilan entre 10 y 30.000 dólares; 90 municipios que oscilan entre 30 y 50.000 dólares; 40 municipios tienen presupuestos entre 50.000 y 100.000 dólares y 80 municipios tienen presupuestos superiores a los 100.000 dólares(9).

Queda así planteada de manera precisa y concreta la magnitud de la quiebra económica de los municipios.

Así pues, la cuestión municipal y regional está directamente vinculada a la crisis urbana. Y esta crisis se manifiesta de manera directa en la insuficiencia de los bienes de consumo colectivo que están en manos del municipio. Nos referimos al transporte colectivo, a la vivienda, a los servicios de agua potable, etc.

La crisis urbana y regional se liga además con la concentración económica y social de los medios de producción y de la gestión pública. Por una parte, el desarrollo desigual del capitalismo profundiza los *desencuentros entre el Estado y la sociedad* y acarrea problemas en la unidad de acción del Estado. En la medida en que una buena parte de los servicios colectivos descansa en las administraciones locales y regionales, y en razón de la marcada deficiencia

(9) Castro, Jaime. *La democracia local*. Oveja Negra, Bogotá, 1984. pp. 36.

de los mismos, los movimientos sociales urbanos y regionales los cuestionan —a los poderes locales— de donde derivan fricciones y contradicciones entre las clases dominantes locales y el poder hegemónico de las fracciones dominantes en el Estado central. La crisis urbana contribuye a la crisis política. Los movimientos sociales son un cuestionamiento al modelo político clientelar. Al mismo tiempo, éstos movimientos cuestionan el modelo centralista y autoritario del Estado. Exige una revisión de las funciones públicas y reclaman una mayor autonomía, mayores recursos y participación en la gestión pública local y regional. Tenemos así la raíz de los movimientos sociales tanto urbanos como regionales(10).

4. DE LA CRISIS URBANA AL MOVIMIENTO SOCIAL

El origen de los movimientos sociales de las clases populares debemos remitirlo a la *crisis urbana* que se manifiesta como crisis de los gobiernos locales y regionales. El movimiento cívico en Colombia ha sido la respuesta de las clases populares a esta crisis que hemos reseñado en las páginas anteriores. Los movimientos cívicos regionales responden según nuestro punto de vista, a los factores que hemos reseñado: desequilibrios regionales marcados en la distribución geográfica de aparato productivo y de los bienes y servicios urbanos; incapacidad de los gobiernos locales para la gestión de los servicios públicos; centralización de las funciones públicas y de los recursos económicos del Estado; hostilidad hacia las organizaciones autónomas de las masas y desconocimiento de las mismas en la dirección y gestión de los servicios urbanos; etc. Allí está el origen de los movimientos que tienen como reivindicación central la mejora en las condiciones de la reproducción social.

Estos movimientos sociales han sido denominados *Movimientos Cívicos* y muchos de ellos desarrollan variadas formas de acción para llamar la atención sobre sus reivindicaciones. Una buena parte de ellos ha llegado hasta la paralización completa de las actividades productivas, civiles, políticas y administrativas de poblaciones grandes y

(10) Una mayor ampliación puede consultarse en: Santana, Pedro. *Crisis urbana y movimientos cívicos en Colombia*. Bogotá, 1984.

pequeñas y aún de regiones enteras. Nos referimos al fenómeno del *paro cívico*. Un estudio que desarrollamos sobre los movimientos y paros cívicos nos demostró que de los 128 paros cívicos registrados en Colombia entre enero de 1971 y diciembre de 1980, el 40% se ubicó en municipios o centros urbanos menores de 10.000 habitantes; el 16,4% se localizó en municipios entre 10 y los 20.000 habitantes. En total, el 56,4% de los paros cívicos registrados se ubicó en poblaciones menores de 20.000 habitantes.

En los centros urbanos entre los 20 y los 50.000 habitantes se efectuó el 25,8%; entre los 50 a 100.000 habitantes el 7,8% y en las ciudades de más de 100.000 habitantes el 10,2%.

En resumen, el 82,2% del total de los paros cívicos se efectuó en pequeñas ciudades, o sea, en pueblos menores de 50.000 habitantes.

La mayor parte de los paros se ubicó en regiones de un menor desarrollo relativo del capitalismo (Nariño y Cauca, región de Boyacá y sectores deprimidos de la Costa Norte del país). Una aproximación al tipo de reivindicaciones del movimiento cívico regional puede ser lograda mediante el análisis de las reclamaciones que sirvieron de punto de partida a los paros cívicos. Del total de los paros registrados, 77 tuvieron como motivo central reivindicaciones vinculadas con los servicios de acueducto, energía eléctrica y alcantarillado. Esto representa el 60,2% del total. Por motivos relacionados con el transporte de pasajeros urbanos e intermunicipales 16 (12,6%), con educación 10 (7,8%) y con vías de penetración 7 (5,6%).

El movimiento cívico en Colombia es la respuesta de las clases populares a la crisis de los gobiernos locales y regionales, exigiéndoles a prestar unos adecuados servicios públicos y sociales. Desde el punto de vista político, los movimientos cívicos representan un cuestionamiento al modelo clientelista dominante en la política colombiana. El movimiento significa una ruptura con los jefes clientelistas de las comarcas colombianas quienes dominan las administraciones locales y regionales.

En este sentido significan un rompimiento con las tradiciones políti-

cas del país. La población ya no confía más en las posibilidades de administraciones locales sin recursos ni funciones que permitan hacer frente a su crítica situación en materia de servicios públicos y sociales. Son luchas que se inician en la esfera reivindicativa, pero, que pronto han ganado en claridad política acerca de la naturaleza de la problemática y de sus reales causas. Los *comités cívicos de base* se han ido organizando en comités municipales, regionales y en una coordinadora nacional. Sus reclamaciones han pasado bien pronto de la esfera reivindicativa a la esfera política. Reclaman democratización de la vida municipal y departamental (elección de alcaldes y gobernadores); reforma fiscal que devuelva recursos a los municipios y a las regiones; participación en los organismos encargados de la prestación de los servicios públicos y sociales; desarrollo equilibrado del aparato productivo, etc.

Esta es la naturaleza de los problemas que enfrenta la nación colombiana en relación con la problemática urbana y regional en las ciudades intermedias y en los pueblos menores. Pensamos que una transformación de las estructuras actualmente vigentes en nuestro país pasa necesariamente por el reconocimiento del carácter popular y democrático de los movimientos cívicos en curso. Y además, hemos observado cómo en las regiones en donde la movilización cívica ha sido de importancia han irrumpido nuevas alternativas políticas de corte democrático.

Es en este sentido que el movimiento social urbano tiene para nosotros una crucial importancia.

POBREZA, PARTICIPACION DE LA POBLACION Y COSTOS SOCIALES DEL CRECIMIENTO URBANO EN CIUDADES INTERMEDIAS: LOS CASOS DE QUESADA Y LIBERIA. COSTA RICA

Miguel Morales*

Las redes urbanas en las regiones periféricas de los países Latinoamericanos, por lo general presentan una desarticulación que quiebra con los patrones y modelos imperantes en otros casos. Asimismo, esa rejilla de centros intermedios y pequeños se configura a partir de formas productivas localizadas en el campo circundante y, fundamentalmente, en procesos reproductivos locales y regionales.

Si se trata de entender el crecimiento de esas ciudades y cómo se estructura la gestión social de las mismas, es importante prestar atención, por lo menos, a los siguientes hechos: umbrales de expansión físicos; acción del Estado y del capital inmobiliario; movimientos sociales y participación de la población. Así, sin analizar por ahora, los supuestos teóricos fundamentales, podríamos afirmar que la acumulación de capital en la ciudad intermedia, dependerá del movimiento de valor del campo a la ciudad, de la ampliación social de la renta ciudadina debido a la acción sectorial del Estado, en fin, del potencial y de las expectativas de valorización del espacio ciudadano, que recrean las condiciones para la acumulación, con lo que la ciudad se constituye en sector estratégico fundamental de inversiones en los momentos de crisis del capital.

En general, la ciudad crecerá según sean los umbrales físicos, demográficos tecnológicos, socio-económicos, así como el peso relativo de los movimientos sociales por la tierra, la vivienda, el equipamiento,

* Profesor de la Universidad Nacional Heredia, Costa Rica.

los servicios, entre otros. Ese proceso expansivo genera segregación social residencial, diferencias de opciones a la vida citadina, en fin, hace aflorar los conflictos y antagonismos entre grupos, capas y clases sociales, los que no se manifiestan a nivel de la producción (choques obrero-patronales, por ejemplo), sino a nivel de la reproducción, principalmente (empleo, tierra, vivienda, alquileres, calidad de vivienda, etc.). En la ciudad intermedia, la gama social es heterogénea ya que las fracciones del capital están representadas por grandes agricultores, grandes propietarios de la tierra, comerciantes mayoristas, entre otros; los grupos subordinados, a su vez, están representados por medianos y pequeños productores, empleados públicos, pequeños comerciantes, trabajadores no calificados, peones sin tierra, en fin, una sobrepoblación flotante que ahora, elegantemente, es conocida como el sector informal. El poder local, como expresión política, se resume en formas hegemónicas específicas.

A escala nacional, en el nivel global, se dan las expresiones ideológicas de los conflictos de clase y cómo opera tal hegemonía, mientras que el nivel local, en la esfera territorial de acción de los gobiernos municipales, se dirimen concretamente los intereses, los conflictos y las contradicciones de clase.

En Costa Rica, por ejemplo, *a escala nacional* se produce la homogeneización de, por lo menos, los intereses generalmente encontrados de las fracciones del grupo dominante y, también, la incorporación ideológica y política de los intereses permisibles de las grandes mayorías. En el mediano plazo la tecnoburocracia y los grupos medios funcionan como el colchón mediador de tal relación, que subsume y minimiza el afloramiento de antagonismos de clase. Estos, se manifiestan cíclicamente a veces, siguiendo las fases expansivas y de contracción del capital, las que señalan auges y crisis que, políticamente, aproximan o alejan a estos agentes sociales. Es notorio, como en los momentos de crisis (1978 en adelante), cuando se impone revalorizar el capital a expensas de la calidad de vida y posibilidades de reproducción de la fuerza de trabajo, los gobiernos y las cúpulas partidarias quedan momentáneamente aisladas de sus bases sociales, pero, sin que se produzcan contradicciones de clase profundas. Prevalece el componente ideológico de subordinación al sistema en su conjunto.

sin que la contestación social vaya más allá de simples reivindicaciones sobre el nivel de vida y de consumo.

En el nivel local, tampoco la contestación es de fondo, pero a diferencia de lo anterior, surgen con nitidez esos intereses, esos conflictos y esas contradicciones concretas de clase entre el capital, el trabajo, el Estado y la calidad de vida de la población. La ciudad y el cantón (en el caso de Costa Rica), son los territorios de desencuentros reales entre los grandes propietarios agropecuarios, los dueños de las tierras urbanas mejor localizadas, los empresarios, los burócratas, los peones, los pequeños y medianos propietarios, la masa social que compone ese sector informal, entre otros. La tendencia histórica a la desmunicipalización, con su contrapartida de ideologización municipalista, puede ser entendida no sólo como un problema centro-periferia, centralismo-descentralización del Estado, sino como una acción política del grupo dominante destinada a anular la capacidad organizativa de grupos y de clases sociales con sentido de pertenencia territorial. La simple revisión de políticas formales de fortalecimiento de las municipalidades, los esfuerzos por controlar a nivel local las manifestaciones organizativas de movimientos populares, las aceleradas intervenciones de apaciguamiento social y la intervención violentista del Estado, según sean los casos, son ejemplos muy actuales del carácter social y no geográfico que plantea la relación entre el poder local y el Estado, rostros de un mismo agente social dominante, reproductor del sistema socio-político y económico en su conjunto.

1. EL ESTADO, LOS MOVIMIENTOS DE POBLACION Y EL CAPITAL INMOBILIARIO*

Hay bastante acuerdo cuando se afirma que el suelo urbano es un bien no reproducible inamovible (no se puede trasladar), imperecedero (se vende y se compra las veces que sea posible); además, presenta una condición de escasez "natural" (debido a la apropiación privada, delimitaciones reglamentarias, etc.) y una escasez económica, en este último caso es la dotación de infraestructura de ciertas áreas lo que

(*) Véase M. Morales (1983) *Pobreza, participación de la población y costos sociales del crecimiento urbano*. pp. 9-78.

define tal escasez; finalmente su movimiento mercantil y capitalista, supone transacciones elevadas (ver Sabatini, F. 1981, Berry, M. 1981; Yujnovsky, O. 1977; Scott, A. 1976). Por todos estos atributos y otros que mencionaremos más abajo, el suelo o tierra urbana, uno de los problemas centrales de la planificación local y metropolitana, han merecido una atención cada vez más preferente, a tal punto que se ha dicho que la tierra no puede ser tratada como una mercancía ordinaria y controlada por individuos o grupos, sujetos a las presiones e ineficiencias del mercado (N.U. 1976).

El enfrentamiento sistemático de los problemas derivados del suelo urbano llevan a *impotencia declarada* (ausencia del control de crecimiento de las grandes ciudades; ausencia del control de los usos del suelo, etc.); *voluntarismo institucional* que se expresa en una pléyade de decretos, leyes y reglamentos que son saltados reiteradamente por los diversos grupos sociales que compiten por la tierra urbana; *recomendaciones idealistas*, sin fundamento en el conocimiento de la formación social respectiva, etc. (Geisse, G., 1981; Riofrío G., 1981).

Existen algunas políticas del Estado que tienden a abaratar la vivienda, a contener los precios del suelo, a frenar la especulación urbana y metropolitana, en fin, a ampliar las posibilidades de construcción por parte de los grupos pobres. Ello no impide, de modo alguno, la concentración segregada de asentamientos residenciales exclusivos que resultan de las opciones que tienen ciertos grupos sociales para actuar en el mercado de tierras y de viviendas urbanas. Cabe por lo mismo explorar la posibilidad de elaborar instrumentos y enfoques integrales de planificación urbano-regional y local que faciliten ese acceso a la vivienda y actúen sobre las ganancias derivadas de las inversiones del Estado (CLACSO, 1980; Sabatini, F. 1981; Vetter, D. et. al. 1981):

El capital inmobiliario, conformado por los agentes privados rentistas, financieros, bancarios, empresariales, apoyados por la acción del Estado (Gobierno Central, Instituciones Autónomas, Gobiernos Locales, etc.), resultaría ser una relación social incorporada de tierras (Smolka, M., 1981) que actuaría respecto a esa "mercadería particular", lo que permitiría expandir e intensificar las condiciones bajo las cuales se genera la renta agraria y la ciudadana. Tales ganancias pro-

vendrían de la aplicación de trabajo humano al suelo y a los inmuebles urbanos y metropolitanos. El capital inmobiliario, en general, controla temporalmente la propiedad de la tierra, realizando ganancias fundadas en el crecimiento de la ciudad y la apropiación de la renta de la tierra, es decir, teniendo el control de un doble proceso de creación y de transferencia social de valor. A ello se agregaría la sinergia urbana, esto es, la creación de externalidades o ventajas gratuitas, debido a las inversiones del Estado.

El movimiento histórico de la renta de la tierra y de la apropiación de ganancias por ciertos grupos, permitiría atender los movimientos sociales y la redistribución de esos diversos grupos sociales en el espacio ciudadano, así como explicar las tendencias de crecimiento mismas. Por lo menos, habrá que diferenciar los siguientes determinantes en los modelos reguladores, con estilos de crecimiento comprensivos y adaptativos, es decir:

- a) *Acción del Estado y ruptura de las reglas de acumulación capitalista de otros sectores.* En este caso, la tierra y la vivienda serían mercancías que se producen y se venden en montos por debajo de su precio de producción, para efectos de contención social, para la creación de clientela electoral, para el sostenimiento ideológico del sistema en su conjunto, etc.; la tendencia a la baja de la tasa media de ganancia se reforzaría mediante un proceso histórico de desmercantilización.
- b) *Configuración del valor de uso a escala citadina,* expresado en tomas de tierra, precarismo, etc. Esto, sin constituir una expresión masiva en nuestras ciudades, puede generar formas organizativas combativas, pero, fuertemente transitorias (Argüello, M. 1981; Faria, V. 1974).
- c) Ampliación de soluciones ciudadinas sobre la vivienda y el crecimiento de la ciudad, *en que se aprovechan mecanismos autogestionarios* (autoconstrucción), esto es, aplicación de trabajo familiar y comunitario, para mejorar la calidad de vida de esos grupos a partir de trabajos concretos que cristalizan en un valor de uso.

Roel Janssen (1979), al analizar el modelo autogestionario de John Turner, le hace una crítica bastante fuerte por ser un enfoque desarrollista, lineal y utópico que se fundamenta en la relación entre movilidad geográfica y movilidad socio-económica; por otra parte, Janssen

destaca la inseguridad que se produce con el empleo y la seguridad que emana de la posesión de la vivienda propia, con lo que Turner estaría confundiendo la tenencia de la tierra y las condiciones de trabajo como elementos sustituibles (véase también, Lovera, A. 1983). Turner, además, transforma el "problema" de la vivienda en una cuestión personal y no social, olvidando los diversos mecanismos paternalistas, de control, dominación y cooptación involucrados. En otras palabras, los precaristas serían los responsables de sus condiciones de existencia miserables, por lo que sería aceptable el verticalismo que se produce en las estructuras organizativas derivadas para enfrentar el problema de la vivienda; en suma, "la pobreza es presentada como una condición democrática. . ." (Janssen, R. 1981, pp. 75). A la par del efecto desmovilizador que tendría la autoconstrucción en términos políticos, llama la atención cómo ella ha sido promovida por el sistema financiero internacional lo que, en los últimos años, amplía las formas de producción no capitalistas, debido a la alta tasa de retorno de esos préstamos. Los elementos empíricos demuestran que los préstamos del Banco Mundial para proyectos rurales entre 1970-73 alcanzaron unos \$ 2.6 millones de dólares, pasando a unos \$ 13 millones entre 1978-81, con lo que queda demostrado que es más rentable, financieramente, invertir entre los pobres del campo que en los pobres de la ciudad, los que reciben una ayuda mucho menor, centrada principalmente en la adquisición de lotes y de servicio. Así se abren opciones de inversiones complementarias, jugosas por cierto, del capital inmobiliario (Lipton, M.; Shakov, A. 1982).

d) *Creciente importancia del capital inmobiliario* el que produce vivienda y espacio urbano (Urbanizaciones), como mercancía; esto es, que permite captar ganancias. En este caso, se amplía un nuevo sector para la acumulación del capital que se funda en la reproducción de la fuerza de trabajo, sus movimientos al interior de la ciudad y acceso, muy rígido por cierto, al espacio urbano y al mercado laboral, al construir inmuebles, infraestructura, etc. y a la vez, al consumir ese espacio urbano. Se elevan los índices de renta, se valoriza el capital acelerando su velocidad de rotación en un sector fuertemente ligado a otros de naturaleza productiva, por cierto, tradicionales.

e) *Dinámica contradictoria entre la renta de la tierra y la especulación urbana*, mediatizadas por el potencial de valorización del

suelo. En este sentido interesa comprender los procesos de producción de vivienda para vender (valor de cambio) para habitar (valor de uso), así como el congelamiento de tierra para especular, con lo que se capta la renta de la tierra. Las interrogantes se refieren a la redistribución de la población a partir de los circuitos sociales de acumulación y de reproducción del capital inmobiliario, como otra fracción más del capital en general, lo que está condicionado por las políticas sectoriales urbanas y viviendistas del propio Estado. La vivienda, teóricamente, asume tres niveles de determinación en sí: se constituye en primer lugar, en una mercancía más conteniendo valor de cambio; en segundo lugar, es la base de la reproducción de la fuerza de trabajo a partir del valor de uso que presenta y; tercero, tal como lo afirma Michael Berry (1982), es una opción para usos alternativos del suelo urbano.

En síntesis, el precio de la tierra corresponde a su renta capitalizada, la que puede ser apropiada mediante diversos mecanismos. Siempre significa una transferencia de valor creado en otros sectores, la cual se eleva en función de la productividad del suelo, de su grado de segregación. En esta perspectiva, *la renta de la tierra urbana* sería una relación social con un doble carácter, es decir, *sobreganancia* cuando incorpora valor de cambio procedente de otros sectores y *un costo social* y económico cuando es parte del precio de una vivienda que permita la reproducción del grupo familiar y social correspondiente. Demanda, segregación y equipamiento, articulan la dinámica de los precios de la tierra citadina.

El Estado en los modelos socio-políticos con estilos de crecimiento donde se participa en acciones reguladoras del mercado tal como Costa Rica, sólo logra reducir las opciones de acceso a la vivienda y la ciudad (ver Silva, L. et. al., 1976; también Portes, A. 1979; Lander, L. et. al. 1978; Ziccardi, A. 1980); se acepta ideológicamente como algo "natural" inmanente, la segregación social y espacial de la población según áreas y clases sociales; en algunas oportunidades se acude a instrumentos correctivos para recuperar la ganancia privada debido a obras fiscales o municipales, o bien, se les localiza en grupos pobres como una forma más de redistribución económica y social, dentro de formas claramente paternalistas.

Por otro lado, el Estado procura un control parcial del crecimiento urbano con la finalidad de que éste garantice una calidad de vida adecuada para los diversos grupos sociales que habitan la ciudad o la metrópoli. En fin, realiza acciones masivas tendientes a favorecer a los grupos desposeídos sea entregando lotes, o bien, promoviendo la autoconstrucción como una forma productiva no capitalista dinamizadora del mercado, por un lado y como freno a las tensiones sociales y políticas que enfrenten en el espacio urbano a grupos esencialmente antagónicos, por el otro. Las acciones concretas del Estado se inscriben en diversas formas de nacionalizaciones de tierra, adquisición (compra) de tierras; adoptando mecanismos fiscales, tributarios (impuestos prediales, impuesto al "ocio" de las tierras, impuesto al uso del suelo, etc.), contribuciones directas a la ganancia derivada del marco de tierra y de alquileres, lo que en la práctica significa la transferencia en esemonto, de la renta y del precio futuro (Kayserm, B. 1981).

En resumen, según sea el modelo y los estilos imperantes en una formación social dada, el conjunto de acciones del Estado puede significar al menos, las siguientes posibilidades:

- a) *Políticas explícitas de apoyo al mercado*, en que se define el marco institucional de la producción compra-venta de las viviendas y de la tierra, leyes para contratos; regulación de la transferencia de tierras, etc. En este caso predomina el modelo subsidiario con economía social de mercado.
- b) *Políticas de suplementación o complementarias* al mercado en que se alteran los parámetros de la libre competencia anteriormente analizada. Hay subsidios a los urbanizadores privados, con control sobre los fraccionamientos urbanos, así como normas y regulaciones de edificación. Se regula el precio del capital mediante tasas de interés, interviniéndose en el control de la renta a partir de deducciones impositivas.
- c) *Políticas de eliminación del mercado de la vivienda*. En este caso, se suspende o se elimina el criterio del mercado, frenándose o eliminándose los monopolios privados. Así, predomina el valor de uso de la vivienda, sobre el valor de cambio o condición de mercancía de la vivienda.

En países como Costa Rica, tal como se señaló anteriormente, hay

políticas sociales redistributivas explícitas que perfilan acciones de suplementación y de complementariedad. Es evidente, sin embargo, que el Estado, puede influir más sostenidamente en la reproducción de la fuerza de trabajo, reduciendo el precio de la vivienda por debajo de las regulaciones del mercado, llevando al colapso al capital inmobiliario. Cuando esto es débil, muy por el contrario, el sector construcción (vivienda) encubre el desempleo estructural, profundiza las diferencias entre grupos sociales similares, mediante la competencia, aumentando la inseguridad y la desesperación de los trabajadores. Según Michael Berry (1981), los conflictos intra e inter clases suscitados por el problema de la vivienda, se derivan de la contradicción básica que resulta de la intervención del Estado en ese mercado para adecuar medios de consumo colectivos y la tendencia general a la caída de la tasa media de ganancia. En momentos de crisis el capital, por lo mismo el Estado, propenderá a intervenir menos en el mercado de tierras y de la vivienda promoviendo la valorización del capital, esta vez, financiero-especulativo.

Por otro lado, la necesidad de una planificación local y a escala urbano-regional, confrontará las demandas de coordinación de la producción y del consumo con una tenencia de la tierra fragmentada, anárquica, de la propiedad privada de la tierra (Lojkine, J. 1977). En cualquier caso, subyace la importancia de la renta de la tierra como freno y, a la vez, motor de la acumulación del capital en el campo y la ciudad.

La intervención del Estado mediante la planificación en el mercado de la vivienda es una condición necesaria pero no suficiente. Por separado, ni menos en conjunto, ella permite disminuir la pobreza como manifestación de las desigualdades sociales imperantes, ni menos cerrar la brecha que expresa contradicciones entre grupos sociales.

A continuación, se analiza el caso específico de la planificación regional y local en Costa Rica, significado de los Planes Reguladores y rol de las municipalidades.

2. PLANIFICACION REGIONAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES

Tal como anotamos en un trabajo anterior (Morales, M. 1983), la

planificación regional se institucionaliza a partir de 1975. En la perspectiva local y municipal, en la década, se observan los siguientes hechos:

- a) El Gobierno Central ha intentado crear Consejos Regionales de Desarrollo que no se apoyan ni en la división provincial, ni tampoco en la división cantonal. Esto, ha producido en el corto plazo la configuración de estructuras de planificación deliberativas, los Consejos Regionales de Desarrollo (en Limón, Ciudad Quesada, Liberia y San Isidro de El General), los que no tienen asidero constitucional, ni jurídico; apenas, corresponden a decisiones políticas concretadas mediante decretos ejecutivos de poco peso real frente a las leyes y códigos anteriores, mucho más poderosos. Por lo mismo, contradictoriamente, se intenta hacer funcionar el aparato estatal en forma descentralizada pero sin apoyarse en la estructura política administrativa tradicional. Esto es razonable si se analiza la división regional objetiva del país, pero no así en cuanto a la estructura de base, los cantones.
- b) En las perspectivas de los gobiernos locales, se puede constatar que ellos demandan continuamente mayor ingerencia en el proceso de planificación (ver IFAM, 1981), pero hasta ahora, su incorporación a la planificación regional ha tenido un carácter obligado y, también, marginal. En 1984, MIDEPLAN ha finalizado la preparación de cuatro planes regionales (región Brunca, Chorotega, Huetar Norte y Huetar Atlántica); en ninguno de ellos se da relevancia o se dice cómo se incorporan las municipalidades a ese nivel de planificación. Esta situación se explica por la ausencia de Planificación Local en el país, que integre esos dos niveles de decisión espacial y territorial.
- c) Las Municipalidades, obligadas por las acciones centralistas de descentralización del aparato estatal, no de las decisiones, han generado otras formas institucionalizadas de integración, tales como las ligas de Municipalidades de Heredia, de Alajuela, del Atlántico del Pacífico Sur, de Guanacaste, de la región Huetar Norte, Metropolitana, etc. y la Unión Nacional de Gobiernos Locales. En ningún momento han existido condiciones apropiadas para aprovechar este potencial a escala regional, por lo menos, en el primer caso. En cuanto a la Unión Nacional de Gobiernos locales, aún no se rescata su iniciativa de crear un Departamento Metropolitano, estructura político-administrativa especial que enfrente los problemas de Gran Área Metropolitana (GAM).

Un especialista (Brügger, E. 1982) al tratar de explicar el fracaso de la política regional en Costa Rica en cuanto a los mecanismos de coordinación vertical, argumenta que la actividad "desde abajo" es mínima por la debilidad de la única contraparte en el nivel más bajo de los asuntos comunales, las municipalidades. Vuelve a citar el Art., 1o. y 4o. del Código Municipal que en la letra, otorgan fuertes y variadas atribuciones a los gobiernos locales pero que, en su propio Artículo 5o., precisa que la competencia municipal, es mayor cuando se analiza la importancia y la capacidad de realización de proyectos que tienen las municipalidades (Brügger, E. 1982).

CUADRO No. 1

COSTA RICA:
INGRESOS Y GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO GENERAL Y
MUNICIPALIDADES, PERIODO 1950-1978
(En millones de colones costarricenses)

SECTOR	1950		1959		1970		1978	
	Ing.	Gast.	Ing.	Gast.	Ing.	Gast.	Ing.	Gast.
TOTAL	155.4	141.7	624.0	570.4	1.785.7	1.585.1	11.272.0	10.480.5
Gob. Gral.	137.3	126.7	576.2	531.9	1.689.6	1.510.0	10.840.6	10.049.7
Municip.	18.1	15.0	47.8	38.5	96.1	75.1	431.4	330.8

FUENTE: Contraloría General de la República. Incluye sólo Gobierno Central e Instituciones Públicas de Servicio. El dato de ingresos no fue posible establecerlo para 1950, por tanto se estimó con base en la relación gasto-ingreso de 1959. Tomado de: IFAM, Nov. 1984.

El Cuadro No. 1 muestra para casi tres décadas la relación de Ingresos y de Gastos del Gobierno Central e instituciones públicas descentralizadas y municipalidades. En cada corte temporal, obviamente, el peso de los gobiernos locales es mucho menor que el Gobierno Central, pero llama la atención como en los últimos años su importancia es cada vez menor. En 1950, los ingresos municipales significaban el 11.6% del total y en 1978 sólo el 3.1% del total nacional. Esto se explica por el incremento de instituciones descentralizadas y, también, por la pérdida de poder real de las municipalidades en

cuanto a captación de recursos propios. El Cuadro No. 2 confirma la situación anterior, favorable al Gobierno Central si se relacionan los ingresos con el comportamiento del Producto Interno Bruto.

CUADRO No. 2

COSTA RICA:
RELACIONES ENTRE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL
GENERAL, LAS MUNICIPALIDADES Y EL PIB. 1950-1978
(Cifras relativas y razones)

RELACION	1950 o/o	1959 o/o	1970 o/o	1978 o/o
Ingreso Gobierno/PIB(1)	10.3a/	22.4	27.4	36.4
Ingreso Municipal/PIB(2)	1.4	1.9	1.5	1.4
Razones (1) / (2)	7.4	11.8	18.0	26.0
Ingreso-Municipal/Ingreso Gobierno	13.2a/	8.3	5.7	4.0

Por carencia de información se refiere a ingresos de Gobierno Central. Nótese que en 1950, existían pocas instituciones descentralizadas. IFAM, Nov. 1981.

Si a esto se agrega el comportamiento de las transferencias directas del Gobierno Central a las Municipalidades, éstas pasan del 14% (1950) a un 46% (1960), un 22% (1970 y en 1975). (Brügger 1982, Cuadro No. 3). Las razones que atribuye este autor son del siguiente orden:

- La acción del Estado se hace cada vez más compleja, lo que exige pericia, voluntad y decisión.
- Paralelo al crecimiento de población se produjo un crecimiento desenfrenado de cantones (60 en 1950, 82 en 1984) muchos de los cuales son pequeños y poco numerosos, con un poder político débil
- La municipalidad no ha sido capaz de adaptarse a los cambios; se ha deteriorado el poder del ejecutivo municipal y se ha desplazado la toma de decisión hacia el centro con notorios problemas de coordinación institucional.

A nivel del GAM, en 1976 se concentraba el 49.8%, en 1979 el 55.5% del ingreso municipal nacional, reproduciéndose bajo otra

forma el mismo centralismo. Sólo la municipalidad de San José, captaba el 22% de ese ingreso total (IFAM, 1981, Cuadro No. 3).

A esta situación financiera, se puede agregar un rápido análisis de la composición social y origen geográfico de diversos representantes públicos del Gobierno Central y Asamblea Legislativa. La participación de la periferia en la toma de decisión es débil: entre 1958 y 1974 el 77.2% de los ministros y el 65.1% de los diputados procedían de centros urbanos. Sólo el 4% de los ministros y el 6.3% venían del campo. (Brügger, E. 1982); en otra perspectiva de análisis, 82 cantones compiten por 57 puestos parlamentarios. Socialmente, predominan en esos cargos públicos los grandes agricultores (gamonales locales); empresarios; comerciantes y, en menor medida, profesionales y políticos de carrera. Las fracciones de clase, los "grupos de presión" por lo mismo, tienen interlocutores nacionales; así, las municipalidades no ejercen ningún tipo de mediación política; el problema local, muchas veces, es resuelto en el centro. Esto varía de acuerdo a la oscilación del poder partidario, muy cambiante en el país debido al mito electoral de la alternativa partidaria, Brügger, E. (1982) muestra que entre 1953-1978 hubo siete elecciones; sólo en 182 de los 392 distritos no hubo cambios en el control partidario; agreguemos a ello que tal alternabilidad política encubre el dominio de clanes y familias, cuyos miembros siempre están en el poder ya que pertenecen a distintos partidos y agrupaciones electorales de ocasión. A veces unos en la "oposición", pero siempre todos usufructuando el poder.

3. LOS PLANES REGULADORES Y LAS MUNICIPALIDADES

Dado que esta vez, no hemos analizado los vínculos "hacia afuera" del capital, nos hemos situado en la perspectiva municipal y en la escala local. Aún en ese marco territorial, sin embargo, predomina el objetivo que amarra las aspiraciones de clase, de promoción económica y social a partir de vínculos con el capital foráneo. Esto también se expresa en el crecimiento de los centros urbanos y en las variaciones del uso del suelo, lo que ha sido analizado y recogido como información en los Planes Reguladores que prepara el Departamento de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

Los Planes Reguladores, como instrumentos de planificación de aplicación urbana, resultan ser parciales, informales, normativos, y fuertemente descriptivos. Son parciales porque están traspasados de un excepcionalismo geográfico (análisis de casos) en una perspectiva micro, fuertemente fiscalistas y referidos a una situación de hecho, a una inercia histórica. Son informales por su expresión verbal, cartográfica y documental. En tercer lugar, son normativos ya que reglamentan prescriptivamente, por lo que presentan una gran rigidez, en particular, en cuanto a las propuestas de uso del suelo. Finalmente, son muy descriptivos porque sólo rescatan la tendencia histórica en lo que se refiere a la forma que asume la urbanización, con lo que se quedan en el análisis de la apariencia, pero no en las determinaciones de la realidad (Morales, M. 1983, pp. 27).

El Plan Regulador resulta ser sin embargo, el único instrumento disponible en la actualidad, por ejemplo, para planificar e identificar formalmente los problemas de la tierra, de la vivienda, y del crecimiento urbano, entre otros (Morales, M., et. al. 1984). Para tal efecto, la Ley de Planificación Urbana No. 4220 del 15 de noviembre de 1968, basada en artículo 169 de la Constitución Política, le reconoce la competencia y la autoridad a los gobiernos locales o municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente cada municipalidad dispondrá lo que proceda para implantar un Plan Regulador y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para restablecer un determinado régimen contralor. En esta perspectiva, los Planes Reguladores contienen elementos tales como:

- a) La política de "desarrollo", con enunciación de los principios y normas en que se fundamenta y los objetivos que plantean las necesidades y el crecimiento del área a planificar.
- b) El estudio de la población que incluye proyecciones del crecimiento demográfico hacia el futuro, su distribución y las normas recomendables sobre densidades residenciales.
- c) Uso de la tierra que muestre la situación y distribución de terre-

nos recomendables de vivienda, de comercio, de industria, de recreación, de educación, de uso público y cualquier otro destino pertinente.

- d) Análisis y ubicación, en forma general, de los servicios públicos con los sistemas e instalaciones de electricidad, cañería, alcantarillado sanitario y pluviales, recolección de basura y cualquier otro servicio de análoga importancia.
- e) Problemas de vivienda y renovación urbana, con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda de interés social, además contiene referencias a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelamiento.
- f) Los servicios comunales, ubicación y tamaño de las áreas requeridas, para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, etc. y cualquier otro servicio de similar importancia.

La experiencia demuestra que la elaboración de estos Planes Regulatorios no es garantía en sí ninguna, para que se produzca la planificación local, y por lo mismo, un crecimiento de la ciudad que armonice la solución de los problemas prioritarios de la población con la asignación cartográfica de usos del suelo. En realidad las municipalidades tienen dificultades técnicas y políticas para aplicarlos a pesar de su extrema rigidez normativa. Una y otra vez, hay conflictos reales entre las disposiciones urbanísticas, la capacidad institucional del gobierno local para ejecutar esos Planes y los intereses sociales concretos que hacen crecer la ciudad en uno y otro sentido desbordando las previsiones y asignaciones de uso del suelo.

En general, de acuerdo a los planteamientos formulados en el Seminario sobre Municipio y Gobierno Nacional (Morelia, México, noviembre de 1984), el municipio es parte constitutiva fundamental del Estado. Es la instancia de gobierno más cercana a la comunidad y, por lo tanto, el receptor más directo de las demandas y conflictos sociales. Además de prestar servicios y ser impulsor de cambios socio-económicos, debe ser un instrumento fundamental de democratización y redemocratización de la vida nacional, según fuere el caso. Los modelos de crecimiento de nuestros países fundamentalmente

concentradores de la riqueza a escala social y territorial, han debilitado el funcionamiento y el ámbito de acción municipal, lo que se expresa en:

- a) Fuerte dependencia financiera del Poder Legislativo y del Gobierno Central, expresada en la asignación del presupuesto, en la dotación discriminada de partidas específicas, y también, en transferencias de entrega de créditos.
- b) Limitaciones técnicas notorias, por la ausencia de equipos de trabajo calificados que elaboren, interpreten y apliquen instrumentos financieros, tributarios, jurídicos, de planificación local.
- c) Fuertes restricciones en su ámbito de acción por la duplicación de funciones generadas por ministerios y entes autónomos, los que diseñan, ejecutan y controlan las más de las veces, acciones propias de las municipalidades que les corresponden a éstas por ley.
- d) Incapacidad real de superar la fase de simple elaboración y ejecución de proyectos y llegar a la puesta en marcha de un proceso de planificación.

Todo lo anterior, redundando en un fuerte centralismo político que delega en las municipalidades tareas y operaciones menores tales como el aseo, ornato, dotación de servicios, etc. Ellos son importantes para la vida cotidiana de los habitantes de cada cantón, pero no son suficientes para elevar la calidad de vida de esa población. Por lo mismo, conviene explorar las posibilidades generales para fortalecer la autonomía y poder de los gobiernos locales, sin perder de vista la coordinación institucional a escala regional, metropolitana y nacional. Nadie cede poder real y formal, sin que los propios interesados demuestren que pueden superar el paternalismo vigente y atender los asuntos públicos con sus propias acciones y niveles de interés.

Nos parece que la relación entre las municipalidades y el Estado, puede ubicarse en la siguiente perspectiva de análisis y acción:

- a) Configuración de un proceso de planificación que articule en forma integrada los niveles nacional, regional y local. En este caso, los gobiernos deben asumir un rol estratégico (ver Planes Nacionales, Planes Reguladores, Esquemas Directores).

- b) Modificación profunda de los instrumentos de planificación utilizados para llegar a una coordinación institucional, que además de reproducir el sistema en su conjunto, la inercia histórica, genere estructuras novedosas para iniciar su modificación.
- c) Revisión profunda de la representatividad política de las municipalidades, según grupos sociales intervinientes. Esto tiene una relación directa en la conformación de partidos políticos y ejercicio social concreto del poder.
- d) Ampliar las formas organizativas y productivas a escala municipal en relación a la reproducción de la fuerza de trabajo, particularmente en cuanto a la tierra, la vivienda y los alquileres afirmando el derecho social a la tierra y la vivienda como valor de uso.
- e) Efectuar todos los esfuerzos posibles por desencadenar una participación real, no formal, de los diversos grupos sociales excluidos de la toma de decisión. Esto significa iniciar formas de aprendizaje social, donde exista el motor egoísta de la acumulación privada de capitales e inexperience de esos grupos que no conocen su propio potencial. Las etapas parecerían ser: atención de los problemas básicos de reproducción; incorporación a la producción bajo formas de gestión social más cooperativas y autogestionarias; lucha local, regional y nacional por el poder y control del aparato del Estado de acuerdo a la especificidad del modelo de crecimiento y socio-político vigente.

A continuación, revisamos los casos concretos de Quesada y Liberia en cuanto a la expansión urbana y gestión social local de ese crecimiento:

4. DOS CIUDADES INTERMEDIAS DE COSTA RICA: QUESADA Y LIBERIA

La diversidad regional de Costa Rica es uno de los rasgos más notorios de este pequeño país que no alcanza los 52.000 km². En muy pocos kilómetros se producen cambios notables en sus ecosistemas, tipos de redes hidrográficas, matices geomorfológicos debido a la gran y variada influencia volcánica. Por su parte los asentamientos humanos, también acusan tal diversidad pero, ahora, debido a la articulación e importancia histórica relativa de modos y formas de producción.

Los casos que nos interesan, Quesada y Liberia, se ubican en regiones muy distintas. La región Huetaar Norte, en donde Quesada es cabecera regional con poco más de 30.000 habitantes (sobre 80.774 individuos que tenía el cantón de San Carlos en mayo de 1984, es decir, la unidad político-administrativa donde se localiza la ciudad), es de reciente colonización y, por lo mismo, con una penetración capitalista vinculada a la tierra, a la explotación ganadera, a la caña de azúcar y a la producción forestal. La zona de influencia de Quesada cubre unos 7.675 km², esto es, el 15% del territorio nacional, con poco más de 100.000 habitantes y densidades hasta 9 veces más bajas que el promedio nacional; Quesada misma, presenta densidades cuatro veces superiores al promedio nacional (157/hab/km², respecto de 37/hab/km²). La zona de influencia de Quesada está sometida a una explotación forestal intensa (42.9% en uso agrícola a escala regional), particularmente en las tierras bajas, hacia las márgenes del río San Juan. La tierra está ocupada por grandes fincas ganaderas, las que cubren más de un 54% de las de carácter agrícola, según su capacidad de uso. Las tierras con capacidad agrícola están subutilizadas ya que sólo ocupan un 2.2% del total regional de tierras de esa clase (422.500 hás). En general, esto refleja un uso extensivo del suelo, con predominio de fincas grandes; el 8.5% de fincas tienen el 58.9% de la tierra, mientras que las fincas de subsistencia y pequeñas (36.5%), sólo poseen el 1.7% de la tierra. En todo caso, la distribución es relativamente mejor que en otras regiones del país; por ejemplo en la región Chorotega el 6.9% de las fincas posee el 64.6% de la tierra, mientras que las fincas de subsistencia y pequeñas siendo el 48.5% de las fincas, sólo contienen el 1.6% de la tierra a escala regional (MIDEPLAN, 1984).

Los problemas fundamentales identificados en la Región Huetaar Norte, son los siguientes:

- Economía abierta muy sensible, con escasa diversificación.
- Industrialización muy débil, muy dependiente, con bajos niveles de exportación.
- Sector agropecuario polarizante en términos sociales, con baja productividad y casi nula generación de empleo.

- Estructura institucional político-administrativa desproporcionada e ineficiente.
- Situación geopolítica candente debido a los problemas fronterizos entre Costa Rica y Nicaragua.
- Alguna captación de renta de la tierra, debido a la relativa importancia del capital inmobiliario en Quesada.

Esta región fue colonizada a partir de fines del siglo pasado, por lo que es de historia reciente, a diferencia de la región Chorotega que es de ocupación pre-hispánica. En ésta última región, los españoles encontraron culturas indígenas bastante desarrolladas. En la actualidad presenta diversas formas productivas capitalistas y pre-capitalistas, siendo fuertes las formas no capitalistas en el campo y en la ciudad, en contraste con la región Huetar Norte, donde la economía de mercado ha ampliado las actividades de reproducción humana. En la región Chorotega, donde Liberia es cabecera regional con más de 30.000 habitantes (la subenumeración censal distorsiona totalmente los datos sobre esta ciudad para 1984), predominan grandes fincas de origen colonial que, en su época, estuvieron fuertemente ligadas a la ciudad de Rivas, Nicaragua (García, E., et. al. 1980). Hoy en día, además de exportación de carne de res, nos encontramos con producción de algodón, de caña de azúcar (que abastece al ingenio azucarero de CATSA, instalado en 1977) y de arroz producido en ex-fincas ganaderas. Tradicionalmente, han sido importantes los movimientos migratorios internos, así como el desplazamiento de mano de obra nicaragüense para la cosecha de algodón y la zafra de azúcar. Los problemas fundamentales de esta región son bastante similares a los de la región Huetar Norte, con una diferencia específica; los niveles de vida son inferiores al último caso, siendo más acentuado el paternalismo estatal.

A. Quesada y sus problemas de crecimiento físico

La ciudad de Quesada, se localiza aproximadamente en los 84°30' Long W. y 10°20' Lat. N. Se ubica en plena faja piedemontaña de origen volcánico cuaternaria. Presenta umbrales de expansión físicos

muy restrictivos debido a que se localiza sobre formas geomorfológicas correspondientes a una coalescencia de ejes de drenaje, cenizas volcánicas, coladas de barro, forma fluvio-lacustres torrenciales, todas orientadas en el sentido sur-norte. Los cursos de agua que la atraviesan son parte del subsistema hidrográfico del río San Carlos, afluente del río San Juan. En general, corresponden a formas torrenciales de alimentación francamente pluvial, en un área donde caen aproximadamente 4.555 milímetros anuales (Promedio período 1941-1975; ver INVU 1982).

Esos cursos de agua han efectuado una enérgica erosión lineal que ha construido interfluvios muy estrechos de suave pendiente sur-norte, pero abruptos en el sentido este-oeste. La ciudad, por lo mismo, al sur es cortada por curvas de nivel de hasta 725 metros de altitud y al norte por curvas de 550 metros. La ciudad, de casi 4 km. de largo, en una disposición lineal exagerada, es drenada en el sentido oriente-poniente por el subsistema del río Platanar, subafluente del río San Juan, conformado por varias quebradas tales como Q. Tajo, Q. Cafetalera, río Platanar mismo, Q. Congo, Q. San Martín, Q. San Isidro, Q. San Pedro, cerrando por el poniente el río Peje. La expansión física de la ciudad hacia el oeste, entonces, debe saltar costos económicos elevados que, hasta ahora, han impedido su extensión en tal sentido. Hacia el oriente, las restricciones son menores, por lo que el eje vial Quesada-Aguas Zarcas ha permitido una extensión que quiebra con ese costoso crecimiento morfológico lineal.

Los suelos de la ciudad, esto es, de clasificación Typic Dys trandent son oscuros y profundos con buen contenido de materia orgánica, bajos en bases. Se derivan de cenizas volcánicas, asociándose con suelos de textura más gruesa en la parte más montañosa (MIDEPLAN, 1984). Estos suelos, de alta productividad agropecuaria pero frágiles a la erosión, contribuyen al umbral de expansión socio-económica ya que hay varias fincas en producción de caña de azúcar por el este y al norte, que limitan el crecimiento residencial, industrial y de servicios. La formación del precio en tierras nuevas, con uso actual agropecuario, deja por fuera del mercado de tierras urbanas a éstas áreas relativamente planas, con pendientes menores a los 5°. Sin embargo, hay una serie de áreas intersticiales que empiezan a cu-

birse con la mancha urbana, esto es, entre la carretera a Florencia y el río Platanar:

La disposición lineal de la ciudad hace costoso el funcionamiento de los servicios de agua, de recolección de basura, dotación de electricidad, extensión de vías asfaltadas, entre otros. Por lo mismo, en sólo centenas de metros se producen grandes diferencias en el acceso a éstos y otros servicios. Lo mismo ocurre con los medios de transporte de la ciudad, los que sólo sirven en los ejes principales.

Finalmente, tal como se señaló, las expectativas de valorización del espacio urbano hacen que ciertos propietarios agropecuarios cuyas fincas circundan la ciudad, congelen el uso del suelo sin que se abandonen los cultivos; más bien, la especialización en caña de azúcar, cultivo permanente, consolida este obstáculo a la expansión citadina.

Quesada, como asentamiento humano, aparece alrededor de 1884, con el nombre de La Unión. El 26 de setiembre de 1911, se erige el cantón de San Carlos, décimo de la provincia de Alajuela (CICAP, 1980). Sólo en 1940, queda comunicada a la Región Central mediante la carretera Naranjo-Quesada. Esto, acelera la penetración de colonos hace apenas 40 años. El 8 de julio de 1953, por Decreto No. 1601 se le confiere el título de ciudad. Ya, alrededor de 1970, una vez cerrado el ciclo colonizador, prácticamente agotado en su sentido horizontal, se inicia una reconcentración de población en Quesada, la que se ha acentuado en los últimos años, tanto por la llegada a la ciudad de descendientes de colonos, como por inmigración nicaragüense que, en la ciudad es débil, no así en la zona de influencia de Quesada.

B. Liberia y las limitaciones socio-económicas de su expansión

Esta ciudad se localiza aproximadamente en los 85°30' Long. W. y 10°40' Lat. N. También se ubica en una faja piedemontaña volcánica formada esta vez por ignimbritas, tobas y brechas volcánicas que son responsables de suelos pobrísimos para las actividades agropecuarias, salvo, en los bolsones fluviales planos, que se localizan al nor-ponien-

te y sur de la ciudad, los que se van ampliando hacia el río Tempisque. En este caso, la pobreza de los suelos facilitaría la expansión de la ciudad hacia áreas dotadas de agua, de "espacios cauce", de equipamiento, pero son drásticos los umbrales socio-económicos hacia las mejoras de la tierra, las de mayor potencial residencial, cerca de la carretera Interamericana. La ciudad se encuentra a unos 144 mts. sobre el nivel del mar; no presenta problemas severos de pendientes como Quesada, pero sí el régimen de precipitaciones con 5 ó 6 meses secos plantea restricciones de abastecimiento de agua.

La ciudad es cruzada por el subsistema del río Liberia, afluente del río Tempisque. A escala local las quebradas de Piches, Panteón, río Liberia mismo, Q. Carreta, provocan algunas dificultades de circulación urbana durante la estación lluviosa ya que modifican, a veces, el acceso al centro de la ciudad. La forma de la ciudad, plano en damero, demuestra la condición inicial del sitio; sólo en los últimos años, se han formado barrios de disposición irregular debido a la topografía; tales son los casos de los B^o de San Roque y Nazareth. En este y otros casos, las tomas de tierras por parte de precaristas alteran el patrón histórico de crecimiento de la ciudad (B^o Choricera-B^o Los Chapulines, entre otros).

El primer asentamiento humano en Liberia es mencionado hacia el 26 de junio de 1769, bajo el nombre de Guanacaste (García, E., et. al. 1980). Tuvo por finalidad proveer de alimentación al sacerdote que había de officiar misa en la ermita recién construida. Más tarde, el caserío fue sede, posta de refresco, para los viajeros, principalmente hacendados, que se desplazaban entre Rivas, las grandes fincas, y Nicoya, en la península del mismo nombre.

El 23 de julio de 1831, mediante Decreto No. 31, se concede el título de Villa al pueblo de Guanacaste, más tarde Liberia; en 1833, se le denomina ciudad y en 1848 pasa a ser cabecera de cantón (CICAP, 1980). En 1845, recibe su nombre actual de Liberia, capital de Guanacaste que, a su vez, entre 1854 y 1860 se llamó Moracia.

La ciudad siempre fue centro de servicios religiosos y comerciales para finqueros y peones sin tierra; posteriormente, la acción del Estado

localizó diversas dependencias descentralizadas en la ciudad y un auge turístico reciente provocó la expansión hacia la intersección con la carretera Interamericana-carretera a Nicoya, donde hay ahora hasta hoteles de lujo. Así, se pueden diferenciar un centro tradicional vinculado a la religión, la administración y los servicios y otro foco reciente derivado del carácter de encrucijada de la ciudad. En la última década, su posición geopolítica respecto de la frontera norte, le ha planteado situaciones migratorias nuevas, ya que la población nicaragüense se asienta en la ciudad, explicando la aparición de barrios nuevos con serios problemas socio-económicos y de servicio.

El uso del suelo de ambas ciudades, resumido en el Cuadro No. 3, muestra la mayor importancia que tiene la acción del Estado en el crecimiento de Liberia más que en Quesada, probablemente por la oferta de tierras, pero, también, por una acción institucional del Gobierno Central mucho más fuerte en la Región Chorotega.

CUADRO No. 3

COSTA RICA:
USO ACTUAL DEL SUELO EN LAS CIUDADES DE QUESADA Y LIBERIA
1980-1981

USO	QUESADA		LIBERIA	
	Area (Hás.)	%	Area (Hás.)	%
Comercial	11.20	8.0	23.60	6.4
Industrial	10.90	7.0	1.49	0.5
Residencial	100.70	68.0	196.00	53.4
Público Inst.	18.90	13.0	46.08	12.6
Zonas verdes	6.10	4.0	7.26	1.9
Calles		—	92.23	25.2
TOTAL	147.80	100.0	366.66	100.0

FUENTE: INVU Plan Regulador de Liberia. San José. INVU. 1980, pp. 14 y Plan Regulador de Quesada. San José. INVU. 1981, pp. 46.

Otra observación importante tiene que ver con el uso residencial que, en superficie es mucho más importante en Liberia debido a la absorción morfológica de pequeñas fincas que, ahora, quedan englobadas en la ciudad como uso residencial (Santa-Lucía, Moracia, etc.). También, es visible la relativa importancia del uso industrial en Quesada debido a la existencia de algunos aserraderos que también fueron absorbidos por la ciudad, tal como un ingenio azucarero, una planta procesadora de leche y un beneficio de café.

C. Algunas observaciones básicas sobre los casos de estudio

La esquemática presentación anterior, permite profundizar algunos comentarios sobre el crecimiento de estas ciudades y algunas relaciones sociales fundamentales tales como la ganancia, la renta y, también, los movimientos sociales, acción del Estado y opciones de la planificación local.

1. Una contradicción básica: renta vs. ganancia

En este caso la tenencia de la tierra, su apropiación privada, concentra parte de la plusvalía extraída a nivel local y regional en manos de grandes propietarios de fincas, los que la consumen, la atesoran o la especulan monetariamente, con lo que frenan la expansión del capital. Esto es notorio en Liberia donde, salvo en la periferia, no hay un uso residencial segregado por la localización de viviendas de grandes finqueros; éstos, más bien, viven en sus grandes propiedades o, al menos, sus mandadores cuando ellos son propietarios ausentistas. La renta, no se queda en el centro intermedio sino que va a San José o al exterior. El gobierno local, por lo mismo, debe soportar una fuerte presión social, sin disponer de recursos financieros para hacerles frente. No hay creación de actividades, ni de empleos, salvo en el sector público. En el caso de Quesada, en cambio, muchos medianos y pequeños finqueros residen en la ciudad, negocian con la tierra urbana, pero, tampoco, sin dinamizar las actividades productivas. La captación de la renta urbana, esta vez, retorna a las actividades agropecuarias locales, a nivel de la reproducción simple de capital. Recientemente, algunos finqueros y profesionales, además de comprar y vender tierras, incursionan en la construcción de viviendas

con lo que captan la renta, por un lado y la ganancia, por el otro. En ésta ciudad, además, se observa, claramente, como las formas no capitalistas cooperativas (caso COOCIQUE) captan renta urbana, mediante créditos de tipo bancario dado el monto de los intereses, pero sin emprender obras que capten ganancia. Excepcionalmente, se observa la acción de empresas urbanizadoras que, siendo parte del capital inmobiliario, construyen masivamente; es el caso de la urbanización Gamonal al N. de Quesada, donde se construyen unas 105 viviendas para empleados públicos y profesionales de altos ingresos. En este caso, la mano de obra (75%) y la empresa son josefinas.

El capital inmobiliario, representado por el sistema bancario, cooperativas y mutuales de viviendas, empresas urbanizadoras pequeñas y poco tecnificadas, más la acción subsidiaria del Estado mediante las actividades sectoriales vivendistas (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; IMAS, Instituto Mixto de Ayuda Social; entre otros) y la propia municipalidad atienden a un sólo pequeño sector de la población, la llamada demanda solvente, dejando por fuera numerosas familias. Los anexos No. 1 y 2 que resumen información censal para tres centros intermedios de Costa Rica, describen la estructura de la población económicamente activa a intervalos de salarios, por distritos de las subregiones en estudio. Este dato empírico, que ahora hemos actualizado con una encuesta aún no procesada para 1983-1984, muestra antes de la crisis de 1978-1982 la tremenda desigualdad en la distribución de los salarios que siendo menos fuerte en los distritos centrales, refleja la dificultad de la población para acceder al mercado formal de la vivienda.

La renta en la ciudad intermedia pareciera no contribuir a la acumulación de capital en el propio centro intermedio, pero sí en el GAM. La tierra, se convertiría en una área de refugio del dinero-capital, sin posibilidad de dinamizar la revalorización del capital productivo.

2. Crisis y reproducción de la fuerza de trabajo en la ciudad intermedia

Las tendencias de la crisis en ciudades como Quesada y Liberia despliegan formas productivas no capitalistas (pequeña artesanía; servi-

cios domésticos; pequeña industria; actividades agropecuarias ocasionales; sobreempleo en el sector público, etc.), las que elevan la tasa media de ganancia capitalista local a partir de un doble proceso de sobreexplotación de la fuerza de trabajo (pérdida de la capacidad adquisitiva real; aumento del desempleo disfrazado y subempleo) y mayor cuota de exacción de valor a partir del proceso reproductivo humano en lo concerniente a la reducción de los niveles de vida de la población. Se reduce la demanda solvente del mercado de la vivienda, existiendo segmentos de la población que no pueden ser atendidos; aumentan las carencias de equipamiento urbano y de servicios comunitarios; se afecta la seguridad social. La población, tal como en Nazareth en Liberia y B^o San Martín en Quesada, realizan trabajos cooperativos que, resolviendo sus problemas, le ahorran al Estado recursos que, de otra forma, tendría que haber aplicado en esos barrios.

Hay movimientos sociales ciudadanos reivindicativos sobre aspectos específicos; construcción de caños y aceras; obtención de pajas de agua a domicilio; dotación de electricidad; opción autoconstrucción de viviendas. A veces son atendidos y desaparecen las formas organizativas que los generaron; otras, cuando el problema no es resuelto, tal como el B^o Santa Fé de Quesada, se mantiene la forma organizativa mientras no se resuelven los problemas de contaminación que motivaron el agrupamiento de los pobladores.

En cualquier caso, la participación de la población organizada pasa por el tamiz del control directo e indirecto del aparato estatal que, mediante organismos específicos (IMAS - DIANDECO) entre otros, reduce la capacidad de acción de esos grupos al anularles su autonomía de funcionamiento. Las asociaciones de desarrollo formadas por el Estado, muchas veces, hasta son utilizadas para afectar la buena marcha de los gobiernos locales. En los últimos cuatro años, sin embargo, se observa la tendencia a movimientos precaristas, tanto en el campo como en la ciudad, desligados de este control para-estatal.

En general, Liberia presenta formas paternalistas más acentuadas debido a que en esta ciudad y su región, desde hace siglos, la violencia social ha anulado formas contestatarias. Sólo ocasionalmente tal co-

mo en Nazareth, los Chapulines, la Choricera, entre otras, se observan tomas de tierras públicas (caminos, terrenos-municipales, etc.). La ausencia del capital inmobiliario se ironiza en el hecho de que el negocio ya no es con la tierra ni la vivienda, sino con la legalización y titulación de los lotes tomados.

En Quesada, la cooperación entre el capital, el trabajo y el Estado es disímil ya que el gobierno local, hasta ahora, ha apoyado la iniciativa de la población con materiales, equipo, infraestructura, pero las empresas urbanizadoras, por ejemplo, sólo atienden tal demanda solvente que, mediante la explotación de mutuales y el sistema bancario, le permite a empleados públicos y profesionales acceder a la vivienda (vg Urbanización Gamonales en Quesada).

3. Contradicción entre la planificación local, la renta y la acumulación de capital

Los intereses del capital inmobiliario, chocan con la aplicación de los Planes Reguladores. Las empresas urbanizadoras esperan que el Estado, mediante los trabajos de los ministerios, entes autónomos y la propia municipalidad eleven el potencial de valorización de las tierras. Tal es el caso de CÓCOQUE, en Quesada, que llevó a cabo una lotificación hacia el norte de la ciudad, cerca del Hospital Nuevo, pero que espera otras obras municipales para emprender la fase 2 de este proyecto. En otros casos, la explotación de la pobreza y la necesidad de vivienda, rompe con previsiones de densificación tal como en Liberia, en el Bº Nazareth.

El problema ambiental se constituye en un foco de conflicto entre la planificación local y algunas actividades industriales; tal es el caso del Bº Santa Fé, en Quesada, afectado por la localización de un ingenio azucarero, una planta lechera de la Cooperativa Dos Pinos, un beneficio de café y un aserradero, los que contaminan las aguas con sus desechos, provocan contaminación físico-sónica (aserradero) o área (caso del ingenio). Aquí, aparte de los problemas de costos de las empresas, existe el conflicto entre la asignación cartográfica de usos del suelo previstos en el Plan Regulador y la dinámica aguas abajo de los focos contaminantes.

Tal como se mostró anteriormente, el gobierno municipal, no asume un rol estratégico a nivel de la planificación local, por lo que el crecimiento de estas ciudades queda sometido a los intereses específicos de los rentistas, de las ramas del capital especulativo, principalmente bancario y, las menos de las veces, a la iniciativa de los habitantes.

En síntesis, la mayoría de la población queda por fuera del ejercicio del poder que orienta el crecimiento de las ciudades intermedias; esa rejilla difusa de dominación descansa en agentes sociales específicos vinculados a la tierra y a las actividades agropecuarias. El Estado, actúa sobre el mercado de tierras y de la vivienda, pero con acciones esporádicas, ocasionales, que son mucho más fuertes en Liberia que en Quesada. En esta ciudad, la dinámica del capital local, de base agropecuaria, pero vinculado a grupos sociales locales, es mucho más notoria. Aunque hay conflicto de tierra, estos son menores que los conflictos por servicios, por el equipamiento y por la infraestructura. La masa heterogénea de pequeños productores, pequeños comerciantes, empleados públicos, peones sin tierra y peones sin oficio, masa de desocupados, etc., se unen transitoriamente sobre problemas comunes, sin que se desplieguen otras formas sociales mejor organizadas para acceder a la ciudad, al empleo y a una vida menos articulada a otros grupos sociales que coexisten con ellos.

BIBLIOGRAFIA

- Argüello, Manuel (1982). "Reordenamiento espacial y movimiento social urbano". En: *Revista Geográfica de América Central*, No. 11-12, en prensa.
- Bermudez, Mario (1982). "Perspectiva del régimen municipal en Costa Rica". En: *Documentos INDEP*, año 11, No. 5, pp. 24.
- Berry, Michael (1981). "Posing the housing questions in Australia". Elements of a theoretical framework for a marxist analysis of housing. En: *Anti-pode* Vol. 13, No. 3, pp. 14.
- Brügger, Ernst (1982). "Regional policies in Costa Rica. The problems of implementation". En: *Geoforum*, Vol. 13, No. 2, pp. 198.
- Faria, Vilmar (1974). "Pobreza urbana, sistema urbano, imaginalidades". En: *ESTUDIO CEBRAP*, No. 9; pp. 129-152.

POBREZA, PARTICIPACION DE LA POBLACION

- García, Eugenia; Soto, Yalile (1980). "Monografía del cantón de Liberia". Heredia, UNA. pp. 67.
- Geisse, Guillermo (1981). "Políticas realistas de tierra urbana en América Latina". En: *Revista Interamericana de Planificación*. Vol. XV, No. 60, pp. 214-222.
- IFAM (1979). "El Régimen Municipal de Costa Rica". San José, IFAM, pp. 165.
- IFAM (1981). Costa Rica. "Cifras del Régimen Municipal". San José, IFAM, pp. 135.
- "El Régimen Municipal de Costa Rica". San José, IFAM, pp. 169.
- Encuesta: "Situación, perspectivas del régimen municipal". San José, IFAM, pp. 117.
- "Competencias municipales". San José, IFAM, pp. 134.
- INVU (1981). "Plan regulador de Liberia". San José, INVU, 2 vols.
- "Plan regulador de Quesada". San José, INVU, 2 vols.
- Janssen, Roel (1979). "Some ideological aspects of urban planning in Latin American critique of the Turner model of self-help Housing, with special reference to Bogotá". En: *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 17, pp. 69-76.
- Kayser, Bernard (1981). "Vendeurs de terre à la peripheria des villes". En: *REMICA les processus d'urbanization dans l'espace agricole*. CNRS, pp. 1-75.
- Lander, Luis; Moreno, Oscar; Urdaneta, A. (1978) "La tierra y la vivienda en la política del Estado venezolano desde 1974". En: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XI, No. 46, pp. 5-21.
- Lipton, Michael; Shakov, Alexander (1982). "El Banco Mundial y la pobreza". En: *Finanzas y desarrollo*. Vol. 19, No. 2, pp. 16-19.
- Lojkin, Jean (1977). *Le marxisme, l'état et la question urbaine*. París, PUF, pp. 362.
- Lovera, Alberto (1983) "Indagaciones sobre la producción de la vivienda en los barrios de ranchos. El caso de Caracas". En: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XVII, No. 65, pp. 5-95.
- Lungo, Mario; Richards, Edgardo; Tosatti, Alejandro; Valle, M. (1976). "Las políticas de viviendas del Estado costarricense". En: *Revista de Estudios Sociales Centroamericanos*, No. 215, pp. 24-31.

MORALES

- Mideplan (1984). "Plan maestro para el desarrollo regional". Tomo I. Región Huetar Norte. Quesada. 2 vols. MIDEPLAN.
- Morales, Miguel. "Perspectivas de la planificación urbano-regional en Costa Rica". En: *Revista Geográfica IPGH*, No. 86-87, pp. 29-49.
- Morales, Miguel; Sandner, G. (1982). "Regiones periféricas y ciudades intermedias en Costa Rica". San José EUNED, pp. 322.
- Morales, Miguel (1983). "Pobreza, participación de la población y costos sociales del crecimiento urbano". Heredia, ECG/UNA, pp. 38.
- Morales, Miguel (1984). "Relación entre los municipios y el Estado. Opciones de fortalecimiento de los gobiernos locales y participación de la población en Costa Rica". Morelia, SIAP-SMP, pp. 29.
- Morales, Miguel; Moreno, Ricardo; Orozco, Ma. Elena; Salazar, Vera; Córdoba, Francisco (1984). Proyecto: "Planificación local y el problema de la vivienda en Quesada-San Carlos", Heredia, ECG/UNA, pp. 37.
- NACIONES UNIDAS. "Conferencia de las Naciones unidas sobre Asentamientos humanos". Vancouver, N.U. *Informe Hábitat*.
- Portes, Alejandro (1979). "Política de vivienda, pobreza urbana y el Estado; las favelas de Río de Janeiro: 1972-1976". En: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XIII, No. 49, pp. 103-724.
- Riofrío, Gustavo (1981). "Problemas de políticas de la tierra urbana: el caso de Lima actual". En: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XV, No. 10, pp. 126-742.
- Sabatini, Francisco (1981). "El alza de los precios del suelo urbano en América Latina y su relación con el precio de la vivienda". En: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. No. 60, pp. 90-106.
- Scott, Allen (1976). "Land and Land rent. An interpretation review of the French Literature". En: *Progress in Geography*, Vol. No. 9, pp. 101-146.
- Silva, L.; González, J.; Chan, C.; Schweizer, P.J. (1976). "La concepción de un programa integrado de vivienda de interés social en Costa Rica". En: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. No. 40, pp. 63-77.
- Smolka, Martin (1981). "Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema". En: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. No. 80, pp. 70-89.
- Vetter, David; Ramalho, Rosa (1981). "¿Quién se apropia de los beneficios netos de las inversiones del Estado en infraestructura urbana? Una teoría de causalidad circular". En: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. No. 60, pp. 23-43.

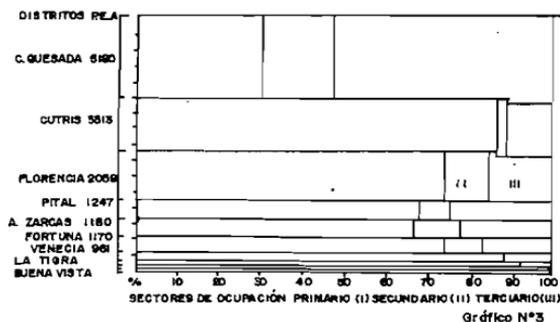
POBREZA, PARTICIPACION DE LA POBLACION

Yujnovsky, Oscar (1977). "La renta del suelo y la configuración del espacio y del medio ambiente urbano". En: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XI, No. 41, pp. 85-101.

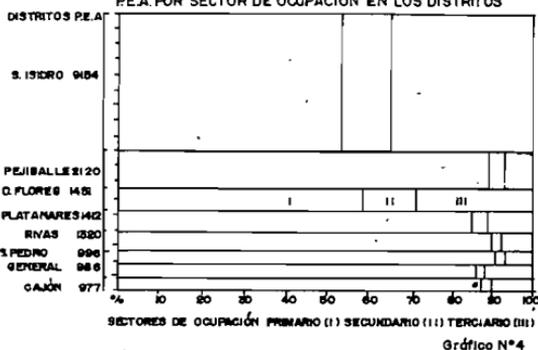
Ziccardi, Alicia (1980). "Formas organizativas de los asentamientos marginados y la política estatal". En: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XIV, No. 54, pp. 28-40.

ANEXO N°1

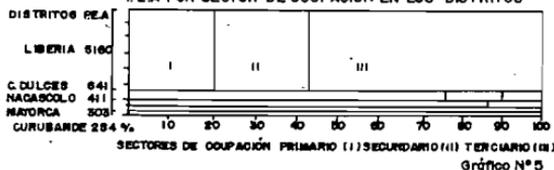
SAN CARLOS, 1973
P.E.A. POR SECTOR DE OCUPACIÓN EN LOS DISTRITOS



PEREZ ZELEDÓN, 1973
P.E.A. POR SECTOR DE OCUPACIÓN EN LOS DISTRITOS



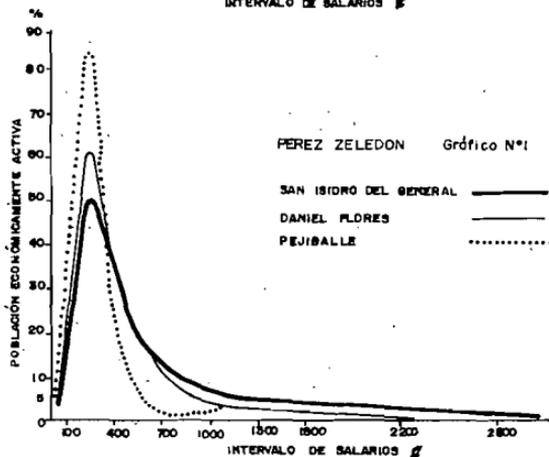
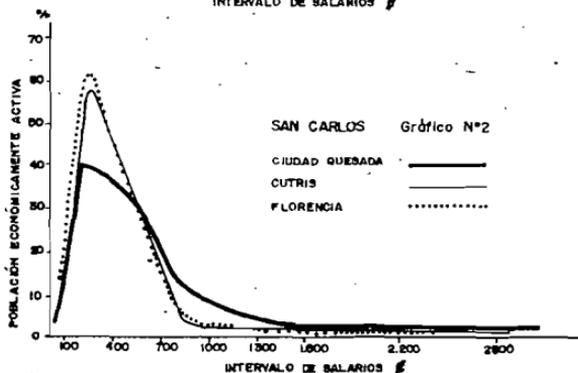
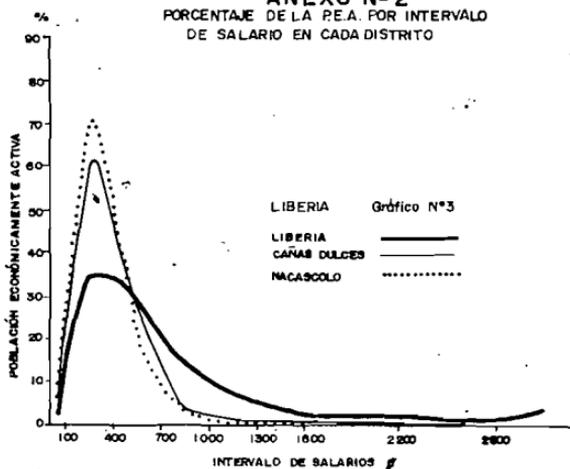
LIBERIA, 1973
P.E.A. POR SECTOR DE OCUPACIÓN EN LOS DISTRITOS



Dufro, J.P. "Transferencia urbana del excedente generado en el campo". En: Universidad Nacional - Universidad de Hamburgo "Interrelaciones entre la urbanización, la industrialización y su desarrollo regional y el rol de las ciudades intermedias en Centroamérica." Heredia, doc. N°5 pg. 24-55 pp 1979.

Fuente: Censo Población D.S.E. 1975.

ANEXO N° 2
 PORCENTAJE DE LA P.E.A. POR INTERVALO
 DE SALARIO EN CADA DISTRITO



DUTRA, J.P. ART. 1965, 1979
 FUENTE: CENSO POBLACION D.E.E.C. 1973

EL PROCESO DE CONFORMACION DE UN SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EL DESARROLLO DE LA HEGEMONIA POPULAR: EL CASO DE LA ZONA ESPECIAL III. NICARAGUA

Jorge Martínez*

INTRODUCCION

El derrocamiento de la dictadura somocista en 1979 ha significado para Nicaragua un proceso de profundas transformaciones que involucran todas las esferas de la sociedad. Los principales objetivos del régimen sandinista: de defensa nacional, de impulso a la producción, de elevamiento de los niveles de conciencia de la población y de mejoramiento de sus condiciones de vida, se ven confrontados, por un lado, a la agresión permanente de la "contra", sostenida por el gobierno de Reagan, y por otro, a la herencia somocista de un desarrollo social y económico marcado de profundas contradicciones y desequilibrios que se reflejan en la organización del territorio nacional.

Para efectos de impulsar el desarrollo socio-económico a lo largo y ancho del territorio nicaragüense, se ha implementado la política de regionalización del país que permite dar un tratamiento particular a las distintas zonas de acuerdo a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas.

En el marco de esta política de regionalización, el país se encuentra dividido en seis regiones y tres zonas especiales. El presente estudio hace referencia a una de las zonas especiales: el departamento de Río San Juan. Se puede decir que es la zona más atrasada del país, de ba-

* Funcionario de MINVAH. Nicaragua.

ja densidad poblacional y de gran importancia estratégica nacional tanto desde el punto de vista económico (por su potencial agrícola, ganadero, piscícola y forestal), como del político-militar (por ser zona limítrofe con Costa Rica y corredor de entrada de la "contra").

Dentro del proceso de profundización de la revolución nicaragüense y de descentralización de la gestión estatal se ha priorizado la constitución y fortalecimiento del poder local, especialmente en aquellas zonas de menor desarrollo relativo dentro del conjunto nacional.

La institucionalización de la Hegemonía Popular —basada en la concertación de intereses en el seno del pueblo, y en la articulación de los poderes locales al poder global—, se asienta en una nueva forma de organización territorial y en una organización social vinculada a la defensa, a la decisión política y a la producción. El nuevo sistema de asentamientos humanos, asume su rol y características dentro de la estrategia general de desarrollo integral de la sociedad y de defensa del proceso revolucionario.

1. CARACTERISTICAS GEOPOLITICAS DE LA ZONA

a) Ubicación de la zona Especial III

La zona Especial III motivo de este estudio, está enclavada en la esquina Sur-Este de Nicaragua. Limita al Norte con la Región V (Chontales y Boaco) y parte de la zona Especial II (Bluefields); al Sur con la República de Costa Rica; al Este con el Océano Atlántico y parte de la zona Especial II (Bluefields); al Oeste con el Lago de Nicaragua y parte de la Región IV (Rivas, Granada, Masaya, Carazo). (Ver plano No. 1). Esta zona, está dividida en cinco sub-zonas o sub-regiones: Morrito-San Miguelito, constituyen la Sub-zona A; San Carlos, Sub-zona B; El Castillo, Sub-zona C; la región de frontera agrícola, Sub-zona D; y, una quinta Sub-zona, E, que estaría conformada por el Municipio de San Juan del Norte, actualmente desatendido por estar desdoblado (Ver plano No. 2).

La zona Especial III tiene una superficie de 6.418 kms.2, lo que representa el 5.30% de la superficie terrestre nacional (no incluye el área

de los lagos); el área de atención especial comprendida dentro de la zona Especial III abarca una extensión de 2.567 kms.2, lo que representa el 40% de la zona Especial III y el 2.1% de la nación (Ver plano No. 1).

La micro-región (área de atención especial), se localiza entre los 11°45' y 11°15' de latitud Norte y entre los 85°30' y 83°30' longitud Oeste. Limita al Norte con la Región V, al Sur con Costa Rica, al Este con la zona Especial II, teniendo de por medio la frontera agrícola y el área de reserva de San Juan del Norte, y al Oeste con el Lago de Nicaragua (Ver plano No. 1).

La zona Especial III está conformada por el Departamento del Río San Juan, el cual fue desmembrado del Departamento de Chontales (Región V) en el año 1950. Consta de cinco Municipios: Morrito, San Miguelito, San Carlos, El Castillo y San Juan del Norte; éste último despoblado a consecuencia de las actividades contrarrevolucionarias (Ver plano No. 2).

Gran parte del territorio de la región (aproximadamente un 70%) aún permanece virgen a pesar de que el Somocismo practicó en él una economía de rapiña. Se trata de un territorio fronterizo del Centro Sur y Atlántico Sur de Nicaragua; comparte 320 kms. de frontera con la República de Costa Rica (de los cuales 135 kms. corresponden al cauce del Río San Juan), lo que ha favorecido las actividades contrarrevolucionarias desde ese territorio, donde operan clandestinamente los combatientes de la "contra".

Esta zona es considerada la más atrasada de Nicaragua por lo que el Gobierno de Reconstrucción Nacional ha dado prioridad al impulso de su desarrollo integral, ya que los niveles de vida están muy por debajo del promedio de todo el país. Por ello es objeto de acciones de planificación y de atención muy especial.

b) Aspectos Físico-Ambientales

Desde el punto de vista natural, Nicaragua está dividida en tres regiones:

- Región del Pacífico: presenta una topografía plana con relación a las otras dos regiones; concentra además la mayor densidad de población; sus tierras tienen una aptitud especial para el desarrollo ganadero; se observa un nivel de servicios y equipamiento más bien medio.
- Región del Atlántico: Tierras inhóspitas y de poca fertilidad; presenta zonas pantanosas de clima tropical húmedo; tiene menor densidad de población que las otras dos regiones y cuenta con un nivel de servicios y equipamiento deficiente.

La zona Especial III, cuya extensión se estima en 6.418 kms.2, está comprendida entre la Región Central y Atlántica, en la parte Sur-Este de Nicaragua. El área de atención especial, ubicada al interior de la zona Especial III abarca 2.567 kms.2, la misma que, por razones estratégicas, se circunscribe a la parte Centro Sur del Departamento, constituyendo aproximadamente un 40% del territorio total de la zona Especial III. El Nor-Este del área de atención especial son montañas, gran parte de ellas vírgenes, ubicadas en la región tropical del país; el Sur-Este corresponde, en cambio, a la región fronteriza, controlada militarmente por las Fuerzas Armadas debido a las continuas actividades contrarrevolucionarias.

Esta micro-región, de atención especial, está conformada por tres territorios menores de carácter municipal que corresponden a sub-zonas o sub-regiones, según se indica en el Cuadro No. 1.

La Sub-zona A, es la más seca de la micro-región, pues acusa tan sólo siete meses de precipitación pluvial, la misma que bordea los 1.800mm. anuales; la Sub-zona B, un tanto más húmeda que la anterior, presenta precipitaciones pluviales que bordean los 2.200mm. anuales; finalmente la Sub-zona C, es la más húmeda de la micro-región, presenta regímenes de lluvia que superan los nueve meses en el año y bordea los 3.000mm. de precipitación pluvial anual.

En relación con la existencia de aguas subterráneas y mantos acuíferos no existe suficiente información; sin embargo, se han realizado estudios hidrológicos para el aprovechamiento de las fuentes existentes

en el consumo doméstico demandado por los nuevos centros de población.

CUADRO No. 1					
CIUDADES MENORES DE CARACTER MUNICIPAL SEGUN SUBREGIONES					
Sub- región	MUNICIPIOS	Superficie Km2	o/o	Población Total	o/o
A	San Miguelito y Morrito	1.104	43	8.400	27
B	San Carlos	770	30	16.000	52
C	El Castillo	693	27	6.600	21
	TOTAL	2.567	100	31.000	100

Se cuenta con un lago de agua dulce que tiene una superficie de 10.000 kms.2, con agua apta para el consumo humano; actualmente se utiliza sólo para la navegación interna y la pesca, que se intensificó en el gobierno anterior con la captura del tiburón para fines de explotación comercial.

Los principales ríos desembocan en el Lago de Nicaragua que es parte de la cuenca del río San Juan, el cual tiene un recorrido de 200 kms. navegables desde el Lago de Nicaragua hasta el Océano Atlántico. El Lago de Nicaragua le proporciona al río San Juan un volumen promedio anual de 500 M³/seg.

Los ríos Palos Ralos y El Consuelo son las corrientes de agua que se han utilizado para riego y que se encuentran en la Sub-zona I, de menor precipitación pluvial.

La presencia de unidades rocosas dentro del ámbito hidrogeológico son de tipo impermeable; debido a su agudo fracturamiento presentan una permeabilidad secundaria, lo que permite tener un mejor flu-

jo de las aguas subterráneas y un drenaje más prolongado constituyéndose en conductor de agua a la cuenca del Río San Juan.

Estas unidades rocosas, en cuanto a su calidad como material de construcción, en términos de proporción es el de mayor reserva, siendo los tipos andecíticos y basálticos los que se utilizan principalmente en la construcción de caminos y carreteras de todo tiempo. Estas unidades litológicas cuando están meteorizadas originan un suelo favorable para la vegetación, lo que indica que se trata de una zona de alta viabilidad para los asentamientos humanos, de acuerdo a las características arriba mencionadas.

c) Aspectos Socio Productivos

La población de la zona es de apenas 31.000 habitantes; en su mayoría originaria del occidente de la región del Pacífico, de donde fue desalojada paulatinamente por la dictadura a partir del nacimiento de la economía agroexportadora mediante el cultivo del algodón, ya que esas eran las tierras más aptas para la agricultura. La forzada inmigración de esta población al Departamento fue canalizada hacia las tierras de mayor pluviosidad, menos productivas y más aisladas, con accesibilidad nula, factores que condenaron a los campesinos a vivir en las profundidades de la montaña, cultivando una tierra que adquirieron bajo derecho de posesión.

Las mejores tierras, como ya señalábamos, se encontraban en manos de Somoza y los terratenientes privados; eran las tierras que tenían el mayor potencial de cultivo y se encontraban ubicadas en las riberas y cercanías del Río San Juan y el Gran Lago Cocibolca. Esta ubicación significaba una mayor accesibilidad a los mercados y una posibilidad de dotarlas de la infraestructura mínima para su explotación y usufructo; por otro lado, sus propietarios eran también poseedores de los medios de transporte acuáticos, terrestres y aéreos.

El caso de Río San Juan es muy ejemplificador, ideológica y culturalmente; su población estaba completamente desconectada del resto del país debido al aislamiento geográfico y a la falta de atención de parte del régimen Somocista, por lo que su relación cotidiana se da-

ba, principalmente, con el vecino país de Costa Rica. Por ende, la influencia cultural era recibida en forma directa y a través de los medios de comunicación masiva como la Radio y T.V. costarricense que, dicho sea de paso, eran las únicas frecuencias que se captaban.

En general, la relación económica de frontera se fundamentaba en el intercambio comercial, incluyendo la forma de trueque, basada principalmente en el contrabando, por lo que los principales poblados se habían convertido en Puertos de Alijo: San Carlos y San Miguelito se comunicaban con el territorio de Costa Rica a través del Río Frío; El Castillo, por el Río Poco Sol y San Juan del Norte por el Río Colorado.

Así, la población sanjuaneña vivía del comercio-contrabando, relacionada con un país extraño al que le unían, sin embargo, vínculos familiares ya que muchos de sus ciudadanos emigraban a Costa Rica en busca de mejores condiciones de vida.

A pesar de que el acceso y conexión terrestre existe hasta el Municipio de San Miguelito, Sede Sub-zonal desde la Sede zonal (a 40 km. sobre el corredor lacustre), los principales vínculos y relaciones sociales y económicos en todos los campos se siguen dando con la Región IV y la Región III; en el primer caso con la tercera ciudad de Nicaragua, Granada, y en el segundo con la capital, Managua, transportándose preferentemente a través del Lago Cocibolca y la vía terrestre que une Managua con Granada. De ahí que todo parece indicar que su relación con Jigalpa, (sede de la región V) difícilmente será primordial por lo que se mantendrá, al menos por un tiempo, la relación tradicional con Granada, como punto de enlace para la actividad comercial y de servicios, así como para el mantenimiento de los vínculos sociales y familiares.

Por las razones históricas y político-económicas ya mencionadas, surgió así una incipiente Red de Asentamientos Rurales que se formó sobre el subsistema acuático: Lago de Nicaragua o Cocibolca (porción oriental), Río San Juan y el Río Tapanaguazapa. Los poblados que no se encontraban ligados directamente a la producción centraron su actividad económica en torno al comercio del contra-

bando.

La Reforma Agraria, principio fundamental de la Revolución, ha permitido el desarrollo de los Sistemas o Redes de Asentamientos Campesinos, ligados directamente a las actividades agropecuarias.

Actualmente, la zona Especial III aporta el 10% de la producción para el consumo nacional de arroz y su producción ganadera alimenta asimismo al 10% de la población del país.

La explotación pesquera de especies como: róbalo, gaspar, guapote, entre otras, se da a un nivel artesanal, pudiendo constituirse a partir de su tecnificación en uno de los más altos rubros económicos de la zona.

Un renglón importante en la actividad económica es el comercio que se da principalmente desde otras regiones a través de la vía acuática por el Lago Cocibolca y a nivel interno, a través del Río San Juan. Los productos más importantes que se comercializan desde afuera son víveres, ropa y zapatos. Los comerciantes son privados. La comercialización y distribución de los granos básicos los canaliza el Estado.

También se da este movimiento comercial desde la zona hacia las otras regiones del país, con los productos del agro extraídos de la Región. En este caso, el Estado centraliza la comercialización, mediante instancias y organismos creados para tal fin y con el objetivo de evitar, en lo posible, la especulación.

Con relación a la infraestructura física y el equipamiento social de las zonas pobladas existentes, podemos señalar que adolecen de graves deficiencias; por ejemplo San Carlos y Miguelito estaban pobremente dotados de ciertos servicios, a pesar de que concentraban el 20% de la población nucleada en centros poblados. Solamente los dos poblados mencionados poseen servicios de agua potable y energía eléctrica integrada al sistema interconectado nacional; no existían calles pavimentadas, ni alcantarillado sanitario, ni servicio de recolección de basura. Tampoco existían las telecomunicaciones.

No existían localidades con vías terrestres de todo tiempo, sólo de

tiempo seco hacia San Carlos y San Miguelito. Por otro lado, existían brechas o senderos que se abrieron con el avance de la frontera agrícola hacia los terrenos bajos y a los terrenos altos, tal es el caso de la relación entre: San Miguelito y Jesús María, San Carlos y Laurel Galán, Santa Fe y La Azucena, y, Sabalos y Buena Vista. Después del triunfo de la Revolución, a partir de 1980, se han construido 116 kms. de caminos de todo tiempo, en unos casos sobre la antigua traza vial de: brechas y senderos y en otros abriendo nuevas carreteras que transforman el conjunto de las interconexiones entre las zonas pobladas y las áreas productivas, creándose las bases para la constitución de una nueva red de enlaces regionales que sirve para la estructuración de una nueva red de asentamientos campesinos.

2. IMPORTANCIA ECONOMICA Y POLITICA DE LA MICRO-REGION EN EL CONTEXTO NACIONAL

La zona Especial III adquiere relevancia en el contexto nacional por los siguientes aspectos:

1. Se trata de una zona históricamente olvidada, que presenta niveles de atraso y aislamiento supremamente grandes, donde la tasa de mortalidad infantil era la más alta del país y la tasa de mortalidad global ascendía a 43 personas por cada mil habitantes.

Por otro lado, allí se produjo una alta concentración de la tierra, pues un grupo reducido de terratenientes, entre ellos principalmente Somoza, concentraban el 67% de la propiedad de la tierra a través de grandes haciendas, mientras el grueso del campesinado sólo tenía acceso al 6% de la superficie en pequeñas fincas.

2. El ámbito regional donde se encuentra ubicada la zona Especial III, constituye un área con un gran potencial para las actividades agrícolas y ganaderas, piscícolas y forestales que permitiría abastecer las necesidades tanto del mercado interno como de algunos rubros demandados por el mercado internacional.

Actualmente dicha zona proporciona al país una gran variedad de productos agrícolas, ganaderos, pesqueros y forestales; canalizando

hacia el mercado externo otros como la raicilla (alcaloide), caucho, cacao, ganadería, entre otros.

3. Se ha convertido en el punto clave alrededor del cual se desarrolla, canaliza y vertebra las actividades de la "contra", constituyéndose en una especie de corredor a través del cual penetran al territorio Nicaragüense los grupos contrarrevolucionarios, armados y financiados por el gobierno norteamericano.

4. Por su ubicación geográfica corresponde a una zona que comparte 320 kms. de frontera con Costa Rica, a lo largo de la cual se han producido las mayores incursiones de la "contra", convirtiéndose en una zona de privilegio desde el punto del resguardo de la soberanía nacional.

5. En esta región se encuentra ubicada la subregión de San Juan que presenta características ecológicas muy particulares, entre ellas la de ser uno de los sitios de mayor pluviosidad en el mundo (7.000 mm. anuales) y contar con especies animales y vegetales únicos en el mundo, lo que la convierte en un verdadero pulmón verde que permite mantener el equilibrio ecológico más allá del ámbito regional nacional.

6. Es una zona estratégica, en términos de que se constituye en un lugar alternativo al canal de Panamá para la construcción de un canal interoceánico. Ya desde comienzos de siglo Estados Unidos mostró interés en la construcción del mismo, llegando incluso a firmar un convenio con Nicaragua, por medio del cual financiaba las obras del canal y se reservaba a cambio la propiedad sobre el canal.

Este conjunto de aspectos de orden económico y político han convertido a la zona Especial III en una de las áreas de mayor prioridad y atención por parte del Gobierno Revolucionario y del conjunto de sus Instituciones y Organizaciones.

Se han llevado adelante acciones encaminadas a superar la difícil problemática de la Región Especial, encaminadas dentro de una nueva óptica que pone de relieve dos aspectos fundamentales: defensa y

producción.

3. CONSTITUCION DE LA HEGEMONIA POPULAR COMO MECANISMOS DE FORTALECIMIENTO DEL PROCESO GENERAL DE NICARAGUA

La profundización del proceso revolucionario nicaragüense pasa necesariamente por la constitución de un nuevo poder en aquellas áreas que tradicionalmente han tenido un menor desarrollo relativo dentro del conjunto nacional y/o aquellas que han devenido, por esa misma situación, zonas vulnerables a la penetración de "la contra". La constitución de este poder local va erigiéndose a través de un proceso de legitimación originado en la concertación de intereses en el seno del pueblo para impulsar la defensa nacional, la producción básica, la elevación de los niveles de conciencia y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Pero también esta hegemonía popular se erige a partir de su relación con el poder global; es decir, de su ubicación en la política general de descentralización del poder (democracia), de la economía (socialización de las bases productivas) y del territorio (desconcentración).

En esta perspectiva, se desarrolla en la actualidad un sistema institucional (hegemonía popular) asentado en una nueva forma de organización territorial (red de asentamientos humanos como ejes regionales) y sobre la base de una organización social directamente vinculada a las tareas de producción, defensa y decisión política (participación a todo nivel). Estos desarrollos son posibles gracias al sistema de planificación usado: altamente participatorio y sumamente pragmático. Una planificación concebida en términos de proceso, que se la hace "sobre la marcha" y que, por tanto niega la práctica común de los "planes libres" (que contienen determinaciones apriorísticas en forma de modelos). Una planificación que busca el consenso al interior del ámbito de lo local y de éste con las decisiones que emanan del poder a nivel nacional.

La formación de este sistema institucional local va en relación a las características socio-territoriales de la zona descrita anteriormente y a los objetivos planteados en las distintas instancias de decisión polí-

tica y que, a nivel político-administrativo, según los criterios generales de la Regionalización del país, la zona Especial III es atendida por un Delegado del Gobierno con rango de Ministro quien, a su vez, coordina la gestión estatal en todas las Instituciones y Organismos, teniendo su sede Regional en San Carlos, la cabecera del Departamento.

La Delegación de Gobierno se inscribe en la política global de descentralización correspondiente a esta zona Especial. Así, hoy, gracias a la política de regionalización del país, llevada a partir de julio de 1982, esta zona históricamente olvidada es objeto de atención prioritaria de todas las Instituciones y Organismos del Estado como zona Especial. Esta regionalización tiene como objetivo el de descentralizar la gestión estatal para impulsar el desarrollo a lo largo y ancho de Nicaragua, dividiendo a tal fin al país en seis Regiones y tres Zonas Especiales acordes a las características geográficas, económicas, sociales e históricas comunes o afines; habiéndose aplicado como una estrategia de desarrollo paralela a la redistribución de la tierra (Reforma Agraria), al fortalecimiento del Area de Propiedad del Pueblo (APP), a la autodefensa, a la organización cooperativa, a la distribución de las fuerzas productivas en todo el territorio, etc. En este contexto, la autodefensa toma singular importancia por la ubicación estratégica de la zona, dada la continua agresión imperialista que se desarrolla bajo la forma de incursiones contrarrevolucionarias desde el territorio costarricense.

De allí que la constitución de la Hegemonía Popular en la zona vaya estrechamente vinculada a la organización democrática en la producción en una situación de agresión permanente, no sólo hacia esta zona sino también al conjunto del territorio nacional. Es decir una organización socio productiva capaz del sostenimiento de la economía regional, que sirva de aporte al desarrollo socio-económico nicaragüense y que además resguarde la soberanía nacional.

En la necesidad de fortalecer una hegemonía popular en esta zona altamente conflictiva, se ha previsto el desarrollo de un tipo de planificación (entendida como proceso) que oriente, desde y hacia la realidad concreta, las acciones de la defensa y producción nacionales. Es-

ta planificación está compuesta de tres elementos básicos: la construcción de un marco institucional en la zona (hegemonía popular), el desarrollo de una nueva organización de la producción y la defensa y la configuración de una organización territorial acorde a la estrategia general de desarrollo.

Este marco institucional en formación es concebido bajo la necesidad de lograr una alta eficiencia y la mayor representatividad posible de los distintos sectores del pueblo(1), para, en base al consenso, conseguir aunar esfuerzos en la mira de los objetivos históricos del proceso. Un marco institucional que asocia la técnica y la política y que, por tanto, persigue una gestión altamente socializada de la economía y de la política. Un marco institucional inacabado y flexible que permite ir redefiniéndolo constantemente en función a los requerimientos impuestos por la realidad.

Este marco institucional se explicita al señalar las características que asume la organización de la producción, de la defensa y del territorio en la zona.

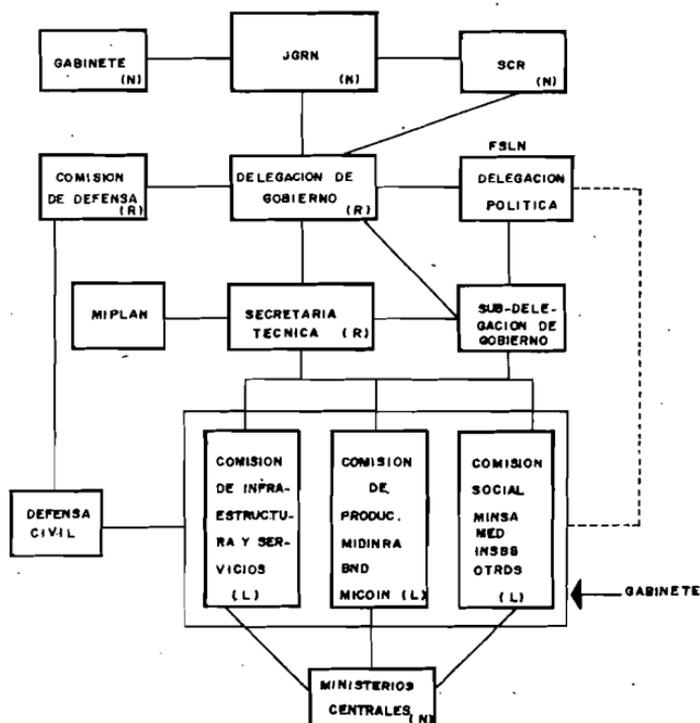
La estructura productiva en el período somocista se caracterizaba por el alto grado de concentración de la propiedad (Somoza controlaba el 67% de la tierra), por la producción para el mercado externo bajo la forma de la plantación (monocultivo cíclico, oferta inestable de mano de obra, etc.), por una población altamente inmigrante (expulsada de la zona del Pacífico en el boom algodonero) y con pocas posibilidades de ser absorbida por el aparato productivo de la plantación, por niveles de educación, salud, etc., extremadamente bajos, por el aislamiento, etc., al punto de ser considerada una de las zonas más deprimidas de Nicaragua.

Este "marco institucional" se asienta, entonces, en una nueva estructura socio-productiva que a la par que tiene que ser altamente productiva (producir para exportación y para el consumo interno de la

(1) Por ejemplo: de cara al pueblo, las comisiones, etc., así como la selección de los mejores a través de "ganarse el puesto", elecciones de distinta índole, etc.

EL PROCESO DE CONFORMACION DE UN SISTEMA

FUNCIONAMIENTO DE LA DELEGACION DEL GOBIERNO



Nota de Cuadro

- JGRN: Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional
- SCR: Secretaría de Coordinación Regional
- EPS: Ejército Popular Sandinista
- FSLN: Frente Sandinistas Liberación Nacional
- MINT: Ministerio del Interior
- MIPLAN: Ministerio de Planificación
- MICONS: Ministerio de la Construcción
- MINVAH: Ministerio de Vivienda y Asent. Humanos
- INAA: Instituto Nicaragüense de Agua y Alcantarillado Sanitario
- INE: Instituto Nicaragüense de Energía
- MIDINRA: Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria
- BND: Banco Nicaragüense de Desarrollo
- MICOIN: Ministerio de Comercio Interior
- MINSAs: Ministerio de Salud
- MED: Ministerio de Educación
- INSSBI: Instituto de Seguridad y Bienestar Social
- L: Programas específicos

región), debe redistribuir los beneficios que de ella se obtengan y enfrentar la dura tarea de la defensa nacional. Es así como se ha previsto las siguientes tres líneas centrales de trabajo para un desarrollo agropecuario que se ajuste a los lineamientos de la Revolución: a) Fortalecimiento del Area de Propiedad del Pueblo (APP), b) Desarrollo del movimiento cooperativo y, c) Proyectos de Desarrollo.

En base a la estrategia de desarrollo agropecuario se dividió territorialmente en dos zonas a la Micro-Región: una inmersa en la unidad fisiográfica conocida como la depresión nicaragüense y la otra que corresponde a las estribaciones de las serranías de San Carlos, aplicándose en ellas la política de Reforma Agraria y de desarrollo urbano-regional(2).

En la primera se inscribe espacialmente, el fortalecimiento del APP (Area Propiedad del Pueblo) que está llamado a ser el eje del desarrollo alcanzado y manteniendo una agricultura especializada; ello significa mejorar la productividad, la eficiencia y la participación de los trabajadores agrícolas.

En la segunda se da cabida al desarrollo del movimiento cooperativo donde el principal protagonista es el campesinado que tiene acceso a la tierra, insumos, tecnología y su participación en los proyectos de desarrollo agropecuario que son el tercer elemento de la estrategia del desarrollo de la zona(3) señalando que tendrán en su interior una

(2) La acción de la Reforma Agraria merece especial mención ya que Río San Juan es la región donde el A.P.P., ha alcanzado un peso mayor en el control de la tierra (85.000 Manzanas = 53%), a su vez el movimiento cooperativo consta de 42 cooperativas y 1.098 miembros (20.000 Manzanas = 5.5%). Se han titulado 20.373 Manzanas beneficiando a 568 familias campesinas, habiendo afectado a 12 propietarios por ociosidad y por mantener relaciones de producción atrasada (precarismo, colonato) en un área de 20.361 Manzanas. El sector privado grande controla actualmente 30.000 Manzanas lo que representa el 8.5% y finalmente el 33% de la tierra, 90.000 Manzanas, está en manos del campesinado que aún se encuentra disperso y fuera de la frontera socio productiva. Datos a Mayo 1984.

(3) La zona Especial contempla 10 proyectos de carácter productivo, con impacto regional y nacional, específicamente en la producción agrope-

articulación entre APP y el sector cooperativo.

Correlativamente al desarrollo de la producción agropecuaria, se han ido impulsando una serie de acciones específicas tendientes, por un lado, a buscar un mayor bienestar en el conjunto de la población local y, por otro lado, aportar al desarrollo nacional a través de la defensa y la producción. De allí provienen las iniciativas para la creación de nuevos y mejores medios de transportación fluvial, terrestre y aérea (destacándose la carretera Acoyapa-San Carlos); para la generación de medios de comunicación como la radio, la televisión, la telefonía, la telegrafía, etc.; para el desarrollo del equipamiento e infraestructura de la salud, la educación, el agua potable, la energía eléctrica entre otras.

Esta nueva estructura productiva y de servicios ha permitido un cambio profundo en la organización territorial de la producción; al punto de que en la actualidad la micro-región, por un lado, se encuentra en un franco proceso de integración a la organización del territorio nacional y, por otro lado, ha adoptado en su interior una configuración totalmente distinta a la anterior. Este se estructura a través de una superposición o trama de relaciones alrededor de la defensa, la administración y la producción.

De esta manera se tiene la articulación de dos ámbitos diferenciados, el uno que obedece a la estrategia de desarrollo agropecuario que di-

cuaria y agro-industrial:

**PRODUCTOS
AGROPECUARIOS**

Arroz de Riego
Ganadería
Leche
Hortalizas
Aguacate
Granos Básicos

APP
APP y COOP
APP
APP
APP
APP y COOP

**PRODUCTOS
AGROINDUSTRIALES**

Caucho APP
Cacao COOP
Raicilla COOP
Palma Africana
APP, y COOP a nivel
de Cultivos

APP: Area Propiedad del Pueblo
COOP: Cooperativa.

vide longitudinalmente a la micro-región y el otro, que corresponde a la jurisdicción municipal en formación, definido transversalmente por las funciones político-administrativas. Esta trama de relaciones se complementa con una estructura de asentamientos humanos pequeños polifuncionales, integrados por la complementaridad de funciones, por la infraestructura de comunicaciones y la hegemonía popular en consolidación.

Esta superposición de los ámbitos productivos y político-defensivos diseña una jerarquía de relaciones en la red de los asentamientos humanos que va de mayor a menor, desde la Sede Micro-regional (San Carlos), las cabeceras municipales (San Miguelito y El Castillo) a una constelación de asentamientos dispersos en cada una de las jurisdicciones municipales. Esta red de asentamientos humanos proviene del proceso de "concentración dispersa" de la población en la cual cada núcleo va asumiendo un rol específico, tanto en relación con los otros centros como respecto de la zona en la cual se inscribe.

Todos estos asentamientos se encuentran articulados en una red y se caracterizan por ser unidades pequeñas (1.500 a 3.000 habitantes según su importancia y rol) de concentración de población y de servicios que se encuentran repartidos en el conjunto de la micro-región, para defender a la población, mejorar las condiciones de vida de los habitantes y apoyar la producción.

De esta manera este proceso de nuclearización de la población persigue: 1) mantener ocupado y controlado el conjunto del territorio micro-regional; 2) defender al conjunto de la población de las continuas incursiones militares de la contra; 3) producir de manera eficiente y al menor costo posible; 4) dotar de servicios y equipamientos al conjunto de la población, entre otros. De allí que cada núcleo poblado cumpla una función dominante específica, sean éstas, por ejemplo: de centro de servicios y equipamiento para la producción y la población; de núcleo de defensa de una zona estratégica productiva, militar o de servicios; punto de avanzada o contacto con el resto del país, etc.

4. CENTROS POBLADOS

La incipiente red de Centros de Población de la zona Especial III, Río San Juan, se produjo a lo largo de los corredores acuáticos. El lago de Nicaragua y los ríos San Juan y Tepenaguazapa constituyen el sistema de enlace, ahora complementado con la red de caminos de todo tiempo impulsada por la revolución, que incide enormemente en el conjunto de la realidad económica y social.

La estrategia de desarrollo agropecuario definió así una frontera socio-productiva en función del elemento estructurador, el Sistema de Enlace y la tierra agrícola libre de latifundismo, concentrando así la población y la producción. Es así que la población dispersa que se encontraba en la frontera agrícola se ubica en mejores condiciones para producir y elevar su nivel de vida. Surge de esta forma la estructuración de los Centros de Población (Ver Mapa 2 y Cuadro No. 1) originados por la necesidad de reasentar 1.100 familias campesinas, de manera prioritaria, que se encontraban en la frontera agrícola, en 13 asentamientos campesinos que revisten diferentes características en su reubicación:

PRIMER GRUPO:

Asentamientos Campesinos incorporados a localidades nucleadas.

SEGUNDO GRUPO:

Asentamientos Campesinos incorporados a localidades dispersas existentes.

TERCER GRUPO:

Asentamientos Campesinos Nuevos.

Estos grupos se producen especialmente en las tres Sub-zonas virtuales, I, II y III, cuya división busca aumentar la participación de las comunidades en el diseño de los planes de desarrollo y conocer con mayor realismo las necesidades de cada Sub-zona. Sus redes están articuladas por las tres principales cabeceras municipales de la zona: San Miguelito, San Carlos y El Castillo, que ofrecen un nivel mínimo de servicios a la población ya que pueden caracterizarse de la

siguiente forma:

San Miguelito (2.100 habitantes): Cabecera municipal y Centro de Servicios de la Sub-zona I, también importante por su función de Puerto Lacustre y terminal de la carretera Acoyapa-San Carlos, En su área de influencia tiene cinco Centros de Población. De acuerdo al Sistema Urbano Nacional se le considera como un Centro de Servicios, el cual tendrá su Centro de Apoyo en el Poblado Base de Juan Manuel Loredo.

San Carlos (4.000 habitantes): Importante por su posición geográfica para la defensa, por ser fronterizo, Puerto Lacustre y fluvial. Con el decreto de Regionalización pasó a ser Sede de la zona Especial III, con potencial agropecuario limitado, no obstante, tiene potencial para desarrollar la industria artesanal y pesquera. El incendio ocurrido el 25 de octubre de 1984 ha permitido iniciar la aplicación de los planteamientos del esquema de Desarrollo Urbano preparado previamente en este año, en pro de su ordenamiento como núcleo poblacional importante.

De acuerdo al Sistema Urbano Nacional (S.U.N.) se le considera como un Centro Secundario.

El Castillo (800 habitantes): Es la cabecera del municipio de su mismo nombre; está sujeta a reubicarse por ser vulnerable a las acciones contrarrevolucionarias dado que se localiza en la margen norte del río San Juan, a 4 kms. de la guardarraya. Es un centro poblado que expulsa población. En su área de influencia se desarrolla el proyecto agro-industrial Palma Africana que dará empleo directo a unos 650 trabajadores.

Como centros poblados de apoyo a las cabeceras municipales de San Carlos y San Miguelito, existen dos posibles pueblos bases, LA AZUCENA y JUAN MANUEL LOREDO(4).

(4) Pueblo Base: Centro de población entre 1.000 y 2.500 habitantes y con un mínimo de 5.000 habitantes en su área de influencia.

La Azucena (1.100 habitantes): Unico centro de población aglutinado que se estructuró con el avance de la frontera agrícola (con el plan de reasentamiento se incorporaron unas 100 familias campesinas). Presta servicios a la población que se encuentra en su área de influencia (habilitaciones bancarias, salud, educación, teléfono).

Juan Manuel Loredo (1.200 habitantes): Se enmarca en la política de ordenamiento de los Sistemas de Asentamientos Humanos a implementar; prioritariamente, programas de viviendas nuevas en apoyo a los sectores productivos consolidados; en este caso, en torno a la Unidad de Producción de Arroz en base a Riego. Con el Plan de Reasentamiento se perfila como un Pueblo Base, estimándose una población inicial de 1.200 habitantes.

>

"UN NUEVO ESTILO DE GESTION EN LOS GOBIERNOS SECCIONALES: LA EXPERIENCIA DE PASTAZA - ECUADOR"

Rafael Sancho*

En el presente texto se relatan algunas experiencias de administración de gobiernos locales en la región de Pastaza, en el Ecuador. Estas experiencias se basan en el trabajo desarrollado durante varios años al frente de la Alcaldía del Cantón Pastaza y luego en la Prefectura de la Provincia del mismo nombre, en mi condición de Alcalde (administración 1979-1984) y luego como Prefecto (Administración 1984-1988); en ambos casos por elección popular directa.

1. EL CARACTER Y LAS LIMITACIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En el Ecuador actual el gobierno local es producto de la votación popular; esto no significa, no obstante, que los gobiernos locales no afronten enormes y difíciles problemas. La pequeña ventaja que tenemos es la legitimación que implica el que sus autoridades sean de elección popular: ello permite sustentar una relación mucho más autónoma, más independiente del gobierno central y al mismo tiempo una relación más directa con la población. Sin embargo, la propia legislación vigente se convierte, en no pocas ocasiones, en un obstáculo y en un freno a las iniciativas que pudieran desarrollar los gobiernos locales.

Por ejemplo, cuando en 1979 accedimos a la Alcaldía del Cantón Pastaza —cuya Capital es la ciudad del El Puyo—, establecimos dos

* Prefecto de la Provincia de Pastaza, Ecuador.

áreas de trabajo, o, mejor dicho, dos niveles de actividades: el nivel tradicional, que tiende a cumplir lo que indica taxativamente la Ley, es decir, que el municipio ha de preocuparse de la calle, del arreglo del parque, de la limpieza del camal, de la limpieza del mercado, de dictar una que otra ordenanza. El desenvolvimiento del segundo nivel se hizo posible cuando encontramos la manera de pasar a través de la "red" de la legislación municipal que, en una de sus partes, indica que el municipio es una institución autónoma que debe dedicar sus esfuerzos a buscar el bienestar social de la colectividad. Habíamos aprovechado el contenido de esa frase, interpretándola en base a nuestra posición y a nuestro criterio político: el bienestar de la comunidad o de la sociedad no puede estar fundamentado en el ornato, en la limpieza de la calle, o en el arreglo de la vereda, exclusivamente; el bienestar principalmente abarca campos sobre todo como el del empleo, el del desarrollo cultural y social de nuestro pueblo.

Por eso, en esta segunda área nos pusimos como principal objetivo fortalecer las organizaciones populares existentes, así como la creación de otras. Debe entenderse que cuando decimos "crear", no estamos sugiriendo que sea necesario que haya alguna autoridad del alcalde o del prefecto para crear esas organizaciones, sino, más bien, que nuestra acción tendía a ayudar en la legalización de ciertas organizaciones que por uno u otro motivo, sea por problemas propios o por trabas en la legislación no había podido alcanzar aún su reconocimiento jurídico.

2. LA COMUNIDAD NO SOLO SOLICITA OBRAS: LAS EJECUTA

¿Cuáles fueron los mecanismos utilizados para fortalecer la organización social? De acuerdo con nuestro plan de trabajo, la comunidad que solicitaba el cumplimiento de una obra (por ejemplo, la construcción de una casa barrial o de una casa comunal) se encargaba también de su construcción.

En esto, el papel del poder local ha sido el de enseñar, el de asesorar. La institución hubo de solventar primero, ciertamente, la escasez de

profesionales. Pero, una vez superado este escollo, lo importante, en esta perspectiva, era que mediante el cumplimiento de las aspiraciones de una organización, nosotros lográsemos desencadenar un proceso de aprendizaje en la comunidad; que el arquitecto, desde que comienza a diseñar la casa comunal o la casa barrial, consulte y discuta sobre su planificación con la comunidad, haga ver los espacios, indique cómo es su programación, etc.; asimismo, que el ingeniero encargado de la obra, comience a enseñar a los miembros de la comunidad a ser albañiles, a ser carpinteros, a ser plomeros, a ser electricistas. . . , en fin a capacitar y transferir sus conocimientos.

En fin, lo que nos interesa es que el recurso público se utilice para capacitar a la comunidad partiendo de los propios objetivos que ésta se haya planteado.

En algunas partes hemos obtenido resultados óptimos, principalmente en las comunidades del pueblo indígena. Donde el desarrollo organizativo ha sido mayor, se ha avanzado mucho y más rápidamente; en la actualidad —desde la Prefectura—, construimos los caminos vecinales con la organización popular, y utilizando sistemas que no son aquellos a los que tradicionalmente se recurre (por ejemplo, con el uso de maquinaria pesada y tecnologías ajenas a la realidad), porque consideramos que ante la crisis también tenemos que ir generando alternativas —no sólo tecnológicas sino principalmente organizativas— y, dentro de esto, es menester que quien dirige una comunidad *no* sea el pordiosero permanente del gobierno central, sino que utilice el poder de la organización, el poder de la movilización social, que es básico y fundamental.

Permítaseme utilizar el ejemplo de la parroquia Arajuno, una población indígena en la amazonía, para ilustrar estas ideas. En siete meses hemos construido allí 17 kms. de carretera con la participación de la comunidad. Pero la comunidad no trabaja gratuitamente: se suscribió un contrato tal como se hubiera hecho con un contratista privado y, además, la comunidad aprendió, se le dictó cursos de topografía, aprendió a hacer las alcantarillas, aprendió a hacer las cunetas, conoció cómo manejar el teodolito. . . Es decir que el técnico ya no era el que solamente "le da haciendo" las cosas a la comunidad: el

técnico va a capacitar a la comunidad, a entregarle sus conocimientos; y el inspector de obras de la institución tampoco va a controlar y a hacer las veces de capataz: va a trabajar junto con ella.

Cuando recién implementamos este programa de trabajo, había oposición en el seno mismo del Consejo, porque se decía que la organización es una organización de vagos e irresponsables y que no podrían cumplir con el contrato. Resultaron prejuicios infundados. Desde el comienzo, la organización se mostró enormemente incentivada y entusiasta: se levantaban a las cinco de la mañana, con antorchas, hacían levantar a todo el pueblo para preparar y tomar el desayuno y se iban al trabajo; regresaban a las siete de la noche, también con antorchas.

De manera que el papel que jugó el inspector de obras del Consejo fue trabajar con la organización y aprender cómo ésta diseñaba su sistema de trabajo. La organización, por sí sola, discutía y resolvía convenientemente los diversos aspectos. Habían decidido que se iba a pagar por horas de trabajo, pero, ¿cómo controlar el tiempo que trabajan los compañeros?: resolvieron llevar un riguroso control de las jornadas laborales de todos los miembros de la organización. ¿Que, cómo se realizarían los pagos?: los pagos se harían semanalmente, los días sábado, tanto a los obreros como a los proveedores; de la misma manera, ellos se fijaron su propio sistema de multas y censuras a los incumplidos y/o poco esforzados.

Con estos pequeños ejemplos queremos demostrar que cuando la institución de poder local está dispuesta a que la obra sea de beneficio directo del pueblo y sea éste quien la ejecute, el pueblo y sus organizaciones responden positiva y *creativamente*.

3. OTRAS VENTAJAS DE NUESTRO METODO DE TRABAJO: RECURSOS PARA LA COMUNIDAD Y AHORRO PARA EL GOBIERNO LOCAL

Pero no es sólo esto. Otorgando la construcción de las obras a la organización popular, es la propia comunidad la que recepta los recursos que la inversión pública realiza, y ya no la gran compañía que ex-

plota al obrero y que muchas veces ni siquiera es de la región.

Por otra parte, este sistema resulta beneficioso también para las finanzas seccionales, porque permite que tanto el Municipio como el Consejo Provincial puedan ahorrar sus recursos; y no porque estafemos o perjudiquemos a la comunidad, sino porque la comunidad no cohecha, la comunidad no pide sobreprecios, la comunidad utiliza las cantidades adecuadas de materiales, la comunidad no utiliza mal su tiempo, porque la obra que está construyendo no es la obra para el gran patrón ni para otro sitio: es para el sitio de ellos mismos.

El balance que hemos hecho indica que los resultados son satisfactorios. En primer lugar, hemos cumplido con la comunidad los pedidos de obras que ellos han planteado; en segundo lugar, hemos garantizado la calidad de la obra para la comunidad; en tercer lugar, el recurso público no ha ido a pocas manos; en cuarto lugar, en el proceso de construcción hemos mejorado la calidad de la mano de obra. En fin, que la inversión pública no sirva para que unos pocos se enriquezcan, sino, por el contrario para enriquecer en muchos aspectos a la comunidad.

Esto buscamos hacerlo en todas las áreas de trabajo; tal es así, que últimamente se está proponiendo un convenio al Ministerio de Educación para la construcción de unidades escolares en todo el cordón fronterizo; cuando el Ministro preguntaba que quién va a construir las unidades escolares, se le respondió que las va a construir la comunidad local. Preguntó entonces que ¿qué garantía bancaria iban a presentar y se le respondió que, en primer lugar, en la Provincia de Pastaza no hay bancos que den garantías bancarias a los pobres y, en segundo lugar, que la institución cree y confía en la comunidad, que los que han perjudicado a la institución y a quienes tenemos que seguir juicios es a las grandes contratistas, pero como generalmente tienen buenos abogados no siempre se pueden recuperar los recursos de la institución.

CONCLUSIONES

Hemos tratado de explicar, con estos pocos ejemplos, cómo hemos

diseñado nuestro trabajo. Indudablemente que a causa de la crisis, estamos gestionando permanentemente nuevos recursos, pero ha sido básicamente gracias a la nueva estrategia de trabajo que nosotros logramos no detenernos en los objetivos que se ha planteado la comunidad. Es verdad que no llenamos todas las demandas que tenemos en la Provincia, que necesitamos recursos y que éstos son cada vez más difíciles de conseguir y cada vez son más condicionados pero, pese a todo, consideramos que ha sido un gran avance el haber emprendido este tipo de trabajo. Porque el fruto mayor es que la comunidad toma conciencia del poder de la organización, a la que nosotros le damos todo el respaldo; y ha sido precisamente ese trabajo diario, esa acción permanente, esa discusión de sus problemas, lo que ha permitido que las organizaciones se vayan fortaleciendo.

Esto es, en grandes rasgos, lo que podríamos decir de la experiencia que estamos viviendo en la Provincia. Lo fundamental, lo prioritario no es la obra material, sino la obra humana, la obra social. Y consideramos que a través de la estrategia que hemos aplicado, cumplimos con la obra material pero, por sobre todo, hemos emprendido la obra social y humana de avanzar en la construcción de las bases de una nueva sociedad.