Caja
325

Nº
20

LA ORGANIZACION DEL TERRITORIO

LA ORGANIZACION DEL TERRITORIO

El presente trabajo fué realizado por el Arquitecto Juan Ballester para el ex-Ministerio de Planeamiento (hoy Secretaría de Planeamiento) en el año 1977. Su publicación fué realizada en noviembre de 1979 por la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda con el acuerdo de la Secretaría de Planeamiento.

Ha constituído la base para la formulación de la Política Urbana Nacional y la elaboración de los estudios previstos en esta última referentes al Armazón Urbano de Equilibrio, próximos a terminarse, todo lo cual, contribuirá a dar el encuadre general a los estudios de los Sistemas Urbanos Regionales que comenzarán este año.

La Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda agradece a la Secretaría de Planeamiento por haber autorizado la utilización del documento original del Arquitecto Juan Ballester para su publicación.

INDICE

INDICE

1.- LA OCUPACION ESPONTANEA DEL TERRITORIO 13

LA POBLACION Y LAS CIUDADES 16

LOS GRANDES ESPACIOS RURALES 20

LAS ZONAS INDUSTRIALES 28

LA OCUPACION DEL TERRITORIO POR LAS ACTIVIDADES TERCIARIAS 31

2.- CONSECUENCIAS DE LA OCUPACION ESPONTANEA 39

3.- LAS DIMENSIONES DE UNA POLITICA DE ORGANIZACION DEL TERRITORIO 45

EL HORIZONTE DEL LARGO PLAZO - LA ARGENTINA DE 40 MILLONES DE HABITANTES 47

4.- EL SISTEMA DE OPCIONES 53

CONSIDERACIONES FINALES 59

INDICE DE TABLAS 65

BIBILIOGRAFIA 87

1.- LA OCUPACION ESPONTANEA DEL TERRITORIO

La Organización del Territorio, como dominio específico de reflexiones y de estudios orientados a fundamentar la acción de los gobiernos, surge, hace más de 20 años, en todos los países europeos, ante la preocupación por alcanzar una mejor valorización de sus recursos y una utilización más racional de los espacios disponibles.

El esfuerzo por reparar las destrucciones provocadas por la guerra, la necesidad de modernizar las producciones, renovar los equipamientos e infraestructuras y ordenar las ciudades, puso de manifiesto graves retardos y deficiencias de todo tipo que impedían movilizar rápidamente las economías y orientar las acciones hacia objetivos de conjunto. Las marcadas diferencias en los niveles de empleo, en la formación de los recursos humanos y los ingresos llegaron a convertirse en el principal obstáculo para que todas las regiones pudieran participar activamente en las responsabilidades y los beneficios del crecimiento global.

Posteriormente, cada país - Gran Bretaña, Francia, Italia, Holanda, España, Unión Soviética - partiendo de su propia circunstancia y de su configuración geográfica específica, estableció una gama de medidas con el objetivo de lograr una mejor distribución de los hombres y las actividades dentro del perímetro de su respectivo territorio. En algunos casos se trataba de hacer resurgir las áreas deprimidas; en otros, de valorizar riquezas inexplotadas o proteger espacios vacíos, conquistar nuevas tierras al mar o disminuir la presión de la congestión urbana. Pero dentro de la variedad de situaciones, un problema prevalece en el campo de las preocupaciones: el incontenible proceso de urbanización que drena hacia las grandes ciudades la vida de provincias y regiones e impide en ellas el desarrollo de las iniciativas y la propagación del clima empresarial.

Regiones urbanas activas y regiones deprimidas, metrópolis opulentas y desiertos económicos, ejes septentrionales super industrializados y zonas meridionales sumergidas en actividades de subsistencia constituían binomios expresivos de desequilibrios y disparidades. Su corrección determinó la proposición de políticas de largo alcance, la concepción de programas y proyectos en función de un horizonte alejado, la definición de opciones referentes al futuro y el reemplazo consiguiente de la visión de corto plazo por una actividad prospectiva capaz de justificar y de orientar las acciones inmediatas.

En nuestro caso, la ocupación del territorio fue el resultado de grandes estrategias, rupturas, controversias, guerras internas, pactos y solidaridades.

El desenvolvimiento de la cultura y la propagación de las actividades económicas se inscriben en la profunda trama de la historia, hecha de presiones colectivas y voluntades individuales, y en un cuadro geográfico dominado por la variedad y la extensión.

Nuestra demografía siempre fue pobre y obsesiva para quienes querían ver con sus propios ojos la Nación "en forma", como una empresa eficaz. Razón por la cual para nosotros, aparte de los recursos y porcentajes estadísticos, la vida rural y el hecho urbano cobran, a partir de la independencia, dramático relieve.

La explotación industrial de la tierra -tal como expresivamente lo definiera Don José Ortega y Gasset- se piensa en la ciudad y se ejecuta en el campo templado y llano. La industrialización se la concibe dentro del perímetro imaginado en 1826 por Rivadavia, recinto en el cual los servicios y el comercio se multiplican vertiginosamente, en progresión geométrica, y los déficit se acumulan en crecimiento exponencial.

Los excesos de concentración llevaron entonces no solo al predominio de las ciudades sobre las formas de vida rural sino a la agobiante hegemonía de una nebulosa urbana, carente de estructura, donde vive más de la tercera parte de la población del país.

Sin embargo, tanto la opinión pública, como los administradores y aquellos que tienen en sus manos, en alguna medida, poderes de decisión, no parecen percibir en toda su gravedad los problemas originados por las disparidades existentes entre las distintas regiones argentinas. Estos desequilibrios -demográficos y económicos- se reflejan visiblemente en nuestro territorio: las diferencias en cuanto a la cantidad y la calidad de los equipamientos; la despareja difusión del desarrollo económico; el monopolio, en pocos puntos del país, de las funciones de jerarquía, de las actividades, la población y los empleos.

Ello expresa la falta de objetivos comunes a la Administración y las empresas, el desencuentro entre la Universidad y las necesidades regionales, entre los requerimientos públicos y los intereses privados.

La ausencia de una política de localizaciones capaz de guiar el desarrollo de la riqueza argentina en el espacio, como los programas y presupuestos han pretendido guiarla -por sectores- en el tiempo, im-

pide dinamizar la vida de la Nación como un solo conjunto solidario, la valorización de todas sus potencialidades regionales, y podría llegar a comprometer seriamente nuestra integridad territorial.

La actual desorganización del territorio argentino, caracterizada por un proceso de urbanización salvaje que aparte de consolidar el costoso gigantismo de la Región Metropolitana, instituye sistemas urbanos desproporcionados y provoca la anemia de los medios rurales, es el resultado inequívoco de la perpetuación de procedimientos anacrónicos en la administración del Estado y del pleito ficticio, paralizante, entre la actividad pública y el quehacer privado.

Pero, además, esta situación -que los particularismos locales y el espíritu de fronda pretenden inculpar a un antagonismo simplista entre Buenos Aires y el interior- ha dado origen a falsas opciones que mediatizan la acción gubernamental, oscurecen la percepción de los verdaderos problemas e inducen al "dejar hacer" o a la proposición de soluciones apresuradas o utópicas. El precio de este enervamiento es la generalizada decepción que ha seguido a todas las medidas espectaculares, a todas las grandes obras de infraestructura, y a los diversos "operativos" sobre los cuales pretendieron polarizarse las llamadas políticas de descentralización.

De no modificarse esta situación -que implica un desaprovechamiento de las potencialidades regionales, de las aptitudes de su población y de sus recursos naturales- llegará a bloquearse el conjunto de nuestra economía y a comprometerse, por ende, el futuro de todos los argentinos. La rectificación de las graves desigualdades que hoy se advierten en la geografía del desarrollo de nuestro país exige, pues, una política, es decir, una intervención voluntaria, con el fin de dirigir con claridad las inversiones sectoriales hacia objetivos comunes y coordinar con firmeza la acción de las diferentes jurisdicciones.
Evitar el rápido crecimiento de los empleos en la región metropolitana de Buenos Aires, estimular el desarrollo de empleos industriales y terciarios en las provincias, descentralizar las actividades culturales de calidad, ordenar las estructuras urbanas y revitalizar los medios rurales, no constituyen objetivos sectoriales; configuran, precisamente, un cuadro de grandes decisiones, propio de la política de organización del territorio.

Este primer documento, necesariamente modesto, plantea en primer lugar, la necesidad de someter los simplistas impulsos sectoriales de la Administración a una realidad -el espacio nacional- que no constituye una suma de partes sino que es global y solidaria, el imperativo de adaptar los programas y los procedimientos a las rápidas transformaciones de la sociedad; y, además, la urgencia de establecer los términos de una coordinación permanente y activa, entre las distintas administraciones y jurisdicciones.

La ciudad se presenta aquí como el agente determinante de la reanimación de provincias y regiones, como la herramienta más eficaz y la estructura más idónea para organizar las actividades y vertebrar nuestro espacio físico.

Ello no es producto inconsciente de una deformación profesional determinada sino que obedece al propósito de reparar un grave descuido de la visión unilateral y de las pugnas sectoriales.

La industria busca localizarse en la ciudad o en sus áreas de influencia, los servicios calificados se emplazan en su Centro; la desconcentración de actividades, la descentralización de los empleos y la difusión del crecimiento económico en el territorio se sustenta básicamente en la capacidad de las redes de ciudades y en la calidad de sus componentes. De ahí que el desarrollo urbano, la realización coordinada de equipamientos, la regulación y el freno de las grandes aglomeraciones, el fortalecimiento de las entidades urbanas medianas y pequeñas, la creación de centros nuevos, se convierte -junto con las comunicaciones y la formación de los hombres- en una de las estructuras clave de la Política de Organización del Territorio.

LA POBLACION Y LAS CIUDADES

A pesar de su débil crecimiento demográfico actual, en poco más de un siglo la Argentina fue escenario de un proceso de urbanización marcadamente intenso. Hasta 1870, en un territorio de más de 3 millones de kilómetros cuadrados con fronteras aún imprecisas y grandes extensiones no reconocidas, la población total del país no superaba los 2 millones de habitantes, de los cuales del 72º/o practicaba un género de vida rural. Las principales aglomeraciones estaban básicamente establecidas en los ejes fluviales del Litorial, en tanto que en el resto del territorio interior sólo existían concentraciones originadas en los antiguos poblamientos del Noroeste, los oasis cuyanos, Córdoba y Corrientes. Vastos espacios vacíos -e inseguros- representaban las dos terceras partes de la actual superficie en la Argentina.

Sin embargo, ya había comenzado a operarse la ocupación de las llanuras pampeanas -500.000 km²- por las corrientes migratorias externas que modifican el mapa urbano nacional, alteración que aún se refleja en el desigual número y tamaño de los centros localizados en cada región y, particularmente, en el exagerado desarrollo de la aglomeración porteña.

Entre 1869 y 1914, pasaron a incorporarse a la actividad nacional 4.363.000 europeos; Buenos Aires creció más de 8 veces, Rosario decuplicó su población, Bahía Blanca pasó de 1.000 a 62.000 habitantes, se tendieron 30.000 kilómetros de vías férreas y se levantaron más de 90 ciudades en la zona pampeana.

Después de los Estados Unidos y en una magnitud casi análoga a la de Canadá, la Argentina fue una de las naciones que absorbieron los mayores contingentes de los 50 millones de europeos que abandonaron sus países de origen desde mediados del siglo XIX hasta 1924. El desarrollo del transporte transoceánico y terrestre contribuyó a facilitar el drenaje de las poblaciones migratorias, su traslado a las "nuevas Europas" y su ulterior distribución hacia lás áreas productivas de los territorios que las acogían.

Cuadro 1.- Distribución relativa de los migrantes internacionales según lugares de origen y de destino.

Lugar de origen (1846-1932)		Lugar de destino (1820-1930)	
Gran Bretaña	33,7	Estados Unidos	61,4
Italia	18,8	Canadá	11,5
Austria-Hungria	9,8	Argentina	10,1
Alemania	9,2	Brasil	7,3
España	8,6	Australia	4,5
Rusia	4,2	Nueva Zelandia	3,0
Portugal	3,4	Africa del Sur	2,2
Suecia	2,2		
India	2,2		
Otros países	7,9		

Fuente: Raymond Barre: "El desarrollo económico", F.C.E., Méjico 1975.

Uno de los mayores beneficios derivados del ingreso de migraciones externas lo constituye el hecho de que -por tratarse generalmente de población en edad activa- reduce la proporción de ancianos y niños en los totales de población y, por ende, opera en favor del crecimiento económico y de la elevación del nivel de vida.

El censo de 1914 señala ya - sobre un total de 7.900.000 habitantes - la supremacía de la población urbana (53%) sobre la rural (47%), marcada tendencia a la concentración en las ciudades que, desde entonces, no ha hecho más que acentuarse.

En la década del 30 cobra impulso el desplazamiento de grandes contingentes migratorios -ahora internos- hacia Buenos Aires que comienza a capitalizar los más altos porcentajes de los saldos vegetativos de las demás regiones argentinas y asiste pasivamente a su crecimiento espacial incontrolado. Así, al iniciarse el proceso de expansión industrial, el área metropolitana contaba ya con tres millones y medio de habitantes, de los que cerca de la tercera parte vivía en los suburbios de la Capital Federal.

Varios son los factores determinantes de que el proceso de industrialización se desarrollara predominantemente en la aglomeración de Buenos Aires: la posibilidad de energía, en su mayor parte importada, en la zona portuaria; los beneficios de concentración, representados por la amplia gama de economías externas; las dimensiones del mercado de consumo; la centralización del sistema financiero, bancario y de servicios; y, fundamentalmente, la disponibilidad de mano de obra, factor de localización por excelencia.

El censo de 1947 muestra que, en sólo una década, la absorción del saldo vegetativo nacional por parte del área metropolitana alcanza el 37%, determinando que el crecimiento, de por sí lento y gradual, de las economías regionales, al perder el soporte de sus recursos humanos atraídos por la industria del litoral pampeano, llegue a niveles de estancamiento incompatibles con una expansión global de nuestra economía.

Al éxodo de población provocado por la débil difusión de la industria en el interior y la anemia de sus redes de ciudades se suma, a partir de 1950, la disminución de la mano de obra agrícola de las llanuras pampeanas como consecuencia de la incorporación de nuevas técnicas y equipamientos en las tareas del campo. Aumenta el peso relativo de las capitales de provincia con respecto a los otros centros de sus respectivos territorios, debido al incremento de los servicios administrativos, en tanto que muchos activos jóvenes "bajan" a Buenos Aires atraídos por la abundante oferta de empleos industriales

y, en no poca medida, por la proliferación de actividades terciarias banales ocurrida en la administración central y en el ámbito municipal.
Se produce, pues, un irrefrenable proceso de urbanización correlativo de transformaciones demográficas y económicas. En este dominio, la Argentina se adscribe a una tendencia mundial que desborda las ideologías económicas y políticas para identificarse con uno de los signos distintivos de la actual civilización. Como consecuencia de este movimiento de urbanización acelerada y del abandono de la vida rural, la población de las ciudades que en 1960 representaba un 74°/o del total del país supera hoy el 80°/o; pero importa subrayar que estos desplazamientos se orientan preferentemente -de modo desordenado- hacia uno pocos "puntos fuertes" de nuestro territorio y, en particular, a la cuenca industrial del Paraná y su aglomeración metropolitana.(*)

Cuadro 2.- Distribución relativa de la población urbana y rural del país.

Año	Población urbana (en °/o)	Población rural (en °/o)
1869	28,6	71,4
1895	37,4	62,6
1914	52,7	47,3
1947	62,5	37,5
1960	73,7	26,3
1970	79,0	21,0

Fuente: Tabla 1 del anexo.

El censo de 1970 pone claramente de manifiesto:

el incremento de los índices de urbanización (medido por el crecimiento de todos los centros de más de 25.000 habitantes), que pasa del 57°/o en 1960 al 63°/o en 1970;

la progresiva concentración de población en las grandes aglomeraciones;

el fuerte aumento en el proceso de urbanización correspondiente a las ciudades que tienden a alcanzar el umbral de los 100.000 habitantes;

la reiteración -en casi todas las provincias de la elevada concentración de población en las ciudades capitales, hecho que reproduce, en otra escala, la relación entre Buenos Aires y el resto del país;

la talla demográfica de la región urbana de Buenos Aires (Capital Federal y 19 partidos de la provincia de Buenos Aires) que con 8.352.900 habitantes, llega a representar el 35,7°/o de la población argentina.

Con más de un 80°/o de población urbana, la Argentina muestra un índice de urbanización comparable -y muchas veces superior- al de las naciones más industrializadas, porcentaje que, sin embargo, oculta graves desigualdades cuantitativas y cualitativas, y los desequilibrios inherentes a una ocupación territorial incontrolada. En efecto, ese alto nivel de urbanización está fuertemente influenciado por la presencia de la región urbana de Buenos Aires que, en un área menor que el 1°/o de la superficie total del país, contiene una población superior a la suma de todos los centros de más de 5.000 habitantes. Una idea del peso representado por la aglomeración de Buenos Aires, la da el hecho de que absorbe más de la mitad de la población de las llanuras pampeanas, no obstante abarcar dicha región la quinta parte del territorio argentino, y contener dentro de su perímetro a las mayores aglomeraciones del país y la más densa red de centros urbanos. Esta relación anómala entre una sola metrópolis y el resto de nuestro sistema urbano resulta aún más acusada si se considera que los pocos espacios vacíos que la separan de otras ciudades próximas —Zárate, Campana, Luján, La Plata- tienden rápidamente a urbanizarse.

Los resultados del último Censo Nacional de Población y Vivienda revelan también que más del 70°/o del total de la población urbana está distribuida entre la aglomeración de Buenos Aires (46°/o) y 14 ciudades de más de 100.000 habitantes (25°/o), 9 de las cuales sobrepasan los 200.000, hecho que pone de manifiesto la intensa atracción que ejercen sobre las migraciones internas las aglomeraciones de tamaño intermedio.

Pero debe destacarse que ni esta marcada tendencia a la urbanización, ni la baja tasa de crecimiento demográfico representan parámetros que permitan comparar la situación argentina con lo que acontece en la mayoría de las naciones europeas o en los Estados Unidos. En nuestro caso, el éxodo hacia las grandes ciudades denuncia tanto la ausencia de un dinamismo económico capaz de retener la pobla-

(*) En un siglo (1870-1970) la población total de la Argentina se multiplica por 13, mientras que la aglomeración de Buenos Aires aumenta 45 veces.

ción activa regional como la persistencia de factores de atracción que aceleran la congestión de las áreas metropolitanas y el consiguiente empeoramiento de su cuadro de vida.

El desarrollo incontrolado del proceso de urbanización condujo fatalmente al nacimiento de importantes requerimientos en materia de vivienda y equipamientos colectivos. Pero debe señalarse que los programas de construcción de viviendas no tomaron en cuenta el crecimiento y la organización de las ciudades y la realización de sus equipamientos, carencia de política urbana que tradujo en la desordenada expansión de las áreas periféricas de las ciudades, con el consiguiente alejamiento de los servicios y los lugares de trabajo, y en la acumulación de graves retardos en materia de transporte urbano. Por ello, la cifra global de 2.500.000 unidades faltantes en todo el país -retenida tanto por los organismos oficiales como por los intereses sectoriales- para colmar los retardos del pasado no es real y da una idea controvertible acerca de la real situación del habitat.(*). En primer lugar, porque la vivienda no puede ser considerada como un sector aislado de sus prolongaciones inmediatas, desvinculado de la habilitación de aquellos equipamientos colectivos ligados a la salud, la formación, el esparcimiento, los centros animados, que se identifican con la auténtica vida urbana. Y, por otra parte, porque la mención de un déficit global sólo parece aludir a necesidades -también globales- que una vez satisfechas no harían sino consolidar la deficiente situación urbana y dificultarían aún más la aplicación de acciones tendientes a corregir una deformación menos sectorial que territorial. En efecto, las particularidades geográficas, demográficas y económicas regionales deben intervenir necesariamente en la determinación de los requerimientos de viviendas y del grado de perentoriedad que reclama su satisfacción. Los climas, el nivel de actividad y las oportunidades de empleo, la vida de los centros, el acceso a los paisajes, introducen variables que contribuyen a mitigar o agudizar, según los casos, las condiciones deficitarias que registran los censos.

(*) Importa destacar que dentro de una misma ciudad las situaciones varían, expresando diversos umbrales críticos no sólo en materia de vivienda sino muy especialmente en lo concerniente a distancias entre los lugares de residencia y de trabajo, lejanía y dispersión de los servicios, hechos que al sumarse ponen de manifiesto el deterioro del cuadro de vida urbana. En tal sentido, el déficit de viviendas se identifica claramente con **déficit de ciudad**, carencia de zonas industriales y de parques equipados, ausencia de equipamientos colectivos concentrados.

La persistencia de un urbanismo anacrónico, la falta de una concepción acerca de la ciudad y del papel que debe jugar en las regiones, en suma, de una doctrina urbana operativa, impidió que los municipios pudieran hacer la necesaria reserva de tierras para promover un desarrollo espacial ordenado y favorecer la construcción de un cuadro de vida decente. Ello se traduce en una verdadera degradación de las ciudades, expresada en el desorden de sus áreas periféricas, la falta de erradicación de sus "centros", la insuficiencia de equipamientos colectivos, la presencia de industrias molestas en el tejido residencial, la penuria de espacios verdes, las contaminaciones y -en el caso de las aglomeraciones más grandes- en el brutal apoderamiento del espacio público por el automóvil, como ha ocurrido particularmente en el área metropolitana de Buenos Aires.

Esta situación de "déficit de ciudad" afecta en mayor o menor medida a todas las ciudades argentinas, aunque se advierte particularmente en las aglomeraciones, alineamientos o conjuntos de centros urbanos donde se difunden los mayores contingentes de población. En efecto, dentro de las "grandes zonas constructivas del espacio nacional", cabría reconocer áreas preferenciales de urbanización, constelaciones de ciudades de tamaños y jerarquías diversos, estructuradas por capitales provinciales con densidades demográficas y grados de cohesión distintos. Tales áreas no contituyen regiones urbanas en sentido estricto, pero las prefiguran, insinúan futuros ejes económicos posibles y, sobre todo, permiten definir -con mayor presición que las clasificaciones convencionales- los estudios y sobre todo las acciones referentes a la constitución del Armazón Urbano y la especialización de sus componentes.

Tal el caso del área dominada por las capitales del noroeste (980.085 hab.) cuyas económias fueron reanimadas por la implantación de ejes de transportes que vincularon sus producciones subtropicales con los grandes centros de consumo y exportación; o las fuertes concentraciones de población -aunque de crecimiento restringido a la disponibilidad de riego que caracterizan a los oásis subandinos (871.519 hab.) y al eje de urbanización del Río Negro (172.229 hab.).

La ausencia de grandes metrópolis en las fachadas fluviales del noreste determina una área de urbanización comparativamente débil (279.689 hab.) con respecto a las anteriores, debilidad que expresa la

incipiente participación de las actividades industriales de esa región en el desarrollo nacional.

Por el contrario, resalta la situación del polo mediterráneo de crecimiento -la aglomeración extendida de Córdoba (956.635 hab.)- en el que su marcada expansión industrial de posguerra, lo instituyó como la segunda aglomeración del país y consolidó su poder de atracción.

En las llanuras pampeanas el sostenido dinamismo de las actividades agrícolas y la difusión de la industria liviana da lugar a una red de ciudades y centros de variada jerarquía, convenientemente irrigados por una densa trama de infraestructuras de transporte. Por ello, no cabe en este caso distinguir la presencia de nítidas áreas de urbanización, aunque se trata de la región más densamente y mejor poblada de nuestro territorio y la que contiene, dentro de sus límites, la mayor parte de las principales aglomeraciones argentinas y del sistema portuario nacional.

En cuanto a las ciudades emplazadas sobre el eje fluvial del Uruguay (220.332 hab.) en el que se han llevado a cabo proyectos internacionales de vinculación infraestructural y de aprovechamiento hidroélectrico, y se programan nuevas obras, si bien prefiguran posibles alineamientos urbanos, su actual nivel de relaciones impide que se las pueda ubicar todavía en la categoría de área urbanizada.

Frente a estos conjuntos de ciudades y centros localizados sobre exiguos espacios de grandes zonas geográficas con poca población, se destaca el hecho de que alrededor del 30°/o del total de la superficie continental de la Argentina -planicies chaqueñas y tierras al sur del Colorado- representa un amplio escenario vacío signado por pequeñas concentraciones puntuales, sin irradiación territorial.

Más de un tercio del país prácticamente despoblado, alineamientos o constelaciones urbanas inscriptas en grandes zonas de baja densidad demográfica, aislados centros marítimos en las costas australes, componen un extenso territorio, muy desigualmente ocupado, que refleja la ausencia de una política de ordenamiento espacial destinada a movilizar el potencial económico de todas las regiones. Y en oposición extrema: la cuenca industrial del Paraná -con su centro dominante, la región urbana de Buenos Aires- activa franja litoral de más de 400 kilómetros de largo que aloja a una población de casi 11 millones de habitantes (equivalente al 46,4°/o del total nacional) contituye el mercado de consumo por excelencia y ofrece la más amplia gama de oportunidades de empleos industriales y terciarios. A diferencia de las áreas de urbanización ya mencionadas, que se caracterizan por estar inscriptas en espacios regionales relativamente vacíos, esta zona mantiene estrechas relaciones con su región vecina, la mejor poblada del país, con cuyo sistema de ciudades se vincula a través de una fuerte trama de infraestructuras de transporte.

LOS GRANDES ESPACIOS RURALES

Si se descartan las tierras estériles o de escaso aprovechamiento económico y los montes árido y semiárido, la Argentina continental (2.780.000 km^2) posee alrededor de 1.600.000 km^2 de superficies útiles para la implantación de actividades agrícolas (cultivos y pastoreos), dimensión que duplica las extensiones de la Comunidad Económica Europea (CEE) y cuadruplica la geografía agrícola de Francia. De ese total, el 25°/o ha sido tomado para el desarrollo de diferentes producciones (cereales de invierno y de verano, oleaginosas, plantaciones subtropicales, frutas, cultivos industriales y de huerto) el 60°/o por los pastoreos (praderas y pastizales) y el "resto" lo ocupan los distintos tipos de bosques que constituyen nuestro patrimonio forestal (parque chaqueño, selva misionera, selva de los Andes orientales, bosques subandinos).

Estas actividades se inscriben en una geografía cuyos rasgos esenciales son menos los contrastes orográficos y geológicos que las profundas diferencias que se manifiestan al norte y al sur del paralelo 35° en el régimen de lluvias. En efecto, en la Argentina del norte y del centro las lluvias disminuyen regularmente del este al oeste, en tanto que en el Sur, dominado por los vientos del Pacífico, las lluvias se reducen abruptamente de la cordillera hacia el Atlántico. Pero, además, las latitudes, que rigen la duración diurna y que, por ende, tienen una marcada influencia sobre las actividades humanas y los ciclos de la población vegetal, establecen diferencias diarias de más de siete horas, en invierno, entre las ciudades extremas del territorio.

Dichas coordenadas, junto con las diferentes calidades de los suelos, constituyen verdaderos determinismos que confieren fisonomías y aptitudes -desde la perspectiva de la producción agrícola- a las "grandes zonas constitutivas" del espacio nacional: el oeste árido, las planicies chaqueñas, el noroeste, las llanuras pampeanas, el sur.

Los cultivos hacen posible una cosecha anual global de 40 millones de toneladas de todas las producciones, y las praderas y pastizales alimentan a cerca de 120 millones de cabezas de ganado que proveen 3 millones de toneladas de carne.

Dentro de las cuentas nacionales la actividad agrícola representa sólo el 15°/o del total del producto del país, pero, descontando el consumo interno, una cuarta parte de sus producciones llega a significar más del 75°/o de las exportaciones.

Estas cifras globales aparte de resultar inexpresivas respecto a los niveles de productividad, la aptitud de los suelos, la naturaleza de las producciones, las distintas estructuras agrarias, los umbrales económicos alcanzados, ocultan una gran diversidad de situaciones regionales que constituyen la característica esencial de la agricultura argentina y que hace imposible toda tentativa de aproximación macroeconómica a las actividades agrícolas. Dicha variedad responde a las múltiples posibilidades y potencialidades que ofrece nuestro territorio; pero también es -en gran medida- el resultado de una breve evolución, en cierto modo incontrolada, durante la cual la preferente atención gubernamental y los más fuertes intereses se aplicaron a la movilización de los recursos de las llanuras templadas.

Evolución de las actividades

A mediados del siglo pasado, antes que comenzara la ocupación de las llanuras templadas y el desarrollo de la agricultura mayor, con el trigo y la ganadería calificada, el vasto territorio nacional estaba poblado por poco más de un millón de habitantes.

El oeste árido desde Jujuy y Salta hasta los oasis de Mendoza, Jáchal y San Juan, las sierras cordobesas y las rutas fluviales del litoral, comprendían las zonas preferentes del emplazamiento de población y actividades.

Las rutas continentales, los intercambios de las Misiones con Asunción y de Buenos Aires con Tucumán y las provincias andinas, los itinerarios históricos hacia el Perú, Cuyo y Chile por Córdoba y ruptura de cargas en Santa Fe, dieron lugar a polarizaciones demográficas a las cuales se desarrollaron las primeras economías regionales.

La cría de ganados, con su base de alfalfares, para los consumos del Chile cerealero y de Bolivia, los trigos y maíces locales, la pequeña minería conectada con la del Norte chico del Pacífico, la incipiente producción de vinos, la yerba mate y el tabaco, la explotación de los bosques accesibles para la construcción de carretas y de barcos, los saladeros y los cueros, comprendían -además de las artesanías- las actividades relevantes, soporte del comercio y de los intercambios entre las diferentes regiones.

Un territorio rural relativamente ocupado y estable organizado por la red de centros de los valles y pequeñas pampas habilitadas por el regadío -desde las sierras de Córdoba hasta la Puna y los oasis cuyanos- contrastaba con un litoral restringido, dominado por los extensos pastizales y la ganadería "expontánea", cuyo aprovechamiento se orientaba hacia la exportación y desarrollaba, por ende, la actividad portuaria sobre los ejes fluviales.

Casi las dos terceras partes del espacio nacional estaban despobladas, y en gran medidas, eran desconocidas. Los aislamientos, si bien favorecían por un lado las autarquías regionales, por otro permitían la existencia de fronteras imprecisas, de espacios compartidos con otros países para la práctica de la trashumancia, en tanto que los grandes vacíos implicaban, de hecho, geografías en litigio. Con exclusión de la producción ganadera, las exigencias de consumo de Buenos Aires, que alcanzaba ya el umbral de los 100.000 habitantes, comienzan a transformarse en el más importante sostén de las economías agrícolas del interior.

El Proyecto Agrícola

La Argentina es un país cuya fuerte vocación agrícola es relativamente reciente. La tradición desarrollada en economías locales, en cierto modo de subsistencia, se interrumpe con la acelerada propagación -en las llanuras pampeanas- de la gran agricultura)cereales y carnes refinadas) orientadas a la exportación. En 1860, la Argentina exclusivamente ganadera y pastoril contrastaba con el Chile central transformado ya en un gran centro de producción de cereales, cuyos trigos se venden al Perú y la California. Quince años después comienza la impresionante colonización agrícola de las pampas templadas, empresa que se cumple -y se acelera- en escenarios diferentes de la misma región. En un plazo menor que el de una generación este territorio supera de lejos a todos los otros centros de producción del continente sudamericano y, una tras otra, las provincias del país interior entran en la esfera de gravitación de Buenos Aires con lo cual se interrumpen las relaciones que las ligaban a mercados exteriores.

Desde las grandes extensiones de pastos duros, sin

aguadas artificiales, pobladas por ganados salvajes, hasta las superficies acotadas de pastos refinados que admiten la introducción de razas superiores; desde la difusión homogénea de trigales que alternan con la alfalfa hasta la diversificación de los "granos finos" (avena, cebada, centeno) de acuerdo con los matices climáticos de la llanura templada; y desde los maíces comunes hasta el desarrollo generalizado de los híbridos y la incorporación de los sorgos, porotos, etc. -cultivos de riego- y la soja, transcurre un plazo poco mayor de 80 años.

Las colonias cerealeras de dimensiones reducidas y las grandes estancias definen la forma de ocupación de la llanura sin límites. Posteriormente, los grandes establecimientos se abren a la agricultura con arados mayores, grandes caballadas y la inclusión de personal extranjero. Peones, medieros y arrendatarios configuran la población dominante de una actividad intensa y diversificada, voluntariamente incorporada -en muy poco tiempo- a la economía nacional. Durante varias décadas, el aprovechamiento de todos los recursos nacionales estuvo íntimamente ligado a las producciones de dos grandes equipamientos: la estancia y la colonia agrícola.

Estos factores permitieron, por un lapso, vencer dificultades importantes como podían ser los hábitos ya adquiridos por los nuevos inmigrantes y la transferencia de técnicas de cultivos en áreas pequeñas a tipos de suelos distintos en grandes extensiones y de diferente régimen climático. Por otro, compensar la rapidez con que se efectuó la ocupación sin contar con estudios referentes a la ciencia agrícola ni siquiera con un bagaje de conocimientos que -superando la inercia de una experiencia pastoril- pudieran orientar claramente las actividades. Pero, además, llevaron a supeditar las producciones a meros logros cuantitativos con el consiguiente descuido de la prolijidad y el cuidado en el manejo de los suelos.

La horizontalidad de la llanura y su fácil relación con las costas permitió el emplazamiento de una densa red ferroviaria que -combinada con la trama carretera, los ejes fluviales y las comunicaciones- movilizó eficazmente las producciones de cereales y los lotes de ganado.

En un segundo impulso motivado por la necesidad de abrir los mercados del litoral a todas las producciones, de reforzar la ocupación del territorio y preservar su integración, se prolongan las infraestructuras. El progreso de los viñedos, la brusca extensión de las plantaciones de caña de azúcar, la propagación de los frutales, la penetración de la selva y el consiguiente desplazamiento de las industrias forestales, constituyen verdaderas operaciones de organización del territorio que hizo posible el emplazamiento del ferrocarril. Por un lado, esta acción voluntaria motivó el desarrollo de técnicas relacionadas con la producción agrícola, su acondicionamiento y transformación, la realización de equipamientos e infraestructura destinados a la habilitación de tierras, la modernización del aparato productivo; por otro, determinó el rápido crecimiento de las ciudades cabeceras de transporte y de los centros rurales de servicios; y, además, permitió la introducción de nuevos cultivos -requeridos por el consumo de las poblaciones- adaptados a los climas y los suelos.

En efecto, además de canalizar hasta los puertos de exportación todas las producciones de las llanuras templadas, el ferrocarril cumplió una función integradora del espacio nacional. De hecho, la gran expansión de nuestra economía, que se identifica con el auge de los cereales y las carnes en el litoral argentino, repercutió en otras regiones y determinó que el transporte ferroviario cubriera -con excepción del gran sur- prácticamente todo el territorio. Comienza a operarse un cambio en la estructura productiva de las zonas agrícolas del interior, que, al entrar en competencia con la región pampeana, deben abandonar la explotación de producciones análogas -trigo, maíz, alfalfa- hasta entonces destinadas a las exigencias del consumo local y a la demanda de reducidos mercados regionales.

La urgencia por ocupar y organizar el territorio jurídico acotado, la decisión de abrir el país al comercio exterior mediante el desarrollo del programa de valorización de todas las tierras de la llanura pampeana, demandó la incorporación de vastos contingentes de poblaciones europeas. De los millones de nuevos pobladores, el mayor porcentaje se aplica directamente, en condiciones diversas, a las actividades agrícolas, pero una importante dotación pasa a incrementar la población urbana de Buenos Aires, flamante Capital, cuyo natural florecimiento se ve fuertemente estimulado por la actividad comercial ligada al puerto, la concentración de modernos servicios administrativos y la construcción de equipamientos. Este vasto movimiento de colonización, que compromete la decisiva participación militar y provoca la ruptura de los aislamientos regionales, define la consolidación del territorio nacional, reorienta las producciones y lleva

a la especialización de las agriculturas con la predominante actuación de pobladores de ultramar (*). La vida de las sierras se empobrece y los viejos cultivos cerealeros tienden a desaparecer para dar lugar a la exportación del azúcar, los frutos y las primicias hortícolas; los extensos regadíos de la fachada andina, con la propiedad muy dividida y las fabricaciones concentradas, se aproximan al límite del aprovechamiento del sistema del Desaguadero; con excepción del oasis fluvial de vocación frutícola, el gran sur patagónico se despliega en toda su amplitud al desarrollo de la ovejería extensiva sobre una trama de grandes propiedades, se abren a la explotación los valles longitudinales subandinos, y el descubrimiento del petróleo fija reducidos núcleos de población sobre la costa árida y la meseta de Neuquén; en las tierras húmedas de las misiones se fortalecen los enclaves de la agricultura de las fibras y oleaginosas, y el manejo de la selva alterna con las plantaciones y cultivos en los planos. Ello no obstante, el hecho de que tales producciones estuvieran limitadas al consumo interno y que particularmente fueran drenadas por el ferrocarril para satisfacer la demanda de Buenos Aires, determinó que esa participación regional no gravitara en el crecimiento global de la economía de modo realmente significativo.

Los contrastes regionales

La evolución, a partir de la segunda década de este siglo, muestra un persistente avance de las actividades agrícolas sobre el territorio disponible, la difusión de una nueva orientación de las actividades agrícolas que tiende a ocupar, con poca población, todos los espacios fértiles vacíos con el fin de satisfacer tanto las solicitaciones de la demanda externa como los requerimientos de un mercado interno que se concentra, primordialmente, en Buenos Aires.(**)

Esta dispersión en un gran espacio signado por su debilidad demográfica no es por cierto homogénea. Algunas zonas del país permanecen prácticamente aisladas (Catamarca, La Rioja) o despobladas (el sur, gran parte del Chaco y Formosa) y otras - afectadas por la falta de perspectivas respecto a la colocación de las producciones - no logran retener sus poblaciones jóvenes (Tucumán, Santiago del Estero, Corrientes).

Las diferencias entre zonas frágiles y rezagadas (en las cuales la acción individual resulta dificultosa), y agriculturas fuertes dotadas de equipamientos básicos (ciudades y ferrocarriles) se advierten expresivamente en los desequilibrios del armazón urbano y en la dispar distribución de los servicios terciarios en el territorio. Los objetivos de la política vial definida en 1932, lejos de modificar dichas diferencias las confirman, por el hecho de tender a reforzar los ejes de transporte previamente instalados y la atracción de las ciudades que vinculan.

En el caso de los "dominios" del gobierno central, los territorios nacionales, grandes áreas del país que subsisten bajo un régimen unitario, esta situación se ve agrabada tanto por la falta de receptividad a los reclamos de intereses locales, como por la ausencia de inversiones económicas y de estructuras administrativas propias.

Las dificultades impuestas a las producciones por la retracción del mercado externo, primero, y luego el cese de las exportaciones motivado por la guerra, junto con el proceso de industrialización iniciado, alentado por la necesidad de sustituír importaciones, hacen que al promediar la década del 40 se despliegue un intenso desplazamiento de población agrícola hacia las ciudades, cuya manifestación se advierte particularmente en la excesiva concentración demográfica en torno a la Capital Federal.

La provincialización de las gobernaciones a partír de 1951, la instalación de poderes autónomos y con capacidad de decisión, supone una definición territorial que pone en juego los dinamismos locales y determina la participación de nuevas sociedades políticas en la administración de la riqueza nacional. Ello significó -en definitiva- un claro factor de reanimación de las economías regionales, un refuerzo para el reclamo de grandes equipamientos postergados y un poderoso estímulo para sellar la integración de las diferentes áreas que integran el espacio argentino. Se perfilan entonces las distintas fisonomías regionales y se acentúa la búsqueda de vocaciones específicas dentro de los diversos "sistemas" de agricultura.

Pero la confianza y la creencia generalizada en que la simple transmisión de conocimientos empíricos bastaba para alcanzar buenos rendimientos de las producciones en tierras y climas naturalmente propicios retrasó considerablemente la incorporación

(*) En 1914, Mendoza aloja a 90.000 extranjeros, un tercio de su población total, el grupo más importante de población inmigrada de América del Sur, sin contar las regiones litorales. Los aportes al Sur del Río Colorado, en las tierras altas del Paraná y la meseta misionera, fueron también considerables.

(**) En 1925 las praderas templadas satisfacían las exigencias de consumo de las dos terceras partes de la población total del país.

de técnicas adoptadas ya por países de agriculturas evolucionadas. En este sentido, la utilización de tierras marginales, el empleo de semillas de baja calidad genética, la improvisación en la fabricación de equipos, la lentitud en la adopción de la tracción mecánica, la deficiente formación de los hombres, fueron a la vez causa y efecto de un medio rural que tendió a rezagarse respecto a los criterios técnicos y económicos de la nueva agricultura, la concepción de sus empresas y su rentabilidad. Inexplicable incongruencia con la calidad y abundancia de los recursos naturales del territorio.

La modernización de la actividad agrícola

La apertura a las nuevas dimensiones y procedimientos de la tecnología y la economía de post-guerra modifica sustancialmente el horizonte de la actividad agrícola tradicional, a pesar de la prioridad estatal conferida a una política de industrialización, reforzada por los criterios prevalecientes en los organismos internacionales hasta la crisis alimentaria mundial de 1965. Se va operando gradualmente una profunda -y silenciosa- modificación en los métodos de producción, una transformación de los medios rurales que pasa inadvertida para la mentalidad urbana dominante en las administraciones y la opinión en general.

Las inversiones públicas se vuelcan hacia la realización de infraestructuras orientadas a irrigar mejor las áreas productivas, romper inexplicables aislamientos regionales, facilitar las relaciones entre distintas zonas, mejorar la salida de las producciones y aproximarlas a los grandes centros de consumo interno e internacional. Por otra parte, la creciente supremacía del transporte de superficie, con su gran libertad de desplazamiento y su flexibilidad de horarios, frente a la rigidez del ferrocarril, facilita el acercamiento de zonas anteriormente menos accesibles y evita rupturas de viaje y manipuleos onerosos.

En las llanuras pampeanas se llega a configurar una verdadera red de insfraestructuras de transporte que, si bien en muchos casos implica indeseables competencias entre medios, hace factible mejorar las relaciones de las diversas áreas productivas entre sí e intensificar las vinculaciones interurbanas y, lo que es más importante, hace posible que la canalización de los saldos exportables deje de ser tributaria de equipamientos portuarios en vías de obsolescencia. Pero la trama de los grandes ejes nacionales, si bien se consolida y tiende a vincular todos los centros regionales mayores con el nivel superior de la armazón urbano de la región pampeana, carece -en razón de la fuerte herencia del pasado- de infraestructuras aptas para una eficaz comunicación interregional que excluya el paso por el área de influencia inmediata de la Región Metropolitana -de Buenos Aires- (relaciones noreste-noroeste y paralelas a la cordillera, fundamentalmente).

La incorporación de nuevas actividades ligadas a la producción de alimentos de industrias centradas en la transformación de productos agrícolas, como el aprovechamiento integral de la producción de carnes, la industrialización de los productos de las zonas de regadío, la expansión de los procedimientos de conservación y obtención de derivados lácteos, implican exigencias en cuanto a especialización, mejoramiento de la calidad de la materia prima e ineludibles reglas de competencia. Ello se traduce en el mejoramiento del nivel técnico de los productores, en el enriquecimiento de la vida de los respectivos medios rurales y en una progresiva configuración de la actividad agrícola con características de empresa.

La evolución del parque de tractores por un lado y la introducción de la mecanización de los tradicionales cultivos de mano de obra intensiva (maíz, trigo, forrajes, algodón) por otro, los mejoramientos genéticos y zootécnicos (las cruzas industriales), han ido estableciendo progresos sustanciales en los rendimientos, que muestran los rasgos más visibles del ingreso a la etapa de la agricultura moderna.

Este proceso de modernización permitió una mejor adecuación de las producciones a las aptitudes del medio natural y, consiguientemente, una más clara definición de los distintos sistemas de agricultura.

Dichos sistemas, inscriptos a su vez en el marco de las grandes zonas constitutivas del territorio, permiten reconocer "medios rurales" diferentes en cuanto a su situación, sus problemas, sus posibilidades de evolución y sus requerimientos.

De este modo cabría distinguir una amplia serie de actividades productivas, diferentemente localizadas y ligadas tanto a la demanda interna como a los mercados internacionales. Desde las agriculturas de escala grande cuyos desarrollos se vieron estimulados por una demanda externa en expansión y las producciones especializadas de las zonas templadas requeridas por los territorios tropicales, hasta las orientadas a sustituir gravosas importaciones; y desde las agriculturas de primicias relacionadas con el

consumo interno hasta aquellas que satisfacen un consumo de lujo o las que conocen dificultades en su evolución, todo se da en el espacio argentino.

Paralelamente a la sostenida propensión de los agricultores a incorporar nuevas técnicas y actualizar sus métodos de producción, los movimientos de urbanización ya iniciados se aceleran fuertemente a partir de la década del 50, con la construcción inflacionista de viviendas y las ayudas y protecciones a la industrialización, alcanzando una dimensión tal - reflejada en los censos e ignorada sistemáticamente por el poder público- que puede identificarse con un despoblamiento general de las áreas agrícolas.

Entre 1947 y 1970 no menos de 3 millones de activos rurales pasan a engrosar la dotación de las diferentes categorías de entidades urbanas estableciendo relaciones frágiles -y aún viciosas- en la estructura ocupacional de nuestro país que, sin una base industrial firme, abulta de un modo desproporcionado las categorías convencionales de empleos terciarios localizados en las ciudades mayores.

La amplitud geográfica de este proceso de urbanización es subestimada hasta el punto que no llega a advertirse que frente al dinamismo económico que muestran regiones vecinas a nuestras fronteras, importantes áreas de nuestro territorio permanecen anémicas, y que, en general, la degradación económica y social acompañan a la evasión demográfica.

El armazón urbano de los espacios rurales

A fines de la década del 40, antes de comenzar el proceso de "modernización" de las actividades agrícolas, cuyo escenario más destacado lo constituyen las llanuras pampeanas y muy en especial las áreas cerealeras, la población rural representaba un 40°/o del total de la población nacional. Este porcentaje se reduce a la mitad 30 años después. Hoy, de acuerdo con los criterios censales, alrededor de 5 millones de habitantes constituirían la dotación de todos los medios rurales argentinos. Pero considerar que el simple hecho de vivir en centros menores de 2000 habitantes -criterio cuestionado actualmente en muchos países- define un especial género de vida implica aceptar un excesivo esquematismo, que resulta inoperante para calificar acertadamente la realidad de una situación con vistas a modificarla. Como es fácil de entender, el mero tamaño de un centro, no constituye un indicio válido para ponderar un cuadro de vida que sólo puede medirse a través del nivel de la jerarquía de las funciones y la gama de equipamientos.

En efecto, el "hecho rural" comprende importantes diferencias de acuerdo con las zonas geográficas: la antigüedad de su poblamiento, las formas de colonización, el grado de intensidad de la actividad económica y la distinta formación de los "hombres de campo". Entre centros de una talla demográfica relativamente reducida (10 a 15.000 hab.) algunos de ellos viven impregnados por la actividad agrícola del medio que los rodea, otros prestan servicios imprescindibles para las producciones y ofrecen equipamientos a la población dispersa de su zona de influencia, y no pocos exportan a otras regiones bienes industriales.

La pugna latente en los oasis fluviales entre el desarrollo de espacios productivos y -las- exigencias de la urbanización, la escasa receptividad de población y de actividades agrícolas rentables que ofrecen las zonas de insuficiencia hídrica, la frágil demografía dispersa en los vastos espacios del sur, si bien configuran medios rurales distintos tienen en común la estricta limitación para organizar sus prespectivos territorios mediante redes o sistemas urbanos complejos. Los determinismos son marcados y condicionan fuertemente la forma de ocupación, hasta el punto que sólo parece posible lo que se da de un modo espontáneo: ciudades solitarias a veces con su breve corona de centros secundarios o alineamientos que tienden a la conurbación. Pero, en tanto la enérgica especialización con poblamiento más recientes de los grandes oasis de deshielo (Río Negro, Mendoza, San Juan) y la decidida acción en materia de infraestructuras y servicios de transporte permitieron la consolidación de polos regionales y ejes -relativamente-, las insuficiencias y el aislamiento de los reducidos oasis de lluvias estivales del noroeste restringen la posibilidad de desbordar la escala local de las economías y de crear espontáneamente, sin ayudas, nuevos empleos y centros animados.. Al Sur del atractivo eje de urbanización del Río Negro y fuera de las variadas aptitudes de la subregión cordillerana con sus lluvias, su riquezas en humus, sus lagos de aguas profundas y cauces torrentosos asociados a más de 70.000 km^2 de bosques, el agua y la topografía han constituído, hasta el presente, hechos físicos condicionantes para la urbanización y, por ende, para la ocupación del territorio y el desarrollo de la actividad económica.(*)

(*) Hace ya más de 30 años el geógrafo finlandés Vaino Auer enunció la única política idónea para la defensa de este gran espacio vacío, para la valorización de sus recursos y el freno del avance de la estepa: su ocupación por medio de comunidades organizadas en pequeños centros urbanos.

El acentuado "ruralismo" del noreste subtropical (las misiones), con su frontera húmeda en la margen derecha del Paraná, expresa no sólo la persistencia de formas de explotación ligadas a la utilización intensiva de mano de obra, sino también el pausado ritmo de la actividad económica general y, por ende, la supervivencia de estructuras arcaicas. La diversificación de cultivos (y de ensayos), el mejoramiento de praderas, la introducción de nuevas razas y la propagación de bosques artificiales, configuran un escenario de transformaciones necesariamente lentas. Por otra parte, el escaso desarrollo del procesamiento de las producciones primarias, el enclavamiento provocado por la pobre dotación de infraestructuras de transporte y la paradógica escasez de energía, determinaron un estado de subindustrialización, de estancamientos en la oferta de empleos, que hace imposible la retención de poblaciones y la constitución de un dinamismo urbano genuino, capaz de encuadrar servicios calificados estables. En suma, una gran región sin polos industriales, sin metrópolis fuerte, colonizada de un modo heterogéneo, en la que el tamaño de las ciudades mayores no es expresivo de la variedad y jerarquía de sus equipamientos sino más bien consecuencia de la debilidad de sus sistemas de centros rurales y ciudades intermedias.

Hoy se ha propagado la idea de que es importante "medir el impacto" que habrán de provocar en esta región las obras de aprovechamiento múltiple de cuencas. Pero cabe subrayar que la repercusión de grandes obras de infraestructuras en áreas subequipadas y espacios rurales demográficamente degradados depende de la voluntad política de organizarlos, de la decisión de impulsar el desarrollo regional, de crear nuevos empleos y de estabilizar las poblaciones mediante el refuerzo de los centros urbanos existentes o la creación de nuevas ciudades. Caso contrario dicho "impacto" será nulo.

En el vasto triángulo semiárido de las planicies chaqueñas, tardíamente integrado al espacio nacional y aún virgen, cuyas aptitudes han sido recién relevadas por estudios técnicos de base, no puede hablarse de ocupación ni de ordenamiento sin intervención voluntaria, sin planes sólidamente establecidos, sin previa dotación de equipamientos e implantación de centros urbanos. Al margen de la reciente valorización empírica de tierras en su borde occidental, de la vieja explotación de los montes en amplios dominios jurídicamente acotados, pero deshabitados, y de los circuntanciales aprovechamientos ganaderos, tanto sus posibilidades como la magnitud de los problemas que plantea su apertura sistemática al desarrollo de una actividad agrícola moderna -y estable- son insuficientemente conocidos. Lo que hoy pueda aparecer como un medio rural rezagado y sin perspectivas de evolución, donde los progresos individuales son imposibles, no es sino el resultado de una situación de prolongado abandono por parte del poder público que no podrá ser recuperada a corto plazo y a través de una suma de acciones sectoriales. La definición de correctivos dirigidos a mitigar condiciones de vida injustas, el establecimiento de estímulos con el fin de elevar los indeseables mínimos alcanzados, constituye un objetivo ético impostergable. Pero aquí no se trata ya de modificar estrusturas preexistentes sino de crearlas sobre bases racionales, firmes, dejando de lado la improvisación y los esquemas ilusorios que se satisfacen en la noticia periodística. De este modo, las acciones aplicadas a mejorar el presente sin horizontes de un limitado número de pobladores pueden quedar plenamente integradas en una estrategia para el desarrollo y la ocupación de una región que hoy frena las relaciones entre grandes zonas constitutivas de nuestro territorio y, además, mediatiza nuestro -poder de- irradiación continental.

Con excepción de las áreas deltaicas, de los bordes marítimos y de los breves sistemas de agricultura intensivos practicados en las periferias verdes al servicio de las ciudades, y, especialmente, en las tierras involucradas en la fachada del Paraná de fuerte vocación industrial, las llanuras templadas están tomadas en toda su dimensión por los sistemas de producción agrícola extensiva: más de 500.000 km.^{2} planos y de tierras firmes -superficie equivalente al total de Francia, incluídos sus macizos áridos y sus zonas montañosas y lacustres- sin alternancias climáticas extremas y un nivel de lluvias, si bien variables (1.200 a 600 mm.), distribuidas de un modo uniforme durante todo el año.

Esta planicie fértil que hasta 1870 fué una franja pionera, un espacio vacío y sin cultivos, frontera de la ganaderia libre e itinerante, dominada por el nomadismo, se consolida a fines del siglo como "región plan", con un único polo de atracción, al servicio del Proyecto Agrícola.

Excluyendo la hiperconcentración demográfica de la región urbana de Buenos Aires cuya excesiva talla -cerca de 10.000.000 de habitantes- ha dejado ya de estar en función de las actividades de su hinterland y del movimiento de su puerto, las llanuras

pampeanas contienen hoy una población equivalente a la del resto del país, aproximadamente 8 millones de habitantes. De esta dotación, que determina una densidad media inferior a los 15 habitantes por km.^{2}, más del 75°/o de sus integrantes tiende a formas de vida urbana y el resto, 1.800.000 personas, viven y trabajan, dispersos o concentrados en entidades urbanas menores de 2.000 habitantes, situación que los -anacrónicos- censales identifican como rural.

La forma original que revistió la ocupación de las llanuras templadas, la instalación de millones de pobladores europeos, aptos pero sin recursos, en un espacio virgen -pero- cuya apropiación estaba ya definida, determinó una rápida propagación de los centros de servicios que mantenían estrecha relación con las unidades de producción. Más tarde, la trama de la organización del conjunto de la economía agrícola -producción, comercialización, transporte y exportación- obligó necesariamente a una descentralización de actividades terciarias que confirió a dichos centros, en poco tiempo, un carácter marcadamente urbano.

Así, ya en 1914 llegan a perfilarse alrededor de diez centros principales entre 15.000 y 25.000 habitantes y casi cincuenta centros menores de 5.000 a 12.000 habitantes, cuyos radios de influencia oscilan entre 15 y 40 kilómetros, todos ellos de acentuados rasgos urbanos. Y, en 1925, Vidal de la Blache -y Pierre Denis- advierten la ausencia, en "la región de la pradera", de los agrupamientos puramente rurales del tipo habitual en los sistemas de producción agrícola europeos.

En el presente, este tipo de ocupación se perpetúa, aunque de un modo más matizado, según variadas tallas y jerarquías de centros y también de acuerdo con los diferentes tamaños de la trama de establecimientos que los rodea. Pero además es importante consignar que en dichos centros se localizan empleos ligados en forma casi exclusiva a la producción, el equipamiento y el mantenimiento de las unidades agrícolas y que, en las áreas más mecanizadas, muchos activos tienden gradualmente a desplazarse todos los días desde sus hogares instalados en los centros y ciudades menores hasta los lugares de trabajo (hechos que ponen de manifiesto la inestabilidad de las actuales estructuras agrarias).

Por las razones apuntadas no resulta pertinente, a los efectos de establecer las densidades de ocupación rural y de ponderar los procesos de urbanización, prescindir sistemáticamente de las entidades urbanas cuyo umbral demográfico sobrepasa los 2.000 habitantes, sin riesgo no sólo de interpretar erróneamente la densidad de población técnicamente requerida para movilizar y mantener los recursos de la tierra, sino también de confundir las necesidades de equipamiento correspondientes al papel que cumplen dichos centros. Por el contrario, la calificación de la vida rural pampeana exige tomar en consideración toda una red de ciudades menores que desbordan ampliamente ese límite y que en muchos casos comienzan a constituirse en incipientes focos industriales.

Alrededor de un centenar de centros, cuyos umbrales de población fluctúan entre los 5.000 a los 15.000 habitantes, constituye el nivel de la red de servicios que organiza específicamente el espacio agrícola regional y, por ende, sus dotaciones (áreas del maíz y del trigo, dominio de los tambos, zonas de praderas y de pastos naturales) deben ser asimilados para la determinación de las densidades de ocupación. Aún así, los promedios a que se llega -3 a 5 habitantes por km.^{2}- están muy por debajo de los índices considerados hoy convenientes -más de 20 habitantes por km.^{2}- para arraigar las actividades agrícolas, evitar los procesos de desertización y revertir la tendencia a la anemia que caracteriza los medios rurales.

Por otra parte, la cantidad de centros (alrededor 190 según el último censo de población) situados entre las categorías del nivel de base del armazón nacional de ciudades -de 1.500 a 5.000 habitantes- si bien considerable, no significa una ayuda para la estabilización de las poblaciones ni constituye un freno para la anárquica evasión demográfica de la campaña. Tanto más si se tiene en cuenta que el progresivo desplazamiento de cargas a la ruta, la modificación de la red de almacenamiento y la gran flexibilidad del transporte automóvil para acceder directamente a las unidades de producción, eliminó al ferrocarril como factor determinante de la urbanización del campo, de la creación y animación de los núcleos urbanos concentrados en torno a la actividad de las estaciones.

Por debajo de esos mínimos demográficos se difunde un espolvoreo de agrupaciones inanimadas, fragmentarias y sin fisonomía, cuyo abandono y carencia de equipamientos de interés, aún local, están en directa relación con su grado de dependencia de las cabeceras de partido o de departamento y su alejamiento de los ejes principales de transporte. Transición aparente entre la población dispersa y los cen-

tros de servicio del medio rural, estas formas neo-urbanas constituyen más bien una etapa -y un símbolo- de los procesos migratorios.

Más allá de los 20.000 habitantes las ciudades intermedias acumulan progresivamente actividades, multiplican su dinamismo demográfico y muestran una acentuada voluntad de forma urbana; peso si bien constituyen estructuras receptivas formas, capacitadas para organizar el territorio agrícola, su poder de irradiación se ve menguado por la manifiesta ineptitud de la trama de caminos rurales para hacer accesibles sus servicios y sus equipamientos. Inexplicable postergación que, agregada a la insuficiencia y anacronismo de la red de comunicaciones, determina alejamientos indeseables y enclaves forzosos.

La relativa abundancia de centros y ciudades respecto al resto de las "grandes zonas constitutivas del territorio", la fuerte densidad de la malla de infraestructuras de transporte -2/3 del total nacional de caminos pavimentados y de líneas ferroviarias en 1/5 de la superficie del país- y la cantidad y nivel de los equipamientos colectivos localizados en las grandes ciudades emplazadas en la periferia de las llanuras pampeanas (Bahía Blanca, Mar del Plata, Rosario, Santa Fé-Paraná, Córdoba) si bien representan parámetros globales significativos de alcance nacional impiden, sin embargo, poderar fehacientemente la desvitalización del medio rural, que sólo puede ser reconocida descendiendo a la escala de las zonas caracterizadas por los diferentes sistemas de producción agrícola, sus particulares necesidades y sus posibilidades específicas.

Pero, debe destacarse que un común denominador -negativo- afecta a todas las situaciones: la abrupta escisión entre el deficitario cuatro de vida del campo y el confort de la ciudad, la cristalización de agudas diferencias, por falta de un escalonamiento gradual de los servicios, que no hace sino estimular el abandono de los empleos agrícolas y la irrefrenable inflación urbana.

La creciente incorporación de la motorización a los métodos de producción, la tendencia a alcanzar mejores rendimientos a través de la tecnificación y la racionalización de las tareas restrigen -fatalmente- la oferta de empleos agrícolas. Por otra parte, la promoción "natural" resulta difícil debido a la deficiente formación básica de la mano de obra, hecho que a su vez impide -dada la carencia de tierras libres- un acceso gradual a la propiedad de agricultores jóvenes. Los hombres jóvenes se orientan, por ende, a la búsqueda de ubicación en la industria, el comercio y los servicios urbanos, y un alto porcentaje es atraído por la gama de oportunidades que ofrece la región urbana de Buenos Aires. Razón por la cual gran parte de las migraciones internas -causa principal del desproporcionado aumento de su población- está constituída por población activa que abandona las tareas agrícolas y aun los centros rurales -y las ciudades pequeñas- de las llanuras pampeanas, reforzando de este modo las indeseables características del modelo de urbanización argentino.

LAS ZONAS INDUSTRIALES (*)

La actividad industrial representa hoy en nuestro país alrededor del 40°/o del producto bruto interno. Su dimensión cuantitativa se expresa en las 175.000 unidades de todo tamaño que comprenden el parque de establecimientos y en los 1.600.000 empleos que el mismo es capaz de ofrecer.

La guerra de 1914, la gran crisis y la Segunda Guerra Mundial con la prolongación de las tensiones Este-Oeste hasta promediar la década del 50, constituyen los estímulos que determinan fuertes aceleraciones en el camino de la industrialización y el paso de la Argentina a formas económicas complejas.

La breve evolución histórica muestra momentos en el proceso de industrialización, característicos y más o menos superpuestos:

- desaparación de las activiades artesanales reemplazadas por la producción en taller de bienes de consumo (textiles, comestibles), que se suman a la importación de productos terminados;
- producción de bienes de nivel intermedio (cemento, caucho, materiales de construcción) y productos farmacéuticos;
- creación de plantas de montaje y terminación en las industrias mecánicas y eléctricas, a partir de bienes de producción importados;
- desarrollo masivo de las sustituciones (material ferroviario, química, automotores, etc.);
- implantación de la industria básica (moderno desarrollo industrial) siderurgia, petroquímica, aluminio, celulosa, papel.

Pero esta perspectiva puramente sectorial, común

(*) El contenido de este capítulo reitera, en gran medida, conceptos expresados en la publicación: Organización del espacio de la Región Metropolitana. Esquema Directo. Año 2000 (Oficina de la Región Metropolitana. Secretaría del CONADE-1970).

a la Administración y los intereses, oculta graves problemas referentes a la repartición geográfica de los empleos, a las profundas disparidades regionales en cuanto a los niveles y condiciones de vida de los habitantes. El mapa de localizaciones muestra claramente por un lado, una intensa y reducida franja de concentración de establecimientos de "estilo" internacional, y, por otro, la dispersión y la anemia industrial del territorio.

La proximidad del agua, la generación de energía térmica con la provisión de carbón desde el exterior por vía marítima, actuó como verdadero determinismo geográfico, como factor de localización ineludible. De este modo, la activiad portuaria concentrada en Buenos Aires y algunos pocos puntos de la cuencia del Paraná hasta Rosario, resultado y agente de la acelerada movilización agrícola, dió nacimiento al parque industrial del litoral metropolitano.

La producción nacional de combustibles, en general transportada por barco, en ausencia de una política voluntaria de desconcentración de la actividad económica, no hizo sino ampliar tenazmente la brecha inicial y reforzar las ventajas y conveniencias adquiridas por la fachada litorial.

La Región Metropolitana de Buenos Aires

Hacia 1914, la expansión de las actividades y la correspondiente instalación de la infraestructura económica -fundamentalmente el puerto y los ferrocarriles- habían ya originado una rápida concentración de población urbana, hecho que, a su vez, obligó a realizar importantes programas de equipamientos colectivos. Pero, esta política de equipamiento, lejos de responder a una reflexión acerca de la organización y el desarrollo del territorio nacional en su conjunto, fue llevada a cabo por la Nación dentro de la Capital Federal sin tener en cuenta los desequilibrios regionales que habría de provocar un crecimiento económico global marcadamente intenso.

En la nueva ciudad la realización de las obras de equipamiento convocó abundante mano de obra de calidad. Por otra parte, la prioridad conferida por la demanda externa a la economía de las llanuras templadas originó éxodos de población de otras regiones, cuya producción dejó de ser atractiva para los nuevos mercados. Numerosos contingentes de extranjeros y hombres de las provincias se incorporaron a la ciudad, fuera de las fronteras urbanas convencionalmente definidas: el "centro" y sus áreas residenciales más próximas. En la década del 30, la ciudad, que comienza a transformarse en aglomeración industrial, cuenta ya con más de 3 millones y medio de habitantes -alrededor del 35°/o extranjeros- cifra que equivale a más del 25°/o de la población total del país.

Durante la Segunda Guerra se acentuó decididamente nuestro proceso de industrialización, opción inevitable antes que voluntaria. Pero, al promediar la década del 40, el fenómeno "espontáneo" provocado por la controvertida necesidad de sustituir importaciones cobró las características de una propagación industrial, cuyo cumplimiento fue facilitado por las ventajas que ofrecía una auténtica estructura receptiva como la aglomeración de Buenos Aires: la amplitud del mercado y una gama de "economías externas" firme y diversificada. La ciudad, que había perfeccionado sus hábitos comerciales, financieros y administrativos, resultaba el espacio más propicio para asegurar el crecimiento económico global de la Nación, a través de la industria.

Comenzó entonces una verdadera interacción entre los fenómenos de industrialización y urbanización, cuya amplitud e intensidad trajeron como consecuencia otra nueva y sustancial modificación de la realidad urbana, reflejada en la estructura y el funcionamiento de la ciudad. La metrópolis -complejo agente portador de "economías externas"- desempeño un decisivo papel en la aceleración del proceso de industrialización.

Posteriormente, ese mismo proceso se convirtió en el factor más activo de las nuevas y variadas transformaciones que quebraron el equilibrio urbano preexistente. Es decir, que su efecto inducido más considerable - la urbanización - se tradujo en un crecimiento de la población de la aglomeración de Buenos Aires cuyo ritmo resultó desproporcionado con respecto al del resto del país, hasta el punto de que el precio de su preponderancia fue la despoblación de las otras regiones y el debilitamiento de su armazón de ciudades.

En poco más de diez años, un millón de personas afluyeron de las provincias, atraídas por los empleos que generaron las nuevas actividades industriales y la realización de equipamientos. Esta cifra equivale al 50°/o del crecimiento total de la aglomeración, cuya población en 1960 sobrepasa los 7 millones de habitantes. Cierto es que también crece el resto de la Argentina urbana, bajo los efectos de

una fuerte transferencia de la mano de obra agrícola a las tareas vinculadas con el equipamiento de las ciudades y la provisión de servicios. Pero la tendencia a "bajar a la Capital" fue tan fuerte que ésta llegó a concentrar más de la tercera parte de la población del país, casi la mitad de toda la población urbana nacional.

La ciudad, que a través de su principal equipamiento el puerto había acentuado vigorosamente sus funciones comerciales, jugó un decisivo papel en el proceso de industrialización nacional. Como toda ciudad-puerto tendió a convertirse en centro industrial. Pero, si bien su talla y la fuerte concentración de funciones ligadas al poder y la gestión económica la hicieron singularmente atractiva para la propagación y arraigo de la industria, esta circunstancia alteró las características previas de las áreas periféricas y, de modo insensible, contribuyó a degradar la fisonomía -y el cuadro de vida- de toda la aglomeración.

Todas las iniciativas empresarias pudieron concretarse, de algún modo, gracias a las protecciones establecidas, a la presencia de una mano de obra calificada y flexible, y a las reservas de la demografía joven de las llanuras pampeanas y del norte poblado. Esta "economía" -factor de localización preponderante- junto con la variada gama de externalidades derivadas de los complejos efectos de concentración abrieron a la producción perspectivas mucho más vastas que en el resto del país. En efecto, el ejercicio previo de funciones políticas, administrativas -de carácter nacional- económicas y financieras vinculadas con los requerimientos del comercio internacional, permitieron a la aglomeración de Buenos Aires munirse de una trama de equipamientos terciarios de servicios que resultaron la base más sólida para satisfacer las exigencias de un desarrollo industrial sostenido.

La fachada industrial del Paraná

A partir de 1950 comienza a producirse el emplazamiento de grandes industrias fuera del polígono metropolitano, en la franja litoral que se extiende a lo largo de 400 km. desde La Plata hasta San Lorenzo. Muchos grandes establecimientos, particularmente los representativos de los sectores más dinámicos de la industria argentina optaron por localizarse sobre el mencionado eje fluvial. Interesa destacar que uno de cada cinco empleos industriales correspondientes al resto del país es brindado en 1970 por la actividad que se desarrolla en esa área de pocos kilometros de ancho donde, a la vez, los índices de consumo de energía y capital instalado fueron entonces los más elevados de la Argentina.

En la década de 1940, el reconocimiento de la actividad agrícola por parte del estado y la definición de las diversas categorías laborales, sea en relación de dependencia (encargados, puesteros, peones) o como verdaderos socios industriales (medieros y arrendatarios), las mejores posibilidades de acceso a los equipos mecánicos y a la propiedad, no llegan a compensar las incitaciones al éxodo rural provocados por intensas movilizaciones de caracter político-laboral y el vínculo correlativo que se establece entre dirigentes de ciudad y población agrícola.
Las aspiraciones a un cambio favorable en las condiciones de vida y de confort, las grandes diferencias de remuneraciones respecto a los empleos industriales y una mayor irrigación del territorio por parte de los transportes estimularon la incorporación de poblaciones a la actividad urbana.

En unos casos, la modernización de la agricultura, la evolución de las técnicas y la racionalización de las tareas y, en otros, el estancamiento de las economías regionales junto con la escasa difusión industrial en sus territorios, y la pobre variedad de empleos que ofrece la red de ciudades, favorecieron la polarización de los migrantes en la "fachada industrial del Paraná" y muy particularmente en su centro dominante, el área metropolitana.

La aglomeración de Buenos Aires, cuyas exigencias de consumo determinaron en buena medida el papel económico de las otras regiones a partir de sus climas y sus aptitudes, se convierte en la zona industrial por excelencia. Pero la acción del Estado, orientada por una fuerte y secular tradición centralizadora que -en función de su elemental organización reconoce y encuadra- los problemas en términos y conveniencias puramente sectoriales, no se inscribió en el marco de la situación de las diferentes regiones ni en la necesidad de crear empleos industriales en provincias, con el fin de evitar su evidente anemia económica y demográfica.

La localización de empleos

A pesar de la flexibilidad alcanzada en las condiciones de localización de las industrias de transformación, de la pérdida de gravitación de los factores clásicos y de la revolución de los transportes que

hubieran permitido una relativa -y económica- dispersión de los establecimientos, las decisiones individuales, carentes de estímulos y restricciones fuertes, optaron preferentemente por instalarse en la aglomeración de Buenos Aires y sus zonas de influencia.

De ese modo, la absoluta libertad de emplazamiento conferida a los empresarios fue débilmente contrariada sólo en razón de requerimientos estrátegicos (Córdoba), la rígida sujeción de algunas ramas industriales a la disponibilidad de recursos naturales (cemento, celulosa), el desarrollo de producciones agrícolas ligadas ecológicamente a determinadas zonas -alejadas de la Capital- que facilitan su transformación o acondicionamiento en el lugar de origen (eje del Río Negro, oasis del vino, el azúcar, el algodón, el té) y por la gradual difusión de la metalurgia liviana en las ciudades medianas de la zona de la agricultura templada.

La región de las llanuras pampeanas que incluye las aglomeraciones de Bahía Blanca, Córdoba, Santa Fé, Paraná, Mar del Plata, Rosario y La Plata, ofrece alrededor de 1.300.000 empleos secundarios - 80°/o del total nacional - pero de este elevado porcentaje, más de los 2/3 se concentran en el interior del continuo urbanizado del área metropolitana de Buenos Aires en un espacio no mayor de 180.000 hectáreas. En el resto de las regiones se localizan, de un modo disperso, en las diferentes redes de ciudades, sólo 300.000 empleos industriales. Una única zona de gran concentración industrial inscripta en el litoral fluvial y diferentes grados de sub-industrialización en el vasto territorio interior constituyen los términos más expresivos de una hegemonía que llega hoy a su punto crítico.

Pero es importante subrayar que a este desequilibrio, de por sí grave, se añade el hecho de que en muchos casos, los establecimientos de rango nacional instalados en provincias, fuera de los perímetros de las ciudades próximas sólo se relacionan con ellas en la medida en que constituyen el lugar de residencia del personal ocupado; exurbanización espacial que expresa una disociación entre los empleos locales vinculados a la función de producción y aquellos, más calificados, relacionados, con la programación, la conducción, la gestión, la comercialización y los servicios privados que se ejercen en el "area central" de Buenos Aires, reforzando su poderío. Hecho que conspira contra la urgente necesidad de jerarquizar el Armazón Urbano de las regiones y estimular, en consecuencia, el desarrollo de un clima empresarial más propicio, la creación de funciones atractivas, la multiplicación de empleos de calidad; y, de -sobre todo- orientar la vocación de las poblaciones jóvenes.

En efecto, aparte de las deficiencias de estructura y las controvertidas características del proceso de industrialización de nuestro país, de las dificultades que afectan el desenvolvimiento de las diferentes ramas, de su expansión en el mercado interno y su apertura al comercio exterior, se plantea hoy, con la mayor agudeza, el problema de la localización espacial de la actividad económica, de la oferta de empleos, frente a un movimiento generalizado de urbanización que tiende al refuerzo de las disparidades existentes entre una región urbana poderosa y un "resto del país" desindustrializado, un reticulado de ciudades "terciarias" sin industria, carente de estructuras receptivas adecuadas para reorientar la decisión de los empresarios y dinamizar la economía de las regiones.

Esta situación de inferioridad económica no puede ser corregida mediante el simple procedimiento de las desgravaciones impositivas en relación con los alejamientos de las zonas industriales mayores, contenido fundamental de las leyes de promoción industrial: no se trata de desvitalizar Buenos Aires, Rosario, Córdoba, bloqueando su crecimiento, aun cualitativo, sino de revitalizar las provincias.

LA OCUPACION DEL TERRITORIO POR LAS ACTIVIDADES TERCIARIAS

En todas partes se tropieza -para un cabal conocimiento de la realidad en materia de empleos- con el excesivo esquematismo de la clasificación que utilizan tanto los censos y encuestas, como las cuentas nacionales y los estudios de carácter social o económico.

Estas simplificaciones, que sólo permiten tomar determinaciones aproximativas referentes a la eficacia de la actividad económica y su relación con la política de empleo, resultan estáticas e inexpresivas respecto a las importantes transformaciones que globalmente la ciencia y la tecnología provocan en la estructura ocupacional y, además, ineficientes para poder ponderar la gravitación de los diferentes tipos de empresa en la vida del territorio, el significado de los distintos equipamientos para la determinación de la jerarquía de las ciudades y las exigencias que representan en cuanto a localización.

Como ya se ha advertido, en nuestro país la identificación de lo rural con los centros más pequeños del armazón urbano (menos de 2.000 habitantes) y la población dispersa, resulta inapropiada para medir la ocupación de tipo "industrial" de las llanuras pampeanas, en las cuales la red de ciudades formó parte de la infraestructura inicial puesta al servicio de la actividad agrícola.

Por su parte, el grado de participación en el empleo y la producción de las actividades involucradas en el "sector secundario" que exhiben los resultados censales y las monografías disponibles, al margen de ocultar formas de organización arcaicas y equipamientos deficientes u obsoletos, no ofrecen indicios acerca de localizaciones antieconómicas en sí mismas o ruinosas desde la perspectiva de la economía de la ciudad y el cuadro de vida de los habitantes.

En lo que concierne a las actividades denominadas "terciarias", (*) cabe señalar que tienden a constituir una fuente de empleos dominante en todas las economías del mundo no planificado que se expandieron fuertemente en el decenio 60-70, y un elemento expresivo del desarrollo social alcanzado. Pero es importante subrayar que los porcentajes, también elevados, que el "terciario" comprende dentro de la estructura del empleo en la Argentina -de acuerdo con los relevamientos disponibles- no son significativos de una evolución semejante. Aquí la banalización -en el sentido de accesible a todos- de una gran gama de actividades así clasificadas refleja más bien un estado de sub-industrialización, de propagación de actividades urbanas de subsistencia relacionadas con los fuertes movimientos migratorios, es decir, con la fragilidad de muchas zonas del país, que una opción voluntaria por un desarrollo de contenido más social que económico. La desvinculación existente entre las industrias y servicios en una misma ciudad o, en algunas provincias, la presencia de la administración como única gran empresa generadora de empleos, son los índices más elocuentes de una situación negativa imperceptible en los registros estadísticos.

Esta "terciarización" generalizada de la población activa argentina -a la vez causa y efecto del persistente movimiento de urbanización- aunque presenta diferencias y matices de acuerdo con las vocaciones regionales, debilita, aparte de su innegable efecto inflacionario, las posibilidades de creación de un mercado de empleo diversificado, impide el arraigo de un auténtico clima empresarial y demora la generación de dinamismos locales autónomos capaces de movilizar los recursos naturales.

A partir del momento en que se organizó en nuestro país la explotación industrial de la tierra -modo de valorización agrícola practicado también en los Estados Unidos, Canadá y Australia, pero no alcanzado todavía hoy por los países europeos- se puso en marcha, al mismo tiempo, la voluntad de crear ciudades, de ordenar el territorio despoblado y sellar su unidad.

Ese definido espíritu urbano, esa persistente inclinación por evitar la dispersión (que confiere asimismo una singular fisonomía a nuestros medios rurales) se refleja hoy en el mapa demográfico argentino. Además del conjunto de ciudades litorales alineadas o sueltas, se destacan claramente "áreas preferenciales de urbanización", de relativa concentración de población y actividades rodeadas de espacios más o menos vacíos. Pero, por otra parte, un rasgo manifiesto, que la forma federal de gobierno acentuó, está representado por el exagerado peso demográfico que poseen las sedes administrativas -las ciudades capitales- respecto al resto de las entidades urbanas inscriptas dentro de cada jurisdicción provincial, hecho también expresivo de una desequilibrada distribución de empleos, servicios y equipamientos colectivos.

Sólo en las zonas de las llanuras pampeanas más densamente pobladas mediante el aporte de contingentes europeos orientados al desarrollo de la agricultura en gran escala (zonas del trigo, del maíz, de las colonias y los tambos), esa situación dispar tiende a corregirse espontáneamente.

En este caso la urbanización, inducida por los servicios del transporte, se difunde con características aproximadamente homogénea en el hinterland productivo, en tanto que la localización de actividades complementarias determina el fuerte crecimiento de las aglomeraciones portuarias (Rosario, Bahía Blanca, Necochea, Mar del Plata) dando lugar a un mejor escalonamiento y una mayor variedad de ser-

(*) El concepto de "terciario" cubre una basta gama de actividades que, no obstante el esquematismo de las clasificaciones censales, puede caracterizarse, según su distribución socio-profesional, en las siguientes categorías:
a) enseñanza e investigación
b) servicios prestados a las empresas y a los particulares
c) administración
d) bancos y seguros
e) información
f) comercio no alimentario
g) esparcimiento
h) servicio doméstico
Los rubros a), b), c), d), y e) constituyen actividades propias del terciario "superior" o "calificado", en tanto que f), g), y h) tienen las características de funciones de acompañamiento.

vicios, y, por consiguiente, a relaciones demográficas y económicas más aceptables entre las capitales de provincia y la gama de centros regionales.

Ahora bien, dejando de lado esta endémica deformación cuyo correctivo interesa tanto a la política económica como a la política de organización del territorio, conviene, en el caso de las actividades terciarias, formular las siguientes consideraciones:

Se trata de actividades directamente relacionadas con la concentración demográfica y con el papel que desempeñan en el territorio las diferentes categorías de ciudades; en este sentido, hablar del "terciario" conduce a analizar la situación del Armazón Urbano argentino.

Una extrema hetereogeneidad caracterisa a los empleos que procuran y, en muchos casos, su alto grado de interrelación y el encadenamiento de actividades que suelen suscitar hacen difícil su racionalización y la previsión de su encuadramiento; pero, a grandes rasgos, pueden distinguirse, de acuerdo con su localización en el espacio urbano, los empleos ligados directamente al habitat y a los grandes equipamientos colectivos (salud, educación, cultura, comercio, etc.) y aquellos de nivel superior, que privativamente se crean en los centros de las aglomeraciones urbanas.

Los "continentes" de los servicios terciarios, los equipamientos donde ejercen sus funciones requieren ser accesibles y consumen considerables superficies de ciudad, sea en el caso de los espacios de oficinas, entidades bancarias, sedes administrativas y comercio anómalo en las áreas centrales o en el de los grandes equipamientos más excéntricos, como las universidades.

Al contrario de lo que ocurre con la actividad agrícola, que tiende a reducir fuertemente su capaciad de creación de nuevos empleos, y con la industria que, una vez cumplida la etapa de las sustituciones, conoce una relativa estabilización de su oferta de trabajo, las actividades denominadas terciarias muestran un crecimiento tan marcado que llegan hoy a representar no menos del 50°/o de los 10 millones de argentinos activos.

EVOLUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

TOTAL		SECTOR TERCIARIO	
1970	9.008.307	1970	4.452.471
1960	7.524.469	1960	3.329.972
	1.483.838		1.122.505

Fuente: INDEC
El terciario absorbe el 76°/o del crecimiento del total de activos.

Este predominio cuantitativo no es, como en otros países de fuerte base industrial, el resultado de un genuino y difundido proceso de transformación económica (investigación, desarrollo tecnológico, exportaciones) sino la consecuencia de una tenaz concentración de población en las principales áreas de urbanización del territorio nacional

La industria sustitutiva, si bien fuertemente estimulada, no llegó a absorber los importantes contingentes migratorios -componente principal de nuestro crecimiento urbano- que su propia expansión contribuyo a movilizar.

Al promediar la década del 40, la proliferación de los "servicios", en especial los del sector gubernamental, considerablemente ampliado con la estatización de empresas y la creación de nuevos organismos, determinó una verdadera inflación de la actividad terciaria que, sin mejorar la productividad y la eficacia de las ciudades, llegó a dominar de un modo desproporcionado su estructura ocupacional.

Además, la federalización de territorios nacionales originó la consiguiente creación de nuevos aparatos administrativos provinciales y comunales (8 provincias y 108 divisiones departamentales) que reforzó considerablemente la dotación de servicios y, por ende, el poder de atracción de las principales ciudades -aún sub-industrializadas- del Armazón Urbano nacional. Descentralización de decisiones que, si bien constituye un factor de animación para las respectivas sociedades, en muchos casos implica la presencia de servicios sobredimensionados en cuanto a su peso relativo dentro de la activiad económica general.

A partir de 1956 se inicia un período de creación de institutos de formación superior descentralizados, algunos de ellos de carácter regional, con su sede principal en una ciudad capital y delegaciones, facultades o escuelas en ciudades de otras provincias, de tal modo que en el presente más de medio centenar de universidades -privadas o estatales- con sus ramificaciones académicas, acogen a más de 600.000 matriculados. El 80°/o de dichas universidades -que cuentan con una dotación de alumnos equivalente a la mitad del total- se localiza fuera de los límites de la región urbana de Buenos Aires y no hay una sola provincia que deje de estar atendida por este nivel de enseñanza.

Sin embargo, sea porque los contenidos académicos no se relacionan claramente con la realidad regional -sus potencialidades y problemas- o porque la falta de dinamismo de la actividad económica impide la absorción de los jóvenes profesionales y no suscita la creación de nuevas carreras, la difusión del equipamiento universitario en el territorio no llega a constituir -como debiera- un factor de animación de la vida social y económica de las regiones. En no pocos casos, actuando como un positivo instrumento de retención de población activa, las universidades que forman jóvenes de las provincias constituyen la única empresa capaz de ofrecer posibilidades de empleo atractivas o seguras. Pero aquellos que busquen más amplias perspectivas se ven empujados al éxodo que, en gran medida, tiende a capitalizar a Buenos Aires.

Hacia 1960 puede observarse cómo las industrias más dinámicas que se instalan en el territorio prefieren sistemáticamente las externalidades -equipamientos colectivos y servicios- con costos a cargo de la comunidad, que ofrece la cuenca industrial del Paraná, a las ventajas poco matizadas que ofrece la cuenca industrial del Paraná, a las ventajas poco matizadas que ofrecen las leyes nacionales de "promoción industrial", o a los débiles estímulos que proponen las provincias y que siempre implican mayores costos de instalación para las empresas.

Este movimiento de industrialización genera a su vez la creación de múltiples sociedades de servicios, aparte de los servicios generales propios de la actividad, que se localizan preferentemente en el Area Central de actividades terciarias de la Región Metropolitana, multiplicando su capacidad de creación de nuevos empleos y su poder de atracción.

Pero a pesar de que algunas grandes industrias desarrollen sus producciones en la proximidad de los recursos naturales, lejos de la Capital, o que otras decidan voluntariamente localizar las plantas en la periferia de grandes ciudades, como Córdoba y Rosario, dotadas de mano de obra industrial relativamente abundante y servicios de nivel metropolitano, de ningún modo descentralizan sus actividades de gestión y mucho menos aún sus "estados mayores".

Debe asimismo subrayarse que la realización de grandes proyectos nacionales en las diferentes regiones -preparados por organismos públicos o sociedades de estudio privadas- dejó siempre librado al juego de los llamados "mecanismos naturales de la economía" el establecimiento de las actividades urbanas o extraurbanas que podían justamente fundamentar su rentabilidad; razón por la cual las ciudades emplazadas en sus zonas de influencia o directamente involucradas en su ejecución y explotación (Paraná, Santa Fé, Resistencia, Corrientes, Puerto Unzué, Colón, Zárate, Puerto Madryn) no se ven beneficiadas, hasta el momento, con la creación de nuevos equipamientos y servicios más calificados, la paralela instalación de un mejor habitat o la modernización de sus centros terciarios.

El crecimiento de las actividades terciarias en los niveles superiores del Armazón Urbano argentino -aglomeraciones metropolitanas, capitales de provincia y centros regionales- no es, pues, significativo de cambios importantes en la organización de la producción o en la distribución de bienes y servicios en el territorio. Tampoco está correlativamente relacionado con la expansión económica de las regiones. En efecto, los porcentajes más elevados de empleos están comprendidos por los servicios administrativos corrientes, no especializados, los equipamientos ligados directamente al tamaño demográfico de las ciudades y sus áreas de influencia y la proliferación del comercio banal o actividades parasitarias. Sectores "refugio" de los mercados de trabajo regionales.

Los servicios privados, con sus empleos ligados a la decisión, el asesoramiento, los estudios de mercado o la información y, por ende, relacionados con la producción agrícola y su transformación, o con la industria más dinámica, no pueden aparecer en las entidades urbanas intermedias o pequeñas.

Asimismo, los equipamientos colectivos siguen a los tamaños de población ; la rentabilidad, diversificación y número de empleos que procuran dependen estrechamente del número de usuarios y de su frecuentación. Por ello, a pesar de una relativa dispersión de industrias banales, dichas ciudades carecen de servicios atractivos y no llegan a constituir espontáneamente "puntos fuertes" o "estructuras receptivas" adecuadas para la localización de nuevas actividades y la creación de empleos terciarios superiores fuera de sus administraciones, las filiales del sistema bancario, etc.

En el período intercensal (1960/1970), mientras que los empleos industriales se estabilizan, la dotación terciaria argentina creció aproximadamente un 38%, lo cual significó la creación de aproximadamente un millón de nuevos empleos. El considerable aflujo de activos al sector terciario sólo se

produce parcialmente -como ya se ha dicho- en razón de progresos técnicos alcanzados en los otros sectores y responde más bien a los fuertes movimientos de urbanización que motiva el lento desarrollo de nuestra economía y la reducida gama de oportunidades que ofrecen la vida agrícola y los medios rurales frente a la diversidad de empleos que procuran las ciudades mayores.

Este crecimiento terciario "espontáneo" afectó de un modo desigual a las diferentes regiones y ciudades, no tanto en lo referente a la distribución cuantitativa de los empleos sino muy especialmente en lo que concierne a su calificación y variedad. Un porcentaje muy elevado de empleos superiores tiende a concentrarse en la región urbana de Buenos Aires, en tanto que en las otras regiones se distribuye de un modo más o menos proporcional al peso demográfico de sus áreas de urbanización. Simples empleos de acompañamiento.

Todo el panorama de la actividad económica terciaria -eminentemente urbana- se ve afectado por la grave deformación que significa, desde el punto de vista de la ocupación del espacio nacional, la irrefrenable concentración de funciones y empleos en la aglomeración de Buenos Aires, su ilimitada exigencia de servicios y la multiplicación de oportunidades que genera su descontrolada vocación mercantil. Tal deformación no sólo se afirma en la satisfacción de necesidades y demandas de una población de casi 10 millones de habitantes ocupando desordenadamente una breve porción de territorio, sino, fundamentalmente, en los servicios que requiere el tamaño de su parque industrial y en las múltiples actividades ligadas a su producción.

En 1970 no menos de 1.800.000 activos encuentran ocupación en la heterogénea gama de actividades que comprende el sector terciario de la aglomeración de Buenos Aires. Esta elevada cifra -alrededor del 40°/o del total nacional- está en directa relación con el exagerado peso que esta región mantiene con respecto a la población nacional y al resto de la Argentina urbana, mucho más aún si se considera que dentro de su perímetro se localizan numerosos organismos de la administración nacional. Pero lo que es fundamental destacar es el hecho de que en su área central, un reducido espacio no mayor de 600 Has., no sólo se ejercen las funciones superiores del Gobierno sino que, además del comercio anómalo y los servicios excepcionales, se concentran los servicios más calificados de la actividad económica y cultural de todo el país. Tanto las instituciones financieras de alcance nacional e internacional, los principales centros de distribución de bienes y servicios y las sedes sociales de la mayoría de las empresas industriales más dinámicas, como las oficinas de los servicios vinculados con el desarrollo, la programación y la comercialización de sus producciones, se disputan codiciosamente los escasos terrenos del Area Central de la aglomeración.

Esta extraordinaria concentración geográfica de empleos especializados, ligados a la decisión y la conducción, el asesoramiento y la información, confiere a Buenos Aires el carácter de "polo de crecimiento" terciario exclusivo, cuyo poder de atracción -y de influencia- es tal, que impide, hasta hoy, la jerarquización de los niveles superiores del Armazón Urbano, la creación de servicios altamente calificados en los centros regionales mayores, y anula, por lo tanto, los esfuerzos por lograr una mejor difusión del desarrollo industrial en el territorio.

La industrialización por el camino de la sustitución de importación de bienes, aunque favoreció la acelerada implantación de actividades de producción yuxtapuestas al mercado dominante de consumo y la creación de numerosos servicios ad-hoc, retardó, al mismo tiempo, de un modo difícil de recuperar, el desarrollo de la investigación científica, de la relación Universidad-Industria, binomio imprescindible para la constitución de otros polos de crecimiento y de concentración de empleos. Por ello, a pesar de contar con un equipamiento de enseñanza superior sobreabundante -casi excesivo- distribuido por regiones y provincias, cuyas células se emplazan en ciudades que poseen una talla demográfica aceptable, como no lleva esencialmente inscripta en su estructura la investigación científica, su repercución se agota en la formación de profesionales corrientes y en una acción cultural más o menos extensiva. No da lugar a un clima de innovación propicio para la instalación de industrias "de punta", generadoras a su vez de numerosos puestos terciarios de acompañamiento y nuevos servicios, que podrían conferir a las ciudades un papel de dirección de la vida económica y social de las regiones.

Ahora bien, en el último lapso intercensal la población urbana nacional aumentó en 3.700.000 habitantes y, de ese crecimiento, casi el 43°/o fué absorbido por la aglomeración de Buenos Aires y el 28°/o por las ciudades comprendidas en el tramo de 200.000 al millón de habitantes; el 30°/o res-

tante se distribuyó en las ciudades intermedias mayores de 20.000 habitantes y los centros menores.

Esta acentuada primacía de la vida de ciudad sobre los medios rurales -en un país extenso y débilmente poblado, cuya población crece lentamente- debiera suponer un paralelo y equilibrado desarrollo de los empleos urbanos (industrias y servicios) así como también la multiplicación de los equipos colectivos relacionados con el habitat, la habilitación de viviendas, la ampliación de las ciudades y la renovación de sus centros.

Sin embargo, tal como se ha dicho, los empleos atractivos relacionados con las actividades más dinámicas se polarizan exclusivamente en Buenos Aires, en tanto que los de acompañamiento se dispersan de un modo proporcional al tamaño del resto de los componentes del Armazón Urbano.

Por otra parte, la intensidad de los movimientos de urbanización ha llegado a acumular un déficit habitacional que -si bien no cuantificado seriamente- implica graves carencias de aquellos equipamientos colectivos que se identifican con el hábitat y con el cuadro y la calidad de vida de los ciudadanos.

Hoy, 4 de cada 5 argentinos vive en ciudades, y la región urbana de Buenos Aires -cuyo tamaño es diez veces mayor que la aglomeración que le sigue en orden de importancia- llega a más que duplicar la suma de población de todas las capitales de provincia. El monopolio de empleos calificados por parte de su Area Central se refuerza sistemáticamente como lo muestra su indeclinable capacidad de auto-renovación, de construcción de oficinas "en blanco", de continentes de futuros servicios, hoy paradójicamente estimulada por el establecimiento de fuertes restricciones, impuestas a partir de un plazo dado, tendientes a frenar su desarrollo.

Esta hiperconcentración de población, de empleos y servicios determina efectos doblemente ruinosos. Por un lado, perpetúa el debilitamiento y la inestabilidad de las redes de centros regionales cuyo tamaño demográfico y espacial aumenta sin que crezca la jerarquía de sus servicios ni se desarrolle su capacidad industrial; y, por otro, establece tal estado de desorden y subequipamiento en vastas superficies de su propio territorio que descalifica el cuadro de vida de sus ciudadanos y torna penosa la existencia cotidiana.

La presencia de ciudades equipadas pero carentes de papel director en las regiones y los excesos derivados de la concentración de funciones en Buenos Aires definen una situación que se caracteriza por el derroche y los desaprovechamientos, y, fundamentalmente, por las profundas diferencias existentes entre las condiciones de vida de la ciudad y los medios rurales, entre las aglomeraciones mayores y los centros pequeños y aún entre el Centro y la periferia metropolitanos. Se instituye de este modo un sistema de disparidades y desequilibrios -pesada consecuencia de la ocupación espontánea del territorio- que se ven agravados por la falta de intervenciones voluntarias y la creencia en que los puros mecanismos del mercado resuelven eficazmente la exigencia de creación de empleos y la localización de actividades en el espacio geográfico nacional.

A pesar de la dotación actual de empleos que configuran la densa trama del sector terciario, de la intensidad de su crecimiento que llega a absorber en 10 años (1960-1970) más del 75 °/o de los activos que se incorporan a la vida económica, de su capacidad de animación de las economías regionales, de las superficies urbanas que consumen y los costos de transporte que generan, las actividades terciarias "centrales" no constituyen, en nuestro país, un objeto de reflección para el urbanismo normativo oficial ni un motivo para el establecimiento de controles o estímulos por parte de las administraciones. El "terciario" queda excluído de la preocupación de los responsables.

Los municipios provinciales realizan esfuerzos desordenados por captar las desiciones de localización de las empresas industriales pero dejan de lado la consideración de las actividades terciarias motrices y la preparación de las ciudades, la renovación de sus centros y la creación de externalidades para acogerlas.

Crece el prestigio de los "parques industriales" -en muchos casos simples loteos exurbanizados- como estructuras urbanísticas idóneas para cosechar los frutos de las leyes de promoción industrial, pero se desconoce el papel que juega, en la desición de los empresarios, la presencia de un habitat bien equipado y la atracción que representan los centros de ciudad organizados con calidad arquitectónica, genuinos "parques" de la actividad terciaria y medio urbano por excelencia. **Ningún organismo competente se ocupa de la promoción o la descentralización terciaria.**

En lo que concierne a los equipamientos colectivos, su localización, como ya se ha señalado

está directamente ligada a la presencia de población; los servicios que contienen deben por lo tanto estar situados "a mano" de los usuarios y la posibilidad de que puedan conferir estructura a la ciudad indica sin embargo la exigencia de su concentración.

En este sentido la marcada tendencia a realizar conjuntos de viviendas yuxtapuestos a los límites de nuestras ciudades, en razón de las dificultades y demoras (jurídicas y financieras) que plantea la renovación urbana y de las ventajas inmediatas que presentan los terrenos menos caros alejados de los lugares de trabajo, significa, simultaneamente, agravar las carencias y desaprovechar las aptitudes disponibles.

Las redes de centros y ciudades, inscriptas en las diferentes áreas de urbanización, constituyen la geografía espontánea de las actividades terciarias, el signo más visibles de las profundas diferencias que afectan a las economías regionales y a la organización de nuestro territorio.

Sin embargo este armazón, hoy fuertemente desequilibrado en razón de la descontrolada acumulación de población y de funciones en la aglomeración de Buenos Aires, se presenta al mismo tiempo dada la fuerte vocación urbana de los argentinos como una estructura disponible para la ramificación y el encuadramiento de servicios escalonados y para la difusión de equipamientos relacionados con las exigencias de empleo y la calidad de vida de la población; la falta de comprensión por parte de los responsables, acerca del papel que juegan las ciudades como factor de animación de las economías regionales y de orientación de los movimientos de urbanización, implica un costoso desaprovechamiento que impide tanto frenar la atracción de la región metropolitana y procurar su descongestión como organizar la fachada industrial del Paraná y multiplicar su eficacia económica.

Evolución de la población económicamente activa clasificada según rama de actividad (grandes sectores) — 1947/60/70

SECTOR	1947		1960		1970	
	Cant. empleos	%	Cant. empleos	%	Cant. empleos	%
Población activa total	6.267.313	100	7.524.469	100	9.008.307	100
Primaria	1.676.819	26,8	1.495.408	19,8	1.473.215	16,4
Secundaria	1.938.105	30,9	2.223.528	29,6	2.302.995	25,6
Terciaria	2.303.219	36,7	3.329.972	44,3	4.452.477	49,4
Construcción	349.170	5,6	475.561	6,3	779.622	8,6

Fuente: INDEC (la población desocupada y desactivada no bien especificada fue distribuida proporcionalmente en los diferentes sectores).

Tasas de actividad total por sexos.

	1947	1960	1970
Total	39,4	37,6	38,5
Hombres	88,6	84,4	73,7
Mujeres	23,4	23,2	24,5

Fuente: INDEC
Elaboracion propia

2.- CONSECUENCIAS DE LA OCUPACION ESPONTANEA

CONSECUENCIAS DE LA OCUPACION ESPONTANEA DEL TERRITORIO.

La decisión de participar en el comercio mundial, el imperativo de consolidar la unidad del territorio y de integrar al espacio nacional vastas zonas geográficas hasta entonces en litigio, fueron los poderosos factores que impulsaron la implantación de una extensa red de comunicaciones.

La revolución del transporte oceánico y terrestre (*) se convirtió en el soporte de la política de poblamiento y de valorización de la potencialidad agrícola, causa eficiente del despliegue económico alcanzado por la Argentina en un lapso de 45 años. Los ferrocarriles definieron ejes en torno a los cuales se organizó el espacio disponible, mediante la creación de ciudades y de nuevos medios rurales. El emplazamiento de más de 30.000 kilómetros de vías y el considerable equipamiento portuario de las llanuras templadas -Rosario, Buenos Aires, La Plata, Bahía Blanca- dan la medida del esfuerzo emprendido para cumplir con el abastecimiento interno y asegurar la salida de nuestras exportaciones.

Entre 1870 -fecha en que las líneas llegan a Córdoba (**) y 1914, si bien la más alta densidad de la red beneficia a las producciones pampeanas, prácticamente todos los centros importantes del país quedan ligados por el ferrocarril que, además a partir de la construcción del trasandino en 1910 procura el acercamiento económico y político con otras naciones del Cono Sur.

El ferrocarril fue puesto al servicio del desarrollo de una región-plan, cuyas excepcionales aptitudes productivas, al desplegarse en una escala sin precedentes, desplazan del mercado las antiguas agriculturas de las otras regiones y quiebran el precario equilibrio del territorio ocupado.

Posteriormente, en 1932, se define un "sistema troncal de caminos nacionales" (***) que propone vías radiales a los puertos, accesos a las estaciones ferroviarias, vinculaciones entre provincias y territorios, intercomunicaciones entre grandes ciudades y centros de producción importantes, y relaciones con los países limítrofes. Básicamente se trata de una red cuya concepción, en tanto seguía respondiendo a los imperativos de la demanda externa, buscaba acentuar la eficaz canalización de las producciones agrícolas desde las áreas de origen hasta los puertos. Es decir, que su objetivo, fue el de reforzar los ejes económicos ya favorecidos, cristalizando, de tal modo, desigualdades regionales de carácter demográfico y económico y el Armazón Urbano preexistente.

La voluntad centralizadora, la preocupación dominante de instituir una metrópolis nacional capaz de confrontarse con los grandes centros internacionales de decisión y de encarnar la representación de un país pujante y moderno, se concretó en el momento en que culmina el desarrollo del "Proyecto Agrícola".

En la década del 30, cuando la población nacional no había alcanzado el umbral de los 15 millones, Buenos Aires, y la gran aglomeración que comienza a transformarse, cuenta ya con más de 3 millones y medio de habitantes. Este peso demográfico, junto con la riqueza de equipamientos y servicios -en contraste con el escaso dinamismo de las demás regiones- se perfila ya como una preocupación compartida por relevantes intelectuales argentinos: Alvarez, Bunge, Lugones, Martínez Estrada. Tal toma de conciencia no tiene más repercusión que la de un alegato; sus denuncias, si bien graves, sólo se difunden entre restringidos sectores del pensamiento político nacional y dan respaldo a los persistentes reclamos comunes a la vida local de las provincias. Subsiste, en el interior, una enemistad latente contra la ciudad que monopoliza el poder, la riqueza y las decisiones, y un escepticismo -no siempre justificado- tiende a relativizar la importancia de los esfuerzos emprendidos por la Nación en otras latitudes del territorio.

El decenio de la cuestionable expansión industrial, 1935-1945, determina fuertes desplazamientos migratorios, éxodos de los espacios rurales poblados a las ciudades, que se orientan de un modo muy dominante hacia Buenos Aires y provocan un explosivo crecimiento demográfico y espacial de sus áreas suburbanas, informe propagación que se perpetúa hasta el presente. (*)

Desde la finalización de la Segunda Guerra, comienzan a acentuarse los aspectos más negativos de la geografía del desarrollo argentino: por un lado, la desersión generalizada de los medios rurales que se traduce en una incontrolable inflación urbana y

(*) En 50 años se construyeron en el mundo 1.300.000 km. de vías férreas.

(**) Las líneas se prolongan hasta Tucumán en 1876, y hasta Mendoza en 1885.

(***) Ley nacional de vialidad Nº 11.658

(*) La población del suburbio que representaba, en 1940, la mitad del total de la Capital Federal, la sobrepasó en un 50º/o en 1960.

en movimientos migratorios constantes entre ciudades; y, por otro, el refuerzo del potencial demográfico de la aglomeración de Buenos Aires, privilegiada tenazmente como sede de una desordenada proliferación industrial, en razón de los ahorros que suponen sus externalidades (*) y de la absoluta y voluntaria libertad de localización conferida a las empresas.

El escenario de la evolución económica no se modifica; sigue siendo el polígono de las llanuras pampeanas que contiene, en sus 500.000 km² además de las agriculturas de exportación, el área de urbanización mejor equipada desde el punto de vista de los transportes y servicios - la fachada industrial del Paraná - con su Región Metropolitana de escala mundial, el sistema nacional de puertos, y la aglomeración de Córdoba con sus actividades en plena expansión. Fuera de este panorama, sólo el eje fluvial del Río Negro y el sistema de oasis del Desaguadero muestran un relativo equilibrio interno. Las rutas nacionales que vinculan la aglomeración de Buenos Aires con Córdoba y Rosario, Bahía Blanca y Mendoza confirman el esquema radial de vías férreas y los fuertes ejes económicos resultantes del crecimiento de las exportaciones y de la satisfacción de la demanda del principal mercado de consumo, en tanto que el "progresismo" de gobiernos provinciales más activos desarrolla considerablemente las redes viales secundarias, a pesar de una tasa de motorización tan débil -en retroceso- que procura apenas recursos para su mantenimiento. (**) El resto del Armazón Urbano, sea por la debilidad económica de las regiones en las cuales se inscriben las ciudades y la inaccesibilidad a que se ven sometidas por los forzosos aislamientos o las producciones decadentes, y, en todos los casos, por un estado de sub-industrialización que impide salir de los precarios empleos de subsistencia, tiene una vida inestable y una capacidad de retención de población frágil, provisoria.

Todas las entidades urbanas crecen espacialmente e incorporan más población que la que admite su dotación de equipamientos e infraestructuras y el nivel de base rural se torna anémico. Se configura de este modo el decenio de los déficit, paradójicamente multiplicados por la realización de "planes de obras públicas" dirigidos desordenadamente a superar retrasos en materia de equipamientos sociales (vivienda, hospitales, escuelas) e infraestructurales.

Las acciones en el dominio de los transportes se orientan al desarrollo de la industria aeronáutica y al emplazamiento de una infraestructura áerea distribuida a lo largo del territorio, destinada, particularmente, a vincular radialmente todas las capitales de provincia y los principales centros regionales con Buenos Aires, que refuerza, de este modo, su papel de centro de decisión política y económica dominante. Las rutas existentes y el ferrocarril cuya convergencia, como se ha dicho, privilegió ejes económicos y mantuvo zonas desfavorecidas o aisladas, fueron considerados como componentes de un capital básico inicial ya instalado, de duración indefinida, razón por la cual se dejó de lado su mantenimiento y como consecuencia se aceleró su degradación.

Posteriormente, la instalación de la industria automotriz - primero en Córdoba y hoy con gravitación preponderante en la región metropolitana de Buenos Aires - obedeció a un verdadero cambio de política: las inversiones se orientan fuertemente a la ampliación de la red vial, decisión que es congruente con la transferencia de los tráficos de carga y pasajeros a la ruta, en desmedro del ferrocarril.

La construcción en la última década, de grandes infraestructuras de transporte, de integración regional e internacional -dentro del marco geoeconómico de la Cuenca del Plata - ha buscado remediar el prolongado aislamiento mesopotámico acentuado por la inexplicable decadencia de la navegación fluvial. Pero esta acción fragmentaria - rígidamente sectorial - llevada a cabo en la creencia de que existe una relación causal estricta entre la construcción de grandes obras y sus efectos en las sociedades regionales, entre "la vialidad" y el crecimiento económico, cuando no por la seducción que provocan las realizaciones de la ingeniería moderna, carece de contexto, de políticas referentes a la valorización de los territorios cuya accesibilidad y posibilidades habrían de mejorar.

En lo concerniente al aprovechamiento de la energía fluvial y el desarrollo del programa nuclear, las perspectivas indican que tiende a reiterarse el cuadro de Chocón-Cerros Colorados y de Atucha: en el lapso que media entre las ideas y su concreción se acumulan de tal manera las urgencias y los déficit suscitados por el gigantismo descontrolado de la

(*) Se puede decir, de manera esquemática, que la dispersión corre a cargo de la empresa, y la concentración parcialmente a cargo de la comunidad" (Pierre Massé - El Plan o el Antiazar).

(**) Del total de los tráficos por modos de transporte terrestre, en 1950, corresponde el 67 % al ferrocarril y el 33 % al automotor.

Región Metropolitana que, en definitiva, siempre resulta preeminente satisfacerlos, en función de la permanente ausencia de la "actual" demanda regional. El futuro se hace solo, como resultado de una suma de intervenciones sectoriales aisladas -muchas veces incongruentes- de la Administración central, desde la cual se "regionalizan" las inversiones públicas más importantes sin la participación real de los intereses locales. A posteriori se pretende medir los "impactos" que habrán de provocar las decisiones, sin percibir que las repercusiones de las obras en regiones y provincias desvitalizadas constituyen -justamente- objetivos a alcanzar, hechos positivos previsibles y principal finalidad, no meros efectos secundarios o derivados.

Por un lado, la abstracta claridad de las doctrinas económicas alternantes oscurece la visión hasta tal punto que la valorización del territorio y sus riquezas se la asimila a los subsidios y a los gastos improductivos en provincias; por otro, el obstinado esquematismo remite todos los problemas a una interpretación que pretende organizar los transportes, programar el desarrollo energético, promover la industrialización, estabilizar la inflación de títulos universitarios, construir viviendas, alentar las forestaciones, ampliar la capacidad agrícola, como sectores aislados que buscan su propia eficiencia a través de los mecanismos de un mercado alterado por graves desigualdades demográficas, económicas y de formación, que afectan las condiciones de vida de las regiones. Y, además, la primacía de los criterios de rentabilidad en el corto plazo impide tanto la adopción de inteligentes medidas de estímulo como la convergencia de los diferentes sectores al logro de objetivos de desarrollo comunes, capaces de reducir el desorden y los retrasos en un plazo mayor.

La búsqueda sistemática del crecimiento global apoyado en sectores -aptitud refrendada por todas las políticas económicas- no ha hecho sino redundar en un abandono de recursos que compromete en el fondo ese mismo crecimiento, dificulta el equilibrio y la competencia con otros países y, frente a la apertura de fronteras que procura la política de integración, coloca a la Argentina en una posición desventajosa. Pero, al mismo tiempo, ha alentado el anormal crecimiento demográfico de Buenos Aires, el desarrollo espacial descontrolado y la multiplicación en su área urbanizada de innumerables servicios ineficaces y empleos de subsistencia, representativos de una pseudo-terciarización de la sociedad que, lejos de expresar su incorporación a la civilización del valor agregado, al desarrollo en gran escala de producciones especializadas o la presencia de la investigación industrial, refleja las características de una economía inmóvil, frágil, sin horizontes.

Las desigualdades de población son las más evidentes y sensibles en un país como la Argentina, donde no sólo la densidad media (9 habitantes por km^2) es débil sino donde coexisten grandes áreas desiertas, aún no integradas económicamente a la vida de la Nación y una superconcentración que contiene en 16.000 km^2 del 36°/o de la población.

Por una lado, éxodos que conducen al deterioro de la vida social y económica de las regiones de origen, y, por otro, gastos por habitante en equipamientos urbanos, que aumentan en una progresión más rápida que las cifras de población.

La sistemática transferencia de población activa agrícola mal formada a los empleos que brinda la industria en las ciudades mayores establece la grave dificultad de valorizar los importantes recursos de la tierra que posee nuestro país y, simultáneamente, introduce la necesidad de realizar inversiones urbanas de escasa rentabilidad, es decir, inflacionistas.

Hoy, la sostenida actividad agrícola y la difusión industrial en las llanuras pampeanas - no obstante la relativa desvitalización de sus medios rurales, - contrasta con la apatía de un Norte incapaz de frenar el éxodo de su población a otras regiones, por ausencia de medidas destinadas a crear nuevos empleos y reconvertir sus producciones, y con el preocupante vasto vacío patagónico, en el que no se ha logrado aún la implantación de "estructuras receptivas" capaces de atraer actividades y arraigar a nuevas poblaciones. Y, frente a la estabilidad de los oasis de regadío subsiste el abandono y el despoblamiento de las planicies chaqueñas, cuya ocupación es reclamada en función de la necesidad de estimular la animación de su zona de frontera.

Regiones ricas y pobres, regiones jóvenes y viejas, siguen delatando las disparidades resultantes de una ocupación espontánea del espacio argentino.

Las disparidades regionales constituyen el cuadro más expresivo de una situación que ha llegado a su punto crítico, caracterizada por el empobrecimiento de vastas áreas relegadas a la condición de subdesarrollo, cuyas poblaciones emigran hacia la periferia de los grandes centros urbanos; la deficiente

ocupación de grandes extensiones que no alcanzan el umbral demográfico mínimo para generar actividades económicas rentables y eficientes; y la excesiva concentración de población y actividades en la región urbana de Buenos Aires, cuyo desorden mengua peligrosamente su eficacia económica y frena su poder de irradiación continental.

El interior está defraudado y el hombre de Buenos Aires contempla atónito la persistente degradación de su cuadro de vida, mientras se van desdibujando las líneas directrices que configuraron en su momento el armazón territorial del país. Todo se ve técnica o económicamente cuestionado por la carencia de una nueva concepción que valorice y relacione lo ya hecho con lo que espontáneamente se hace todos los días, y oriente las decisiones hacia la preparación del futuro. Y las llamadas políticas sectoriales, especializadas, ven trabada su intención de programar a largo plazo por la falta de un marco global de referencia determinado por grandes opciones nacionales - capaz de justificarlas, conjugando el desarrollo económico, el proceso de urbanización y el nivel de vida de la población.

De no modificarse esta situación - que implica un desaprovechamiento de las potencialidades regionales, de su población y sus recursos naturales - llegará a bloquearse el desarrollo del conjunto de nuestra economía y a comprometerse, por ende, el futuro de todos los argentinos.

Las consecuencias de esta ocupación "de hecho" del territorio pueden expresarse en un sistema de problemas manifiestamente negativo:

- UN PROCESO DE URBANIZACION DESCONTROLADA.
- EL EXCESIVO PREDOMINIO DE ACTIVIDADES SECUNDARIAS EN LA FACHADA INDUSTRIAL DEL PARANA.
- EL MONOPOLIO DE LA ACTIVIDAD TERCIARIA EN LA REGION METROPOLITANA DE BUENOS AIRES.
- LA INACCESIBILIDAD Y EL DESEQUIPAMIENTO DE LAS ZONAS AGRICOLAS.
- LA DESORGANIZACION DE LOS TRANSPORTES QUE PERPETUA LAS DISPARIDADES REGIONALES.
- EL DESAPROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS POTENCIALES.

3.- LAS DIMENSIONES DE UNA POLITICA DE ORGANIZACION DEL TERRITORIO

El horizonte del largo plazo - La Argentina de 40 millones de habitantes.

Múltiples factores, algunos ya lejanos y otros más recientes, fuertemente interrelacionados, contribuyeron a definir una ocupación del territorio muy desequilibrada y cuyos riesgos -de no intervenir con acierto- pueden agravarse en detrimento de la unidad de la nación, del ineludible desarrollo de su economía y de la seguridad y el orden de la sociedad.

A las desigualdades de poblamiento, que se expresan tanto en la existencia de vastas zonas vacías o muy débilmente ocupadas como en el contraste que se verifica entre áreas de urbanización preferenciales relativamente activas y zonas rurales en declinación, cabe agregar fuertes disparidades económicas de región a región y diferencias en las condiciones de vida de los habitantes.

Como ya se ha señalado, el hecho determinante de esta desigual distribución geográfica de población y actividades lo constituye la revolución agrícola llevada a cabo en 50 años en las llanuras pampeanas con la introducción de millones de agricultores europeos, el emplazamiento del denso sistema radial de ferrocarriles, la creación de nuevas ciudades. La decisión de un "grupo central directivo" de administrar, con espíritu industrial, la explotación de las praderas y desarrollar simultáneamente una gran ciudad a escala mundial, si bien por un lado logró poblar las llanuras vacías, por otro dió lugar a la creación de un polo terciario tan poderoso en Buenos Aires que llegó de inmediato a dominar la vida de todo el país e inevitablemente, a transformarse en el exclusivo complejo industrial-portuario de la Nación.

El aspecto más grave de los desequilibrios resultantes es entonces la excesiva concentración de habitantes en la región urbana de Buenos Aires y la centralización en su reducido espacio de un porcentaje inusitado de funciones, de equipamientos y servicios que además de desvitalizar regiones y ciudades y de privar a las provincias de la responsabilidad respecto a los asuntos que hacen a su vida propia, establece un grave desorden funcional dentro de su perímetro.

Hoy, ante la imperiosa necesidad de afirmar una etapa de crecimiento, los déficit acumulados nos apremian y el nerviosismo por canalizar las presiones y demandas implicadas en sus cifras empuja a considerarlos en su mera dimensión sectorial y, lo que es más grave, a satisfacerlos sin más, con una visión de corto alcance. Sin embargo la dimensión de los retardos es tal, que en muchos casos -transporte, comunicaciones, vivienda, infraestructura urbana- sólo podrá ser recuperada en un lapso mayor que el de una generación de argentinos. A lo cual debe agregarse la pesada consecuencia que acarrearía la perpetuación de una política dirigida a la simple satisfacción de las carencias acumuladas y que llevaría, en buena medida, a consolidar, justamente, las deformaciones de ocupación del territorio que urge modificar.

La exhibición de déficit sectoriales esquematizados en relaciones numéricas como así también la globalización de las necesidades en cifras demostrativas de la "situación nacional" en materia de infraestructura o equipamientos, ocultan las realidades regionales y sirven más bien a la apresurada concreción de programas de construcción y de provisión de equipos que a la necesidad de implantar actividades motrices o a la definición de medidas restrictivas o de estímulo, y la aplicación de esquemas de ordenamiento, según los casos.

Las realizaciones en materia de vivienda disimulan, cuando no agravan, el "déficit de ciudad", el envejecimiento de los centros o la propagación de suburbios desequipados; las obras de desarrollo energético dejan de lado la producción agrícola y la industrialización de las regiones; los grandes equipamientos de transporte delegan en los "llamados mecanismos naturales" las relaciones económicas entre las áreas que vinculan. Pero, además, los déficit más urgentes se relacionan directamente con la mayor concentración de población y ello conduce inevitablemente a descuidar, desde la óptica de las administraciones sectoriales responsables, las necesidades relativas al manejo e incremento de la producción agrícola, al mejoramiento de la calidad de la vida rural, representada por los centros pequeños, y al aumento de la receptividad industrial latente en las ciudades medianas.

Todo cuanto se decide hoy en materia de inversiones nacionales buscando remediar situaciones deficitarias, carente de referencias de largo plazo, de reflexión acerca de las dimensiones -y exigencias- del futuro, no hace sino acumular problemas más que recobrar los retrasos y tiende, por lo tanto, a agravar las desigualdades regionales heredadas.

En lo concerniente a las acciones y medidas de carácter provincial o municipal orientadas a resolver las dificultades que, en el territorio de sus jurisdicciones respectivas, suscitan deficiencias estructurales cuya reparación corresponde al orden regional y aun nacional, privadas de esta vinculación indispensable, pueden llegar a ser inoperantes o, lo que es peor, contrariar los buenos propósitos inspirados en la voluntad de hacer.

La rectificación de estos puntos de mira, erróneos en su concepción y causantes de derroches en razón de la débil rentabilidad económica y social que procuran las acciones por ellos orientadas, obliga, pues a ampliar las dimensiones geográficas hasta comprender todo el territorio y a situarse en un horizonte temporal bastante alejado que permita guiar la acción regional, los programas y proyectos, hacia objetivos de conjunto.

Ahora bien, corregir estas profundas deficiencias que afectan el desarrollo y la integración de nuestro país, remover las pesadas inercias heredadas y modificar la relación entre el peso demográfico y económico de la región metropolitana de Buenos Aires y las demás regiones argentinas, sólo sería posible en un plazo prolongado, no menor de 25 a 30 años.

En efecto, una política de organización y equipamiento del territorio que busque alcanzar un mejor equilibrio entre las diferentes regiones y ciudades del país, y disminuir pronunciadas disparidades, evitando la convergencia de los movimientos migratorios a la extendida aglomeración de Buenos Aires, supone la fructificación de medidas relativas a la descentralización económica, la transformación de las ciudades y el desarrollo industrial, que requieren lapsos prolongados para su cumplimiento.(*)

Como lo indica nuestra propia experiencia, la valorización de yacimientos mineros, la provisión de nuevas fuentes de energía, el aprovechamiento de los recursos oceánicos -aun contando con la decisión unánime de realizarlos- implican procesos complicados y lentos. La habilitación de nuevas tierras a la producción requiere la realización de estudios, la incorporación de infraestructuras y el equipamiento de centros de servicios cuya concreción se dilata. Las grandes infraestructuras (puertos, energía, transportes) exigen plazos de maduración y realización que desbordan las expectativas y las presiones inmediatas. Por otra parte, el tiempo que exige la formación de hombres idóneos no puede abreviarse sin riesgo de comprometer su calidad. El paso de las ideas a la acción y de ésta al logro de los efectos calculados constituyen, pues, un proceso pausado, con un ritmo propio que desafía la impaciencia por obtener modificaciones inmediatas.

Es decir, que toda política dirigida a incorporar a la vida económica y social de la Nación los espacios aun disociados, a reconocer y habilitar las reservas regionales, a lograr densidades de población aptas para valorizar cuidadosamente los recursos de la tierra y crear condiciones para la constitución de nuevos polos de crecimiento, a permitir la acción innovadora de la investigación y alcanzar un dinámico y estimulante nivel de comunicaciones, quebrando al mismo tiempo el infecundo monopolio de una sola ciudad, todo ello supone el reemplazo de las concepciones tácticas y los pragmatismos, por una actitud prospectiva que ayude a ver en grande e impregne las acciones del presente con las exigencias del povenir.

Pensar de aquí a más de 30 años -tiempo necesario para que los que hoy nacen alcancen el manejo de las decisiones- impone tomar conciencia, en primer lugar, de las nuevas dimensiones demográficas que habrá de adquirir la Argentina y de su significación en cuanto a la magnitud de requerimientos que de un modo u otro deben ser satisfechos; y también de la posibilidad de ampliar eficazmente la actividad económica nacional a través de una ocupación más equilibrada del territorio.

Pero asumir el largo plazo como horizonte temporal de referencia exige, ineludiblemente, para ser realistas, admitir las evoluciones, tomar el país en marcha y aceptar, como datos "pesados", el crecimiento de la población en general, el mantenimiento de los procesos de urbanización y el aumento de la talla de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Con una población de poco más o menos 40 millones de habitantes -nuevo horizonte demográfico- el territorio continental argentino dejará de constituir un espacio escandalosamente subpoblado para incorporarse a niveles de densidad que, descontando las áreas de receptividad necesariamente rígida, puede alcanzar umbrales considerados aceptables (*) para el cuidado de los recursos de la tierra.

(*) "Sin embargo, a falta de autonomía, la ordenación del territorio tiene su especificación: implica una acción de largo alcance cuyos resustados son visibles, duraderos, inscriptos en el suelo. Algunos días son suficientes para decidir la paz o la guerra, algunos meses para elaborar una Constitución, algunos años para difundir una técnica o comprometer una balanza de pagos. Son necesarios decenios para modificar el equilibrio de un territorio". (Pierre Massé - "El Plan o el Antiazar").

(*) Más de 20 habitantes por km.^{2}

La dotación de argentinos, que hace 30 años viviá en ciudades, representaba alrededor del 60°/o de la población total del país, procentaje que hoy alcanca el 80°/o y habrá de proseguir a expensas de una población gradualmente desplazada de los diferentes sistemas de producción agrícola. Ello implica la incorporación de casi 14.000.000 de nuevos habitantes a la vida de ciudad, cuyos requerimientos de superficie equipada, para ser satisfechos, harían necesario más que duplicar -exceptuando a la región metropolitana- todas las entidades urbanas, cualquiera sea su tamaño, que hoy animan y estructuran los espacios regionales.

Estas nuevas dimensiones demográficas constituyen hipótesis globales, resultado de extrapolaciones simples -la evolución casi mecánica de pocas variables- que contienen una dosis mínima de voluntarismo: lenta reversión de la tasa de crecimiento y freno gradual de la urbanización. Pero sirven para acentuar y cobrar conciencia de los rasgos dominantes que caracterizan nuestra actual inferioridad demográfica medida en términos cuantitativos. La evolución en el largo plazo muestra, sí, la posibilidad de contar con un territorio más poblado y mejor ocupado que hoy, pero señala, al mismo tiempo que los débiles umbrales que podrían alcanzarse obligan a un cálculo minucioso de todos los esfuerzos que será necesario desplegar para evitar tanto los costos de la dispersión de poblaciones ocupadas en tareas de subsistencia, como los derroches generados por la hiperconcentración de activos distraídos en empleos banales.

La provisión de empleos -su número y calidad- representa, pues, la mayor urgencia que la economía debe atender, pero no simplemente por razones de doctrina, sino porque los recursos humanos son los que movilizan, organizados en empresas, el "capital natural", y los responsables del esfuerzo de desarrollo necesario para mejorar las condiciones de vida y elevar a la Nación como conjunto solidario.

En la Argentina de 40.000.000 habitantes, la población efectivamente activa -incluyendo un considerable aumento de la mano de obra femenina-, llegaría a representar una cifra equivalente a los 18 millones de empleos. Ello significa un incremento sobre la actual dotación de casi 8.200.000 empleos.

Pero la estructura de las actividades no será la misma. La población activa agrícola habrá disminuido en términos relativos, en tanto que la nueva gama de actividades industriales y terciarias deberá asegurar, como mínimo, un número equivalente al doble de los puestos de trabajo que hoy provee.

Esta relación de los efectivos entre los sectores de empleo, primario (10°/o), secundario (40°/o) y terciario (50°/o), aparentemente estática, conservadora, no muy alejada de la actual, no significa proponer la extrapolación de la deficiente estructura interna que los caracteriza, sino que lleva implícito el reconocimiento de las profundas transformaciones económicas -y sociales- que se anuncian y difunden desde las "zonas centrales" del grupo superior de las naciones más desarrolladas.

Por un lado, dichos porcentajes significan el mantenimiento de una población activa técnicamente necesaria para el cuidado de los recursos de la tierra y la multiplicación de la producción agrícola; por otro, responden a la abierta posibilidad de intensificar la exportación de valor agregado a las sociedades post-industriales y además a la necesidad de crear genuinos polos de crecimiento terciarios en las diferentes regiones argentinas, fortificar los servicios y ampliar la receptividad turística.

Satisfacer las necesidades de empleo, infraestructuras y equipamientos que habrán de generar los 14 millones de nuevos argentinos -el 90°/o de los cuales vivirán en ciudades- que se irán incorporando a la vida del país en el lapso poco mayor que el de una generación, impondrá la habilitación de decenas de miles de hectáreas de territorio equipado.

El sólo incremento natural de la población obligará a duplicar prácticamente la dotación actual del parque de viviendas; pero si a ello se agrega toda la gama de equipamientos colectivos, las áreas verdes y los servicios que reclaman la constitución de un habitat sano y la organización de un cuadro de vida decoroso, ese esfuerzo sectorial se traduce en "necesidades de ciudad" de una magnitud equivalente -como ya se ha señalado- a casi la suma de todos los centros existentes menores de 1 millón de habitantes.

Las funciones correspondientes a la talla de las regiones, de las futuras ciudades mayores o sistemas de ciudades, demandan grandes equipamientos "a escala": complejos culturales, centros de investigación, sedes universitarias. Por su parte, los esparcimientos, las movilizaciones estacionales y semanales, el uso del tiempo libre por una población en aumento, reclaman la habilitación de la geografía, la accesibilidad y el equipamiento de los paisajes. Los lugares de trabajo de la población activa, el desenvolvimiento de nuevas actividades industriales y múltiples servicios que demandará el

movimiento de la economía, requieren tierras en el interior de las aglomeraciones, extensiones periurbanas, superestructuras próximas a las áreas residenciales.

Sus comunicaciones deberán favorecer el desarrollo de las producciones y los intercambios entre ciudades y regiones, conferir unidad a las áreas de urbanización y eficacia a las aglomeraciones, satisfacer las previsibles mayores exigencias de movilidad. En suma, multiplicar los grados de accesibilidad en todas las estructuras del territorio. Lo cual exige la definición de nuevas redes de itinerarios y categorías de servicios, la urgente modernización de las comunicaciones, la construcción de infraestructuras de superficie y en sitio propio, la previsión de reservas próximas a los principales puertos, aeropuertos y zonas de ruptura de carga con destino al desarrollo de actividades comerciales, centros terciarios y zonas industriales relacionadas con su localización estratégica.

Estas necesidades de nuevas extensiones de tierra, infraestructuras, equipamientos colectivos y viviendas que reclaman las nuevas dimensiones demográficas se transformarán en verdaderas exigencias, en demanda solvente, si se añade -como cabe esperar- un crecimiento de la producción nacional que redunde en la multiplicación de los ingresos personales, en el consumo per-cápita, y en la elevación de las condiciones de vida de los 40 millones de argentinos. Es decir, que no se trata meramente de fraccionar tierras disponibles, sino de habilitar nuevas superficies organizadas -y equipadas- a los diferentes usos y funciones de la actividad urbana y los medios rurales, de transformar las actuales ciudades, establecer otras nuevas o crear centros periféricos.

En término globales, desde hoy hasta poco más de 30 años, deberán abrirse -al margen de los requerimientos suscitados por la recuperación de los déficit- alrededor de 120.000 hectáreas con destino a la construcción de conjuntos de viviendas, equipamientos ligados e infraestructuras, distribuídos, con una densidad promedio análoga a la actual, entre las áreas densificadas intramuros de los actuales perímetros urbanos, las extensiones y los nuevos centros en las regiones vacías. Y la congruente habilitación de zonas verdes -cuya función es ya contabilizada en los estudios económicos y cuyo prestigio crece en directa relación con las degradaciones que invaden la vida cotidiana destinadas a cubrir razonablemente las necesidades de la población que residirá en aglomeraciones de más de 1.000.000 habitantes demandará no menos de 26.000 hectáreas.

Aproximadamente 90.000 camas -1.300 has. de hospitales- requerirá el tratamiento de la salud de 14 millones de nuevos habitantes y sólo la dotación de equipamientos de enseñanza superior -30 nuevas "universidades" a crear de 10.000 alumnos cada una- habrá de requerir la realización de 3.000.000 de m2. de aulas, laboratorios y talleres, sea cual fuere la organización académica adoptada por las instituciones y al margen de las áreas de uso común dentro de los recintos.

En lo que concierne a los empleos secundarios, cuya dotación llegaría a más que duplicarse, cabe suponer un porcentaje equivalente al 70º/o podría agruparse bajo la fórmula urbanística de zonas o parques industriales en tanto que el resto se dispersaría normalmente en el interior de los tejidos urbanos. En tal caso los loteos industriales con servicios centralizados habrán de significar una demanda de tierras que, si bien dependerá, en definitiva de la densidad de empleos, no será nunca inferior a las 20.000 hectáreas anexas a los polos de crecimiento que puedan crearse inscriptos en las áreas de urbanización preferenciales.

Por su parte la evolución del sector de los servicios, de las actividades cuya existencia y ordenamiento definen la jerarquía, confieren estructura a las ciudades y califican el cuadro de vida de sus habitantes, hará necesario prever superficies de espacios en los centros direccionales y concentraciones de equipamientos accesibles, "a mano" de las poblaciones. Ello, si bien no impresiona por su dimensión cuantitativa, supone en cambio operaciones de renovación y emplazamientos estratégicos, si se busca modificar -como es deseable- la deficiente situación y las carencias que hoy se perciben en el dominio del habitat, y mitigar los marcados desniveles existentes entre la vida urbana y los medios rurales.

Todo ello representa, poco más o menos, en términos de superficie, la organización de 240.000 nuevas Has. equipadas -12 veces la ciudad de Buenos Aires- distribuidas en el territorio y encuadradas en las diferentes categorías de ciudades que habrán de integrar el futuro Armazón Urbano nacional.

Estas dimensiones territoriales que, si se quiere dominar el desorden fundiario del presente, es menester concebir como espacios urbanizados, co-

mo llenos y vacíos de la arquitectura del territorio, relacionadas con tramas de circulación, polarizadas en centros, dan la medida tanto del esfuerzo de reflexión, del despliegue de imaginación que deben alentar los estudios dirigidos a proponer soluciones como así también la constante voluntad requerida para concretar las decisiones. Indican sobre todo la calidad que debe impregnar las acciones si es que se pretende construir seriamente el porvenir en vez de padecerlo, Más aún, si se reconoce que el territorio nacional, la geográfia y los paisajes son también bienes escasos, recursos no renovables; que el desarrollo económico y la industrialización son compatibles con el celoso cuidado del cuadro de vida, en lugar de conceder pasivamente que la degradación de sitios y ciudades es la fatal consecuencia del crecimiento de la población y de la expansión de las actividades económicas.

Todo ello señala la grave responsabilidad de prever, organizar y orientar el dinamismo, de guiar la localización de los crecimientos, de imaginar alternativas posibles en cuanto a la futura ocupación del territorio, dejando de lado actitudes extremas, tanto las que confían equivocadamente en la ilimitada disponibilidad de recursos territoriales gratuitos, como las que abandonan con aire pretensioso la geografía -los recursos naturales- a las leyes del mercado o las que intentan, imitando los dudosos "movimientos" ecológicos, reducir a cero el desarrollo económico, los procesos de urbanización y la necesidad de renovar y modernizar las ciudades (Zero Development Growth y Zero Economic Growth).

Las nuevas dimensiones de la demografía, el preconocimiento de los tamaños y jerarquías de las entidades urbanas, la estimación de las necesidades de tierras y equipamientos, y la ponderación de las exigencias de movilidad constituyen la materia inerte del porvenir. Lo que los anima y relaciona eficazmente como cuadro de vida y les confiere poder estructurante son, precisamente, los objetivos mayores de un nuevo desarrollo que orientan la definición de una política de Organización del Territorio. Objetivos que sintetizan las aspiraciones materiales de todos los habitantes:

- EL MEJORAMIENTO DEL NIVEL Y DE LAS CONDICIONES DE VIDA;
- LA DIFUSION TERRITORIAL DE LA CULTURA Y LA INFORMACION;
- LA LIBERTAD DE ELECCION DEL LUGAR DE RESIDENCIA Y DE TRABAJO;
- LA PARTICIPACION DE TODAS LAS REGIONES EN LA RESPONSABILIDAD Y LOS BENEFICIOS DE LA EXPANSION;
- LA PROTECCION DE LOS PAISAJES Y DE LOS MEDIOS RURALES.

4.- EL SISTEMA DE OPCIONES

La extensión de la Argentina continental, la débil densidad de su poblamiento que es inferior a los bajos promedios de la gran mayoría de las naciones latinoamericanas, hacen que sea comúnmente considerada como una gran reserva de espacio disponible y poco aprovechado.

Pero homologar la mayor parte del territorio nacional con las potencialidades agrícolas de las llanuras templadas -actitud corriente en las exageradas descripciones y en los juicios de los extranjeros-, tomar nuestros vacíos demográficos como exponentes de desajustes entre población y producciones que pudieran ser fácilmente remediados con cuestionables migraciones masivas, supone dejar de lado diferencias de aptitudes económicas y ecológicas que caracterizan a las grandes zonas constitutivas del espacio argentino. Significa ignorar que no menos de la mitad del territorio -el oeste árido, el gran sur y parte de las planicies chaqueñas- presenta definidas restricciones en cuanto a su producción agrícola y umbrales poco elásticos para densificar su ocupación en plazos perentorios.

Esta situación limitativa que, teóricamente, cabría modificar mediante la concreción de "escenarios inaceptables", -una megaconcentración urbana que programe, dirija y controle la explotación de todo el territorio- es sólo una etapa de una evolución multisecular cargada de hechos identificados con nuestra historia y que por lo tanto no sólo debe ser respetada sino también reafirmada y proseguida tenazmente en sus grandes lineamientos.

El horizonte demográfico de 40 millones de argentinos permite contar con los recursos de población suficientes como para mejorar sensiblemente, dentro de un marco proporcionado, es decir, sin mutaciones incontrolables, la relación con el territorio, ampliar la capacidad de la economía y evitar los procesos de desertización.

La incorporación "natural" de 14 millones de habitantes implica agregar, en poco más de 30 años, una población equivalente al total con que contaba la Argentina en 1947, una dotación de activos mayor que el contingente de europeos que sólo en 20 años permitió cumplir en las desiertas llanuras pampeanas una verdadera revolución agrícola, dinamizar las economías de las otras regiones, crear numerosas ciudades, promover el desarrollo urbano de Buenos Aires, y confirmar la unidad argentina.

Semejante cambio de talla, de peso demográfico, en sí mismo sólo parecería introducir nuevas demandas en materia agrícola y productos industriales, cuya magnitud podría satisfacerse simplemente con un gradual acompañamiento de habilitación de tierras y un ritmo de industrialización equivalente al de los tres decenios recién cumplidos.

Sin embargo, si se pretende mejorar los actuales niveles de alimentación y de consumo de la próxima generación de argentinos y, además, participar de un modo creciente -de acuerdo con las aptitudes de nuestro territorio- en la atención de las graves necesidades y las demandas solventes de otros países (productos manufacturados, granos, carnes, frutos, etc.), ello exige modificaciones tanto de escala como de estructuras.

Pasar a menos que duplicar los actuales volúmenes de producción requiere afiliarse a una agricultura altamente evolucionada, meta que sólo puede lograrse mediante la incorporación de nuevas explotaciones y la multiplicación de la productividad. Ampliar el stock ganadero con el fin de adecuarlo al aumento del consumo interno y de la exportación hará necesario contar con una cuidadosa organización de protección sanitaria, cuya red deberá controlar el dilatado espacio agrícola de pastizales y praderas. Sustituir las importaciones de madera y productos derivados significa, de aquí a 30 años, duplicar el actual ritmo de plantaciones hasta totalizar más de 2 millones de nuevas hectáreas en explotación.

Atender la demanda de producciones de nuestros oasis fluviales por parte de las poblaciones tropicales en crecimiento explosivo, señala no solo la conveniencia de ampliar las fronteras de regadío sino de organizar tanto la escrupulosa regulación del uso de los recursos hídricos como la ocupación y manejo de los suelos. Pero, además, aprovechar los recursos de las tierras sumergidas, de los fondos marinos de jurisdicción nacional, cuya extensión equivale a más de la tercera parte de nuestro espacio continental, acelerar la explotación de la mon-

taña, abrir y ordenar los paisajes naturales al ocio activo de millones de clientes urbanos, participar activamente en la satisfacción de la intensa demanda de producciones industriales que comienza a manifestarse en las grandes áreas desarrolladas del mundo con sus sociedades dominadas por las actividades terciarias, constituyen tareas irreversibles, posibilidades de cuyo cumplimiento dependerán las condiciones de vida de los 40 millones de argentinos que habrán de ocupar el territorio de aquí a 30 años. Significa, al mismo tiempo, la medida de los esfuerzos que será menester desplegar no sólo en cuanto a la realización de múltiples infraestructuras y equipamientos de todo tipo, sino fundamentalmente en lo que concierne a la formación intensiva de los recursos humanos, a la aplicación de miles de nuevos especialistas encuadrados en centros de investigación y oficinas de asesoramiento, y a la incorporación de la asistencia técnica de las naciones más avanzadas.

La Política de Organización del Territorio en tanto busca corregir voluntariamente las deformaciones estructurales que ha provocado una ocupación espontánea guiada por la incitación inmediata de las concepciones y los compromisos sectoriales, se inscribe, necesariamente, por naturaleza, en una perspectiva amplia, de largo plazo, y que abarca el conjunto del país con todas las aptitudes y las variedades específicas de cada una de las grandes zonas que lo constituyen.

Esta inevitable referencia a un horizonte alejado no significa eludir las responsabilidades que reclama el presente o ignorar lo contingente propio del corto plazo, de la preocupación de las administraciones y las empresas, sino que, a la inversa, supone una referencia, a un segmento del porvenir susceptible de captación, que permita calibrar mejor y orientar con claridad las acciones de hoy.

El permanente diálogo con el futuro, inevitable dominio de la Organización del Territorio, no tiene como objetivo dibujar irresponsablemente -en el laboratorio- la fisonomía de una posible nueva sociedad comandada por puros aportes tecnológicos, ni puede proponerse inscribir la actividad económica de la Nación en modelos continentales inspirados en un socialismo humanitarista que ahorra tantas dificultades como delega soberanías; tampoco intenta distraer la voluntad proponiendo la búsqueda de un espacio desnacionalizado desprendido de la concreta realidad de la historia argentina, ocupado por "hombres nuevos" afiliados a empresas planetarias.

Se trata de una reflexión para la acción; de ver en grande, de plantear perspectivas lo suficientemente amplias como para poder ajustar lo que hoy se hace no tan sólo a la medida de los retardos sino, esencialmente, a la escala y los ritmos que señalan la demografía, la urbanización y una expansión de las actividades concordante, con el nuevo orden económico mundial en gestación, la apertura a la competencia, el camino de las integraciones y la ampliación espacial de nuestro horizonte económico.

La construcción de rutas sin la paralela ampliación de los sistemas de almacenamiento y desligada de la modernización de los puertos, la ejecución de costosas infraestructuras sin congruentes políticas de estímulo a las economías regionales, la ampliación de regadíos sin claro destino productivo, la realización de equipamientos urbanos carentes de referencias acerca del ordenamiento general de las ciudades, los desmontes de tierras fiscales sin estudios de suelo, la inflación de títulos universitarios desvinculados de los problemas que afectan a las regiones, la reducción de la red ferroviaria "en sí misma" sin relación con la localización del desarrollo industrial, constituyen ejemplos de la imprevisión, generadora de derroches inflacionarios, que rige las políticas sectoriales del Estado. Y, sobre todo, ponen de manifiesto un cerrado desconocimiento y una persistente desaprensión acerca de los datos que comandan el desarrollo de toda la Nación: el número de hombres, su distribución en el territorio, la calidad de los empleos y su localización.

Todas las políticas económicas estuvieron -hasta el presente- dominadas por el criterio de lograr objetivos globales de dimensión nacional, y de establecer, en consecuencia, para lograrlos, la participación que debiera corresponder a cada uno de los sectores de la economía. El "aspecto" territorial sólo fue eventualmente considerado en la medida en que ciertos tipos de explotación y de transformación se hallaran fatalmente ligados a la presencia de específicos recursos naturales o a la importación de usuarios intermedios.

Por el contrario, la Política de Organización del Territorio debe buscar un mejor ajuste de las acciones a la variedad de los problemas regionales y proponer en tal sentido orientar voluntariamente las decisiones sectoriales. Ello obliga a salir de los análisis y diagnósticos macroeconómicos y a programar las inversiones con criterios más permanentes que la rentabilidad inmediata, con referencias que, si

bien integran los factores técnicos y económicos, comprenden asimismo las dimensiones cualitativas de la expansión.

Sin tomar en consideración la recuperación de importantes retardos que afectan la organización y funcionamiento de las grandes aglomeraciones argentinas, de los centros de irradiación regional, ni el indispensable refuerzo de equipamientos que demanda la frágil situación de las ciudades pequeñas o el caótico desenvolvimiento de las ciudades medianas más activas que tienden a consumir desordenadamente tierras agrícolas de calidad, la demanda de espacio que propone el horizonte temporal de los próximos 30 años, la nueva población de 14 millones de habitantes que se agregará a la dotación actual, será poco más de 250.000 hectáreas. Pero, como ya se lo ha subrayado, se trata de hectáreas equipadas con infraestructuras, organizadas funcionalmente, servidas por modernas comunicaciones, cargadas de construcciones destinadas al desarrollo del habitat y al desenvolvimiento de la actividad económica.

Constituyen, por lo tanto, el continente, las dimensiones de un vasto programa de realizaciones a emprender y expresan un reconocimiento de las necesidades de todo orden -sin privilegio de localizaciones- cuya gradual satisfacción permitirá ir acompañando la evolución de la demografía y los requerimientos de la población activa.

En cuanto al potencial de recursos naturales, su esquemática mención -a la cual cabría agregar las reservas hídricas y energéticas, así como también las grandes obras en marcha o en proyecto destinadas a ponerlas al servicio del desarrollo económico global- no busca evaluar o proponer consumos de acero, cobre, celulosa, petroquímica, etc., a un plazo dado, sino poner de manifiesto la generosa amplitud para satisfacerlos, que posee el espacio nacional y, por ende, la capacidad de creación de los empleos que demande el crecimiento de la población activa.

Ello no implica la intención de inscribir la Política de Organización del Territorio en una "economía de necesidades" que reemplace al imperativo de alcanzar una tasa de crecimiento del producto bruto los más elevada posible, único modo de alcanzar los objetivos cualitativos de un nuevo desarrollo signado por la calidad. Pero es indispensable destacar que el logro de dichos objetivos se ven condicionado por una situación, relativamente rígida, por una ecuación de caracteristicas peculiares: un dilatado territorio dotado de recursos naturales, ocupado por una población escasa -cuya tasa de crecimiento es débil- que ha optado decididamente por formas de vida urbanas.

Decidir nuevas inversiones y recuperar los retardos: todo es urgente; pero no todo puede hacerse en todos lados y al mismo tiempo. Lo cual exige un severo compromiso entre lo deseable y lo posible así como prioridades geográficas claras.

¿Cómo distribuir entonces en el territorio la población, las actividades, las inversiones, para evitar la definitiva cristalización de deformaciones tales como el costoso gigantismo y el desaprovechamiento de hombres jóvenes en actividades banales que ocasiona la hiperconcentración metropolitana; la penosa dispersión de poblaciones escasas en nuestro "Gran Sur", sin relación con los abundantes y promisorios recursos "a mano"? ¿Como superar el pobre dinamismo de las ciudades de frontera, las fragilidades que se advierten en la red urbana de las llanuras pampeanas y la depredación de las fachadas litorales motivada por las codicias sectoriales?

Se ha dicho repetidamente a lo largo de este documento que las múltiples disparidades de crecimiento, de nivel de vida y del empleo que se verifican hoy en las diferentes regiones argentinas deben ser entendidas como el resultado de diferencias de estructura demográfica y económica pero también como el efecto de la visión sectorial de corto alcance. Estos desequilibrios se reflejan manifiestamente en nuestro territorio y su versión más expresiva está dada por la persistente concentración de población y actividades en la fachada industrial del Paraná, frente a la incipiente demografía del Gran Sur, el vacío de las planicies chaqueñas y la inestabilidad del armazón urbano de la región de las Grandes Cuencas.

A pesar de la "espontánea" descentralización de decisiones que significa la forma federal de gobierno, de la voluntaria dispersión de los institutos de enseñanza superior y de las grandes obras de infraestructura realizadas en el territorio interior con la decisiva intervención de fondos nacionales, el divorcio entre las políticas económicas y la geografía ha determinado la acentuación de desigualdades regionales -denunciadas hace ya varios decenios- (*) que comprometen seriamente el desarrollo de la Argenna.

(*) Juan Alvarez, en 1918, propone la transferencia de funciones de Buenos Aires a otras ciudades del interior con el fin de limitar su acelerado crecimiento.

La política de Organización del Territorio se funda, pues, en la urgencia por dominar inaceptables desequilibrios que han llegado ya a su punto más crítico y lo que es peor aún, tienden a cristalizarse, a inmovilizar los recursos reales y a corroer las bases mismas de la expansión nacional y del dinamismo de la sociedad.

Frente al sistema de problemas que son, en definitiva, la consecuencia de una ocupación espontánea del territorio, esta Política propone un sistema de opciones tendientes a definir múltiples acciones capaces de procurar su organización voluntaria.

LOS PROBLEMAS:

- UN PROCESO DE URBANIZACION DESCONTROLADA.
- EL EXCESIVO PREDOMINIO DE ACTIVIDADES SECUNDARIAS EN LA FACHADA INDUSTRIAL DEL PARANA
- EL MONOPOLIO DE LA ACTIVIDAD TERCIARIA EN LA AGLOMERACION URBANA DE BUENOS AIRES
- LA INACCESIBILIDAD Y EL DESEQUIPAMIENTO DE LAS ZONAS AGRICOLAS
- LA DESORGANIZACION DE LOS TRANSPORTES QUE PERPETUA LAS DISPARIDADES REGIONALES
- EL DESAPROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS POTENCIALES

LAS GRANDES OPCIONES: *

- LA REGULACION Y ORIENTACION SELECTIVA DEL CRECIMIENTO URBANO
- LA DIFUSION DEL DESARROLLO INDUSTRIAL
- LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS CALIFICADOS
- EL ORDENAMIENTO DE LOS ESPACIOS RURALES Y LA JERARQUIZACION DE LOS CENTROS DE SERVICIOS
- UN SISTEMA DE MOVILIDAD QUE ESTIMULE LAS RELACIONES CULTURALES Y ECONOMICAS DE LAS REGIONES ENTRE SI Y CON EL EXTERIOR.
- LA VALORIZACION DE LAS ECONOMIAS REGIONALES

(*) "La Política en un sistema de soluciones a un sistema de problemás". Ortega y Gasset. Escritos políticos (1931)

Los objetivos de orden socioeconómico que el Gobierno Nacional ha establecido para superar los efectos de una crisis de excepcional gravedad, implican el saneamiento de la situación monetaria y financiera, el aumento de la tasa de crecimiento económico, el mejoramiento de la distribución de los ingresos. Ello requiere, para su cumplimiento, la participación de todas las fuerzas vivas de la Nación y una mayor eficacia del sector público. El realismo de los mencionados objetivos exige -si se quiere alcanzar los resultados previstos- que ninguna de las acciones correspondientes sea subestimada ni descuidada.

En tal sentido, la Política de Organización del Territorio y de Acción Regional, que constituye una clave para la implantación del proceso iniciado, tiene que estar estrechamente ligada a la política económica, constituír no sólo un rasgo visible sino su componente determinante, su referencia permanente.

Pero el alcance de las grandes líneas de la organización del territorio no pueden limitarse exclusivamente al dominio economico. Se extienden también al campo social y político. En el plano social debe permitir la absorción del desempleo y la elevación del nivel de vida de las poblaciones sin desplazarlas de su ubicación original. En el plano político los efectos son numerosos, entre los cuales puede citarse:

- evitar la concentración demográfica en las grandes ciudades y muy especialmente en la aglomeración de Buenos Aires;
- estimular la responsabilidad de los dirigentes de las provincias;
- contribuir a reforzar la cohesión de la nación por el hecho de que los ciudadanos pueden unirse políticamente en torno a proposiciones cuyos resultados sean concretos, verificables, inscriptos en el mapa del país.

La Argentina cuenta con una organización federal en la que los gobiernos provinciales disponen de responsabilidades importantes. Consecuentemente la Política de Organización del Territorio y de Acción Regional comprende un nivel en el cual se estudian y definen las grandes opciones a escala del conjunto del país, y del que surgen para cada provincia, referencias y objetivos destinados a orientar la acción de los gobiernos locales; y un nivel provincial en el cual se definen proyectos y acciones específicos. Entre ambos niveles existe una realidad regional que, si bien carente de identidad institu-

cional, debe sin embargo, jugar un importante papel en el ordenamiento físico y en la definición de los programas de desarrollo de los recursos y del equipamiento del espacio nacional.

Modificar las estructuras del territorio -establecer una nueva geografía de los empleos industriales y terciarios, formar a la población, organizar las ciudades, o modernizar los sistemas de comunicación- supone la aceptación de plazos prolongados, la realización sistemática de estudios capaces de esclarecer las determinaciones y consagrar la continuidad de la acción.

La experiencia de otros países indica que ello no debe sustentarse en modelos abstractos ni en concepciones académicas. Por ello es necesario, en este dominio de la Política de Organización del Territorio, evitar posiciones extremas, igualmente negativas: por un lado, la tentación de perfeccionismo que se agota en el papel o conduce al fracaso puesto que tiende a introducir cambios en todo cuanto fue realizado por varias generaciones de argentinos, particularmente en lo que concierne a la organización administrativa, las divisiones políticas, los modos de producción, las corrientes de intercambio y las infraestructuras existentes; por otro, la pretensión de controlar todo, de acosar las iniciativas mediante decálogos de normas rígidas con el difuso pretexto de mejorar la "calidad de vida", pretensión que se ha constituido en una nueva fuente de incesantes análisis y estudios; y, además, la adopción de doctrinas que -salvo las disposiciones relativas a la defensa nacional- propugnan que el resto de los problemas "sectoriales" y de localización -la degradación demográfica de los medios rurales, la congestión urbana, la saturación de actividades, las condiciones de vida en las grandes aglomeraciones, el renacimiento de las economías regionales- sólo pueden ser resueltos eficazmente por las leyes del mercado.

Las propuestas relativas al ordenamiento territorial que pudieran emanar de estas posiciones llegarían a constituir un inaceptable freno al imperativo de lograr un fuerte desarrollo económico y, por lo tanto, hacer posible el mejoramiento de los niveles de ingreso de la población y las condiciones de su vida cotidiana.

La gran extensión del espacio argentino, su variedad de recursos, constituyen una fuerza que hoy se ve mediatizada por la fragilidad que provoca una ocupación dispar, las diferencias de dinamismo y de riqueza que marcan a las distintas regiones y los excesos de concentración de Buenos Aires.

La organización del territorio entendida como una política convergente con las políticas económicas y referencia de todas las acciones sectoriales, se identifica, justamente, con la voluntad de revitalizar las provincias, dinamizar las economías regionales, reforzar el poder de atracción de sus sistemas de ciudades, y controlar el crecimiento demográfico y la caótica propagación de actividades industriales y terciarias en la región metropolitana.

A diferencia de la suma algebraica de estudios de nivel dispar resultantes del quehacer de los organismos públicos y de las sociedades privadas, la perspectiva propia de la organización del territorio posibilita concebir las acciones a escala de todo el país como un conjunto solidario.

En ese sentido la noción de "grandes zonas constitutivas del territorio" -oeste árido, planicies chaqueñas, grandes cuencas, llanuras pampeanas, fachada industrial del Paraná, Gran sur- permite, desde la perspectiva global de la organización de todo el territorio, orientar los correctivos y valorizar las aptitudes con acciones específicas; en tanto que la concepción de "áreas preferenciales de urbanización", que remplazo -o engloba- la idea de sistemas y redes de ciudades, hace factible la práctica de una política urbana más operativa y mejor relacionada con el desarrollo de las regiones que las reglamentaciones propugnadas por el esteril urbanismo normativo tradicional. Ambas nociones constituyen contextos para estudios de mayor detalle, orientados a la toma de decisiones, originales y operativos.

Al hablar de un "sistema" de opciones se pretende expresar que ninguna de ellas existe por sí misma sino en relación con todas las demás; que no se puede proponer una política urbana desconectada de la política de descentralización de actividades, ni ésta desligada de la formación de los hombres o de la modernización de las comunicaciones. Ni tampoco lograr efectos positivos, duraderos, independizando los estímulos a las producción agrícola, de la política de equipamiento de los centros rurales, o pretendiendo ordenar las diferentes jurisdicciones que comprenden la región metropolitana de Buenos Aires sin la creación de una Autoridad técnica capaz de coordinar las inversiones y regular la ocupación del suelo en función de la incuestionable unidad de su territorio.

CONSIDERACIONES FINALES

A pesar de la abundancia -ó más bien predominio-

de grandes areas planas, el espacio argentino contiene fuertes diferencias y contrastes desde el punto de vista de sus recursos, su poblamiento, sus ciudades y paisajes. Frente a una de las llanuras fértiles y templadas del mundo, los desiertos abundantes, la montaña y sus enclaves, la amplitud de su litoral marítimo, las estepas y los bosques, se despliegan junto con una variedad de suelos, de climas y aptitudes. Ello determina una gran diversidad de situaciones desde la perspectiva de la concurrencia y aporte de todas las regiones a los objetivos comunes del desarrollo de la economía y la organización del territorio.

Ahora bien, aparte de sus relaciones con los países del llamado Cono Sur y la Región Sudamericana, la Argentina ha mantenido y procura fortalecer las relaciones económicas, culturales y de cooperación técnica con los Estados Unidos y los países europeos, e introducir sus productos multiplicando los intercambios con los países de economía planificada y con el resto del mundo. Lo cual, si bien consecuencia de una acción relativamente lenta y tenaz habrá de repercutir obviamente en la organización de su espacio y su Armazón Urbano.

Pero, a diferencia de lo que ocurrió en el pasado, ello debiera producirse en orden y, más aun, de un modo predeterminado, en lo que concierne a la localización de las actividades. En efecto, la magnitud de los problemas y deformaciones demográficas y económicas que genera -en todo el territorio- el hecho de que una única región metropolitana retenga más del 45% de la población urbana total, aunque sólo puede reducirse en plazos prolongados, obliga a definir, desde hoy, acciones claras, certeras, dentro de una Política de Organización del Territorio que englobe y comprometa a todas las zonas constitutivas del espacio argentino. En este sentido, partiendo, no de un horizonte temporal ya banalizado, "del tipo año 2000", sino de un nuevo horizonte demográfico, que el simple crecimiento vegetativo hace verosimil -una Argentina de 40 millones de habitantes de aquí a 30 años-, es posible crear condiciones, decidir procedimientos para alcanzar a dominar los desequilibrios que atentan contra la unidad territorial bajo el bucólico concepto de "reservas de espacio".

Pero al sur del Río Negro y al norte de la provincia de Santa Fé comienzan a destacarse zonas "sensibles" que se identifican con nuestra inseguridad y fragilidad de fronteras. La ausencia de centros y la debilidad de las comunicaciones son allí manifiestas.

Esta peligrosa disimetría sólo puede ser corregida a traves de una firme reorientación de los procesos de urbanización, desde los espacios de la zona central hacia el gran sur y desde los nortes poblados a las areas más propicias de las planicies chaqueñas.

En este sentido es necesario considerar que, a pesar de las diferentes posibilidades regionales de crecimiento y receptividad, la evolución y flexibilidad de las localizaciones industriales ha cobrado ya una amplitud tal que impone la necesidad de comprender que se está frente a un cambio fundamental en la distribución de los establecimientos, que la aceleración de los procesos de industrialización y el fenómeno generalizado de diseminación del "hecho industrial" obligan a tomar conciencia del nuevo orden económico mundial que está en tren de establecerse. La crisis energética y la distribución de las materias primas han quebrado el anterior determinismo de los factores de localización.

En efecto, aparte de ciertos tipos de industrias ligadas a la localización de la materia prima o a localizaciones litorales (gran siderúrgia, aluminio, petroquímica), la ampliación de las "áreas de indiferencia" consecuencia de la internacionalización de las producciones, la tendencia a la dispersión dada la escasa incidencia en el precio del producto -en razón de la revolución de las comunicaciones y los transportes- multiplican las posibilidades de dispersión de las localizaciones.

Viene al caso subrayar que, para establecerse, la industria, además de buscar a la industria busca fundamentalmente la ciudad; y que ésta constituye el principal agente para la valorización de las regiones, para evitar el éxodo de su población activa.

Es decir que las diversidades geográficas a que se hizo alusión más arriba, lejos de significar una traba, un estorbo que impida el desarrollo armonioso de las vocaciones regionales, implica la posibilidad de alcanzar un equilibrio entre diferentes armazones urbanos, dinámico, expresivo y singular.

Ahora bien, conviene repetirlo una vez más: el modo de urbanización que se produce en nuestro territorio, dentro del marco de una gran debilidad demográfica, determina, por un lado, excesos de concentración con malformaciones urbanas y penurias de espacio; por otro, abandono de suelos y tendencias a la desertificación; y, además espacios vacíos muy expuestos.

Difundir el desarrollo urbano en todo el territorio, establecer claros armazones de ciudades de variadas

jerarquías y tamaños en todas las zonas constitutivas del territorio se transforma, pues, en una decisión prioritaria.

Pero hoy comienza, justamente, a propagarse en las administraciones la preferencia, en lo que concierne al ordenamdiento territorial y a la política urbana -estrechamente relacionada con la política demográfica- por el refuerzo de las aglomeraciones mayores, las llamadas "metrópolis de equilibrio", idea propugnada hace más de 10 años por la oficina de la Región Metropolitana del CONADE.* Sin embargo las circunstancias han cambiado y también aumentó el conocimiento acerca del papel que pueden jugar los distintos tamaños de ciudades en la expansión y ordenamiento de las regiones.

El privilegio exclusivo que pudiera conferirse a las "metrópolis regionales" y a las capitales de provincia si bien podría llegar a equilibrar más rápidamente el abusivo predominio de la región urbana de Buenos Aires, provocaría irremisiblemente el empobrecimiento de los armazones urbanos regionales y mayores desajustes en la ocupación del territorio.

Las grandes ciudades cumplen una función insustituible como centros de irradiación cultural y servicios de un nivel tal que pueden llegar a trascender las fronteras nacionales. Su misión como "puntos fuertes" del territorio es incontestable. Pero pasado el umbral del millón de habitantes generan problemas de congestión y de transporte, de propagación de sus periferias sub-equipadas, que obligan a pensar más bien en su ordenamiento interno -la apertura de sus centros direccionales, el mejoramiento del habitat, la organización de sus zonas industriales, el acercamiento entre la vivienda y el trabajo- que en abultar sus actividades y su población.

De ahí la conveniencia de apoyar -preferentemente- la política urbana nacional, clave, como ya se lo ha dicho, de la Política de Organización del Territorio, en las redes de ciudades medianas situadas en los tamaños de 20.000 a 200.000 habitantes que conocen un rápido crecimiento, tienen menores costos de urbanización y menores gastos de funcionamiento, y son capaces -bien equipadas- de brindar un cuadro de vida superior al de las grandes aglomeraciones y estructuras receptivas atrayentes para las empresas intermedias. Por otra parte estas ciudades poseen una clara aptitud para establecer un medio urbano que, rico en sus propiedades específicas, sirve de referencia -y de modelo- a las ciudades más pequeñas y tiende a soldar la disyunción existente entre ambientes rurales y la vida de ciudad.

Otra orientación fundamental concierne al mantenimiento de la población rural en su actual porcentaje, hecho que supone -si es que se pretende seriamente ocupar y estructurar nuestros espacios vacíos- mantener, como un umbral mínimo las actuales densidades entre población rural y medios agrícolas y, por lo tanto, incrementar la dotación total de empleos.

Esta situación exige, por una parte, una política que facilite la instalación de agricultores jóvenes, lo cual hace necesario resolver su problema mayor: el acceso a la explotación; y, por otra, dotar a nuestra agricultura de un derecho fundiario moderno que evite el desmembramiento sucesorio y el peligroso deslizamiento hacia el minifundio.

El mantenimiento de la población activa en los diferentes medios rurales requiere asimismo un importante esfuerzo de equipamiento de las ciudades pequeñas, los centros de servicios y los niveles de base de los armazones urbanos regionales, en materia de salud, cultura, comunicaciones y transportes, con el fin de ir mitigando las diferencias existentes entre medio rural y medio urbano.

Finalmente, cabe agregar que, a fin de poder cumplir sus objetivos, la Organización del Territorio -tema y política que interesa a todos los argentinos- reclama la posibilidad de quebrar la noción excesiva de autonomía jurisdiccional para poder pasar a criterios de distribución equitativa, capaces de equilibrar y compensar riquezas y empobrecimientos regionales que obedecen más a los azares de la evolución histórica que a diferencias de aptitudes entre los habitantes de nuestro país.

Ello implica determinar correcciones en los actuales procedimientos de redistribución y definir prioridades geográficas bien precisas con el fin de conferir eficacia a la aplicación de las ayudas y rentabilidad a los estímulos que pudieran crearse como consecuencia de la aplicación de los mencionados criterios.

Nuestro territorio es un bien escaso, no renovable; la autoridad y, más aún la sociedad entera debe procurar su mejor utilización y una forma de ocupación, que además de contribuir a una superior gestión del patrimonio que él representa, refuerce su unidad y establezca -dentro del marco de la con-

(*) Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Bs.As. Esquema Director Año 2000 (pág. 86, edic. ORM, 1969).

vivencia y las integraciones- condiciones de seguridad definitivas.

La Política de Organización del Territorio no debe, confundirse, por lo tanto, con "proyectos" políticos, que, desligados de la historia y de la geografía pretenden, como en el pasado racionalismo, generar entusiasmo y despertar el dinamismo de la población a traves de enunciados abstractos. Se trata de un gran quehacer común cuyos rasgos son visibles y pueden inscribirse en el mapa de la Argentina; de proposiciones concretas que señalan el camino para romper el círculo vicioso -establecido por "la política" concebida sobre la base de ideas generales y proposiciones ideológicas- mediante acciones que redunden en resultados tangibles y efectos verificables por todos los habitantes.

INDICE DE TABLAS

INDICE DE TABLAS

1 Ocupación del territorio por los diferentes sistemas de producción agrícula 69

2 Distribución de las producciones agrícolas significativas según las grandes zonas constitutivas del espacio argentino 70

3 ARGENTINA: 40 millones de habitantes. Su población urbana, rural y económica activa ... 71

4 Requerimientos de Superficie — ARGENTINA 40 millones de habitantes. Hectáreas equipadas en ciudades 72

5 ARGENTINA 40 millones de habitantes — Requerimientos de superficie de construcción .. 73

6 Población urbana y rural — 1869/77 74

7 Crecimiento de la población total y urbana, 1869/70 74

8 Evolución de la tasa de crecimiento anual medio de la población total, urbana y rural del país 74

9 Peso relativo del Area Metropolitana de Buenos Aires respecto a la población total y urbana del país (1947/70) 75

10 Evolución del número de centros urbanos de 10.000 y más habitantes clasificados por talla demográfica (1947/70) 75

11 Distribución del crecimiento urbano en los grupos de ciudades clasificados según talla demográfica 1960-1970 76

12 Llanuras pampeanas — Centros de población de 1.000 a 2.000 habitantes — Provincias seleccionadas — 1970 77

13 Principales ciudades de las grandes regiones geográficas, según sus tasas de crecimiento anual. (1970) 78 79

14 Relación entre la población del Area Metropolitana de Buenos Aires y la población urbana en ciudades de más de 100.000 habitantes. 1960/1970 80

15 Relación entre población del Area Metrpolitana de Buenos Aires y la población en ciudades principales (Rosario, Córdoba, Mendoza) 1960/1970 80

16 Relación entre la población del Area Metropolitana de Buenos Aires y la población residente en las ciudades de más de 200.000 habitantes. (Córdoba, Rosario, Mendoza, Tucumán, La Plata, Santa Fé, Mar del Plata, San Juan). 1960/1970 81

17 Relación entre la población del Area Metropolitana de Buenos Aires y la población residente en las capitales de provincia. 1960/1970 81

18 Migrantes de las provincias hacia el Area Metropolitana de Buenos Aires, 1970 82

19 Población por provincia de residencia habitual, según lugar de nacimiento, 1970 83

20 Volumen de inmigrantes y emigrantes por provincia, 1970 84

21 Distribución de la población nativa de cada provincia según condición de residencia – 1970 . 85

22 Población residente en el Area Metropolitana de Buenos Aires, según lugar de nacimiento 1970 86

23 Grado de envejecimiento de la población de las provincias en base al porcentaje de 65 y más años – 1980 86

TABLA 1

	OCUPACION DEL TERRITORIO POR LOS DIFERENTES SISTEMAS DE PRODUCCION AGRICOLA		
	PRODUCCIONES	ESPECIES	LOCALIZACION
Agricultura sin riego	— Cereales	Trigo, maíz, avena, centeno sorgo, cebada	Llanuras pampeanas
	— Oleaginosos anuales	Girasol, lino, maní	
	— Cultivos industriales para fibras	Algodón	Grandes cuencas
		Lino textil	Llanuras pampeanas
	— Cultivos de plantas estimulantes	Yerba mate, té, tabaco	Grandes cuencas Oeste Arido
	— Plantaciones subtropicales	Caña de azúcar, frutas tropicales (bana, ananá, palta y otras)	
Agricultura de regadío	— Frutas para consumo y elaboración	Durazno, ciruela, vid, peral, manzano (frescas) nogal (secas)	Gran Sur Oeste Arido
	— Forrajeras de corte	Alfalfa y pastos	
	— Hortalizas	Tomates, cebolla, pimiento, ajo	
Agricultura intensiva	— Horticultura	De hoja o raíz y de fruto	Fachada industrial del Paraná y otras áreas urbanización
	— Fruticultura	Frutas de zonas templadas	
	— Floricultura	Clavel, gladiolo, crisantemo.	
	— Cultivos especiales	Aromáticas y tintóreas	
Agricultura forrajera	— Praderas de corte — Praderas de pastoreo	Leguminosas y gramínoas Implantadas por siembra	Llanuras pampenas Grandes Cuencas
	— Pastizal mejorado y pastizal natural	Especias adaptadas o indígenas	Oeste Arido Gran Sur
	— Plantaciones de secano y de regadío	Pinos, eucaliptus, salicaceas	Grandes Cuencas Gran Sud Oeste Arido

N — Las especies son ejemplo ilustrativos que no agotan la enumeracion

Fuente: Elaboración propia

TABLA 2

DISTRIBUCION DE LAS PRODUCCIONES AGRICOLAS SIGNIFICATIVAS SEGUN LAS GRANDES ZONAS CONSTITUTIVAS DEL ESPACIO ARGENTINO

(en miles de toneladas)

PRODUCCIONES	OESTE ARIDO	PLANICIES CHAQUEÑAS	GRANDES CUENCAS	LLANURAS PAMPEANAS	GRAN SUR
1. Agricultura de secano					
— Cereales de ciclo inverno primaveral			132	8.300	
— Cereales de ciclo primavero estival			360	11.783	
— Oleaginosos			214	1.608	
— Cultivos industriales para fibras			329		
— Plantas estimulantes (té, yerba mate)			155		
— Plantas subtropicales					
. Caña	9.070		617		
. Frutas	14		205		
2. Agricultura de regadío					
— Vid	2.304				297
— Frutales	215				437
— Hortalizas	877				93
— Forrajeras de corte	656				57
3. Agricultura intensiva (región húmeda)					
— Horticultura				2.050	
— Fruticultura			833	157	
— Cultivos especiales			15	28	
4. Agricultura forrajera				4.600	
5. Forestal	486	735	382	146	201
Productos animales (en toneladas)					
— Carne vacuna	15.465		17.888	238.424	1.298
— Carne ovina	9.630			120.120	37.770
— Lana	5.500		5.000	65.700	37.770
— Leche				4.680	

Fuentes: INDEC y Secretaría de Agricultura y Ganadería

TABLA 3

ARGENTINA: 40 millones de habitantes.
Su población urbana, rural y económicamente activa*

POBLACION		1977	40 MILLONES 2010	INCREMENTO
TOTAL		26.000.000	40.000.000	14.000.000
URBANA	Población	20.800.000	35.200.000	14.400.000
	%	80	88	– 8
RURAL	Población	5.200.000	4.800.000	– 400.000
	%	20	12	– 8
POBLACION EFECTIVAMENTE ACTIVA	CANTIDAD EMPLEOS	9.880.000	18.000.000	8.120.000
	%	38	45	– 7
PRIMARIA	CANTIDAD EMPLEOS	1.531.000	1.800.000	269.000
	%	15,5	10	– 5,5
SECUNDARIA	CANTIDAD EMPLEOS	3.705.000	7.200.000	3.495.000
	%	37,5	40	– 2,5
TERCIARIA	CANTIDAD EMPLEOS	4.644.000	9.000.000	4.356.000
	%	47,0	50	– 3

(*) · Hipótesis de trabajo

TABLA 4

REQUERIMIENTOS DE SUPERFICIE
ARGENTINA 40 millones de habitantes. *
HECTAREAS EQUIPADAS EN CIUDADES

REQUERIMIENTOS DE SUPERFICIE	EQUIPAMIENTOS		NORMAS DE OCUPACION OBSERVACIONES	HECTAREAS EQUIPADAS
POBLACION	VIVIENDA		densidad neta – 120 hab/ha. 2/3 ampliación y ext. (1/3 densif) 50% sup. calles y equip. ligados	120.000
	AREAS VERDES	URBANAS	5 m^2/hab.	7.200
		EXTRAURBANAS	12 m^2/ hab. para ciudades de más de 1.000.000 de habitantes. (22.000.000 habitantes est.).	26.400
		REGIONALES	25 m^2/hab.	47.500
INCREMENTO TOTAL: 14.000.000 urbana: 14.400.000 rural: – 400.000	FORMACION	ENSEÑANZA MEDIA	54 al / 1.000 hab. - 25 m^2/al	1.890
		UNIVERSITARIA	20 al. /1.000 hab. 100 m^2./alumno	2.800
	SALUD		6 camas/1.000 hab. 28.000 camas espec. (200 m^2/cama) 28.000 camas compl. hosp. (120m^2/cama) 28.000 camas áreas urb. (120 m2/cama)	1.240
POBLACION EFECTIVAMENTE ACTIVA INCREMENTO: secund: 3,495.000 terc. : 4.356.0000	SECUNDARIA (parques industriales)		80 empelos / Ha. 70% en parques industriales 30% disperso	30.590
	TERCIARIAS (Centros)		1.200 empelos/Ha. 1/3 ampliac. 2/3 densificados)	1.210
TOTAL				238.830

Nota: No contempla los déficits actuales ni renovaciones por obsolescencias.
* Hipótesis de trabajo

TABLA 5

ARGENTINA 40 MILLONES DE HABITANTES

REQUERIMIENTOS DE SUPERFICIE Y DE CONSTRUCCION *

REQUERIMIENTOS DE SUPERFICIE	EQUIPAMIENTOS		NORMAS DE OCUPACION OBSERVACIONES	MILES DE m^2 POR CONSTRUIR
POBLACION TOTAL	VIVIENDA		5 personas / unidad 1 unidad – 70 m	196.000
INCREMENTO: 14.000.000	FORMACION	EDUCACION PRIMARIA Y SECUNDARIA	Educación Primaria: 100 alum/1.000 hab. 3m^2/al. Educación Secundaria: 54 alum/1.000 hab. 6 m^2/al.	8.800
		UNIVERSITARIA	20 alum/1.000 hab. 10 m^2/alumno	2.800
	SALUD		6 camas/1.000 hab. 65 m^2/cama	5.460
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA INCREMENTO: sec.: 3.495.000 terc.; 4.356.000	SECUNDARIA (parques industriales)		75 m^2/empleo 75 m^2/empleo	262.000 262.000
	TERCIARIA (centros)		20 m^2/empleo	87.100
TOTAL				562.260

Nota: No contempla los déficits actuales ni renovaciones por obsolencias.

*** Hipótesis de trabajo.**

TABLA 6

POBLACION URBANA Y RURAL
1869/1977

AÑO	POBLACION TOTAL	POBLACION URBANA	%	POBLACION RURAL	%
1869	1.737.000	497.000	28,6	1.240.000	71,4
1895	3.955.000	1.479.000	37,4	2.476.000	62,6
1914	7.885.000	4.157.000	52,7	3.728.000	47,3
1947	15.894.000	9.932.000	62,5	5.962.000	37,5
1970	20.014.000	14.758.000	73,7	5.256.000	26,3
1977	26.056.000	20.844.000	80,0	5.212.000	20,0

Fuente: 1869/70 INDEC, Censos de población.

1977/Población total: INDEC, proyección al año 2.000.

TABLA 7

CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL Y URBANA, 1869/70

AÑO	TOTAL	1970 / 1869	URBANA	1970 / 1869
1869	1.737.000	13,45	497.000	37,12
1970	23.364.000		18.449.000	

Nota: Mientras la población total se multiplica 13 veces,

la población urbana lo hace 37 veces.

Fuente: Tabla 6

TABLA 8

Evolución de la tasa de crecimiento anual medio de la población total, urbana y rural del país. (1947/70)

PERIODO	TOTAL %	URBANA %	RURAL %
1947 – 1960	1.72	2.93	– 0.95
1960 – 1970	1.54	2.22	– 0.50

Fuente: Tabla 7

TABLA 9

Peso relativo del Area Metropolitana de Buenos Aires respecto a la población total y urbana del país (1947/70)

AÑO	% respecto a la población total	% respecto a la publación urbana
1947	29.7	49.5
1960	33.7	47.5
1970	35.6	46.0

Fuente: INDEC, Censos de población

TABLA 10

Evolución del número de centros urbanos de 10.000 y más habitantes por talla demográfica (1947/70)

TALLA	1947	1960	1970
— de 1.000.000	1	1	1
500.000 a 1.000.000	—	2	2
200.000 a 500.000	3	3	5
100.000 a 200.000	4	3	7
50.000 a 100.000	7	6	16
20.000 a 50.000	16	43	38
10.000 a 20.000	50	64	94
TOTAL	81	122	163

Fuente: Elaboración propia

TABLA 11

Distribución del crecimiento urbano en los grupos de ciudades calificados según talla demográfica 1960/1970.

	POBLACION URBANA 1960	POBLACION URBANA 1970	INCREMENTO ABSOLUTO	INCREMENTO TOT. URB.	T. ‰
RM	**6.740.000**	**8.310.000**	**1.570.000**	**42,5**	**20,9**
— de 500.000 a 1.000.000	1.260.000	1.600.000	340.000	9,2	23,8
300.000 a 500.000	1.450.000	2.080.000	630.000	17,0	35,7
100.000 a 200.000	610.000	870.000	260.000	7,0	35,1
50.000 a 100.000	480.000	1.050.000	570.000	15,0	74,5
20.000 a 50.000	1.190.000	1.430.000	240.000	6,5	18,3
10.000 a 20.000	970.000	1.140.000	170.000	4,6	17,3
2.000 a 10.000	2.060.000	1.970.000	— 90.000	— 2,4	— 4,5
TOTAL URBANO	**14.760.000**	**18.450.000**	**3.690.000**	**100,0**	**22,2**

Fuente: Datos básicos; INDEC, Resultados Provisionales de Censo de 1970

TABLA 12

Llanuras pampeanas — Centros de población de 1.000 a 2.000 habitantes - Provincias seleccionaldas - 1970.

Provincia	Nº de centros	Habitantes
Buenos Aires	62	85.675
La Pama	10	15.884
Córdoba	47	67.421
Santa Fé	49	69.410
Entre Ríos	14	19.016
TOTAL	182	257.406
Promedio de habitantes: 1.414		

Fuente: Datos básicos, INDICE, Resultados provisionales del censo de 1970, Localidades de 1.000 y más habitantes.

TABLA 13

Principales ciudades de las grandes regiones geográficas, según según sus tasas de crecimiento anual. (1970)

Regiones	Ciudades	Tasa de crecimiento anual
Pampeana	Gran La Plata	16.9
	Mar del Plata	35.4
	Gran Bahía Blanca	35.9
	Tandil	36.2
	San Nicolás	27.5
	Junín	9.8
	Pergamino	29.6
	Zárate	16.4
	Olavarría	39.6
	Necochea	30.5
	Mercedes	42.7
	Santa Rosa	28.4
Central	Gran Rosario	18.7
	Gran Córdoba	28.8
	Santa Fé	15.8
	Río Cuarto	30.2
	Gran Villa María	15.4
	Gran San Francisco	20.8
	Rafaela	20.3
	Venado Tuerto	30.3
Cuyana	Gran Mendoza	35.0
	Gran San Juan	38.8
	San Rafael	22.2
	San Luis	22.7
	Mercedes	12.2
Mesopotámica	Corrientes	33.6
	Paraná	17.7
	Posadas	31.2
	Concordia	24.0
	Gualeguaychú	30.6
	Concepción del Uruguay	6.6

Noroeste	Gran Tucumán	20.8
	Salta	40.1
	Jujuy	60.6
	Gran Catamarca	23.8
	La Rioja	26.2
Chaqueña	Gran Resistencia	27.5
	Santiago del Estero	26.7
	Formosa	50.4
	Roque S. Peña	91.4
Patagónica	Comodoro Rivadavia	67.9
	Neuquén	56.0

Nota: En la región pampeana se excluyen los partidos de la Región Metropolitana

Fuente: Datos básicos INDEC, Resultados provisionales del Censo de población, (1970)

TABLA 14

Relación entre la población del Area Metropolitana de Buenos Aires y la población urbana en ciudades de más de 100.000 habitantes. 1960/1970.

AÑO	POBLACION DEL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (1)	POBLACION DE LAS CIUDADES DE MAS DE 100.000 hab. (2)	(II) / (I)
1960	7.008.000	3.320.000	2.11
1970	8.314.000	4.550.000	1.83

Fuente: Datos básicos: INDEC.

TABLA 15

Relación entre la población del Area Metropolitana de Buenos Aires y la población en ciudades principales (Rosario, Córdoba, Mendoza). 1960/1970.

AÑO	POBLACION: (I) REGION METROPOLITANA	POBLACION (II) DE ROSARIO – CORDOBA – MENDOZA	(I) / (II)
1960	7.008.000	1.591.000	4.40
1970	8.314.000	2.068.000	4.02

Fuente: Datos básicos: INDEC

TABLA 16

Relación entre la población del Area Metropolitana de Buenos Aires y la población residente en las ciudades de más de 200.000 habitantes Córdoba, Rosario, Mendoza, Tucumán, La Plata, Santa Fe, Mar del Plata, San Juan). 1960/1970.

AÑO	POBLACION (I) REGION METROPOLITANA REGION METROPOLITANA	POBLACION: (II) CIUDADES DE MAS DE 200.000 HABITANTES	(I) / (II)
1960	7.008.000	2.562.000	2.74
1970	8.314.000	3.678.000	2.26

TABLA 17

Relación entre la población del Area Metropolitana de Buenos Aires y la población residente en las capitales de provincia. 1960/1970

AÑO	POBLACION (I) REGION METROPOLITANA	POBLACION: (II) EN LAS CAPITALES PROV INCIALES	(I) / (II)
1960	7.008.000	2.835.000	2.47
1970	8.314.000	3.782.000	2.20

TABLA 18 – Migrantes de las provincias hacia el Area Metropolitana de Buenos Aires, 1970.

PROVINCIA	POBLACION			Residentes en el Gran Bs. Aires.		
	Total	Urbana	Capital	Total	Capital	19 Partidos
Catamarca	172.350	91.200	56.900	40.400	10.950	29.450
Córdoba	2.060.100	1.541.000	801.800	192.150	59.600	132.550
Corrientes	584.100	322.800	131.400	230.100	46.550	183.550
Chaco	566.600	266.500	117.800	159.900	21.850	138.050
Chubut	189.900	132.200	7.700	10.800	3.950	6.850
Entre Ríos	811.700	493.600	127.600	279.200	63.900	215.300
Formosa	234.100	94.300	60.000	30.500	7.300	23.200
Jujuy	302.400	196.400	77.100	20.700	10.450	10.250
La Pampa	172.000	85.700	34.900	53.150	15.450	37.700
La Rioja	136.200	70.200	40.800	25.350	8.250	17.100
Mendoza	973.100	640.900	470.895	47.150	17.100	30.050
Misiones	443.000	166.000	95.800	69.300	15.100	54.200
Neuquén	154.600	102.000	43.000	7.650	2.850	4.800
Río Negro	262.600	156.600	12.800	10.600	3.950	6.650
Salta	509.800	320.200	176.100	36.450	16.000	20.450
San Juan	384.300	239.200	217.514	38.600	13.200	25.400
San Luis	183.500	105.000	50.400	47.550	12.000	35.550
Santa Cruz	84.500	64.500	28.700	4.100	950	3.150
Santa Fé	2.135.600	1.659.700	251.900	212.300	65.800	146.500
Santiago del Estero	495.400	213.200	103.200	229.100	41.750	187.350
Tucumán	766.000	495.500	366.392	181.950	47.650	134.300
Tierra del Fuego	15.700	11.600	5.400	600	200	400
Buenos Aires	8.774.000	8.007.700	478.666	–	–	–

Fuente: INDEC, Censo de población de 1970.

TABLA 19 — Población por provincia de residencia habitual, según lugar de nacimiento, 1970.

Provincias Capital Federal Territorio Nacional	Total	Nacidos en la Provincia	Nacidos en la provincia	Nacidos en el Extranjero
Capital Federal	2.892.500	1.607.500	771.450	513.550
19 Part. Gran Bs. Aires	5.330.700	1.510.500	3.047.750	772.450
Resto de Buenos Aires	3.406.450	2.559.950	594.600	221.900
Catamarca	173.200	152.850	19.500	850
Córdoba	2.083.300	1.696.400	304.150	82.750
Corrientes	572.750	517.000	48.050	7.700
Chaco	560.600	418.350	118.450	23.800
Chubut	192.950	121.600	44.150	27.200
Entre Ríos	820.150	748.650	53.550	17.950
Formosa	230.700	161.700	32.300	36.700
Jujuy	302.550	214.750	52.500	35.300
La Pampa	169.700	219.550	31.550	8.600
La Rioja	136.850	118.600	16.900	1.350
Mendoza	968.550	751.600	155.000	61.950
Misiones	444.800	334.750	34.050	76.000
Neuquén	163.400	108.900	37.950	16.550
Río Negro	262.450	156.400	63.750	42.300
Salta	503.850	404.450	74.550	24.850
San Juan	392.650	346.600	31.100	14.950
San Luis	181.300	148.950	29.400	2.950
Santa Cruz	81.900	30.650	28.800	22.450
Santa Fé	2.117.800	1.650.650	345.050	122.100
Santiago del Estero	519.700	465.850	49.650	4.200
Tucumán	765.950	669.100	83.250	13.600
Tierra del Fuego	11.950	3.050	3.950	4.950

Fuente: Datos básicos: INDEC, Censo de población de 1970.

TABLA 20

Volumen de inmigrantes y emigrantes por provincias, 1970

Provincias Capital Federal Territorio Nacional	Emigrados a otras provincias	Inmigrandes de otras provincias	Saldo Migratorio neto
Capital Federal	1.337.550	3.0450	– 566.100
19 Partidos Gran Guenos Aires	175.900	3.047.750	– 2.871.850
Resto de Buenos Aires	857.450	594.600	– 262.850
Catamarca	105.100	19.500	– 85.600
Córdoba	390.100	304.150	– 85.950
Corrientes	398.000	48.050	– 349.950
Chaco	250.500	118.450	– 132.150
Chubut	32.050	44.150	12.100
Entre Ríos	457.800	53.550	– 404.250
Formosa	62.250	32.300	– 29.950
Jujuy	60.100	52.500	– 9.750
La Pampa	112.750	31.550	– 81.200
La Rioja	77.450	16.900	– 60.550
Mendoza	107.800	155.000	– 47.200
Misiones	96.350	34.050	– 62.300
Neuquén	41.800	37.950	– 3.850
Río Negro	50.850	63.750	12.900
Salta	108.700	74.550	– 34.150
San Juan	98.900	31.100	– 67.800
San Luis	120.750	29.400	– 91.350
Santa Cruz	12.750	28.800	16.050
Santa Fé	444.800	345.050	– 99.750
Santiago del Estero	379.700	49.650	– 330.050
Tucumán	272.250	83.250	– 189.000
Tierra del Fuego	2.300	3.950	1.650

Fuente: Datos básicos. INDEC. Censo de población de 1970

TABLA 21

Distribución de la población nativa de cada provincia según condición de residencia - 1970.

PROVINCIA	NACIDOS EN LA PROVINCIA	RESIDEN EN LA PROVINCIA	%	RESIDEN EN OTRA PROVINCIA	%
Capital Federal	2.945.050	1.607.500	54,6	1.337.550	45,4
19 Partidos	1.686.400	1.510.500	89,6	175.900	10,4
Resto de Buenos Aires	3.417.400	2.559.950	74,9	857.450	25,1
Catamarca	257.950	152.850	59,3	105.100	40,7
Córdoba	2.086.500	1.696.400	81,3	390.100	18,7
Corrientes	915.000	517.000	56,5	398.000	43,5
PROVINCIAChaco	668.950	418.350	62,5	250.600	37,5
Chubut	153.650	121.600	79,1	32.050	20,9
Entre Ríos	1.206.450	748.650	62,1	457.800	37,9
Formosa	223.950	161.700	72,2	62.250	27,8
Jujuy	274.850	214.750	78,1	60.100	21,9
La Pampa	242.300	129.550	53,5	112.750	46,5
La Rioja	196.050	118.600	60,5	77.450	39,5
Mendoza	859.400	751.600	87,5	107.800	12,5
Misiones	431.100	334.750	77,7	96.350	22,3
Neuquén	150.700	108.900	72,3	41.800	27,7
Río Negro	207.250	156.400	75,5	50.850	24,5
Salta	513.150	404.450	78,8	108.700	21,2
San Juan	445.500	346.600	77,8	98.980	22,2
San Luis	289.700	148.950	55,2	120.750	44,8
Santa Cruz	43.400	30.650	70,6	12.750	29,4
Santa Fé	2.095.450	1.650.650	78,8	444.800	21,2
Santiago del Estero	845.550	465.850	55,1	379.700	44,9
Tucumán	941.350	669.100	71,1	272.250	28,9
Tierra del Fuego	5.350	3.050	57,0	2.300	43,0

Fuente: Datos básicos INDEC: Censo de población de 1970

TABLA 22

Población residente en el Area Metropolitana de Buenos Aires, es según lugar de nacimiento. - 1970

LUGAR DE RESIDENCIA		LUGAR DE NACIMIENTO				
		Capital Federal	19 Partidos del Gran Buenos Aires	Resto de Bs.As.	Demás provincias	Extranjero
Capital	2.892.500	1.607.500	73.850	207.550	490.050	513.550
19 Partidos del Gran Bs. Aires	5.330.700	1.125.600	1.510.500	462.650	1.459.500	772.450
TOTAL DEL AREA. . . .	8.223.200	2.733.100	1.584.350	670.200	1.949.550	1.286.000

Fuente: INDEC, Censo de población de 1970

TABLA 23

Grado de envejecimiento de la población de las provincias en base al porcentaje de personas de 65 y más años — 1980

Porcentajes de 65 años y más	PROVINCIAS
POBLACION "Joven" (de menos de 4 %)	Tierra del Fuego - Formosa - Chubut - Neuquén - Jujuy - Misiones Río Negro - Partidos del Gran Buenos Aires
POBLACION "Madura" (de 4 a 7 %)	Santa Cruz - Chaco - Salta - San Juan — San Luis - Mendoza - La Pampa - Tucumán - Corrientes - Santiago del Estero - Catamarca - La Rioja
POBLACION "Vieja" (más de 7 %)	Córdoba - Entre Ríos - Buenos Aires - Santa Fé - Capital Federal

Nota: Clasificación adoptada por Naciones Unidas.

Fuente: Datos básicos, INDEC, proyección de la población a 1980 (inédita)

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Alvarez Juan: Buenos Aires - Cop. Edit. Limitada 1918

Alvarez Juan: Las guerras civiles argentinas, Eudeba 1966.

Anuario Sima (1973-79)

Argentina Económica y Social, OECEI, 1974.

Barre Raymond: El desarrollo económico - Fondo de Cultura Económica. México 1962

Bosch Beatriz: Historia de Entre Ríos - Plus Ultra, 1978.

Brin André: Ocean et Energie - Editions TECHNIP, París 1979.

Bourdé Guy: Urbanisation et inmigration en Amerique Latine - Buenos Aires (XIX et XX siécles) Aubier 1974.

Bunge Alejandro: Una nueva Argentina. Kraft 1940.

Busaniche José Luis: Historia Argentina, Solar Hochette 1976.

Canal-Feijoó Bernardo: Teoría de la Ciudad Argentina, Sudamericana 1951.

Comité Argentino para el estudio de las Regiones áridas. Las tierras áridas y semiáridas de la República Argentina. Informe Nacional. Buenos Aires. 1963.

CONADE: Plan Nacional de Desarrollo (1965-69; 1970-74; 1971-75)

Cuccorese Juan y Panettieri José: Argentina, Manual de historia económica y social. Macchi 1971.

Chaunu Pierre: De l'histoire a la prospective, Robert Laffont, 1975.

Daireaux Emilio: Vida y costumbres en el Plata, tomo II Industrias y productos Félix Lajoane 1888.

Denis Pierns: Geographie Universelle, T. XV, Amerique du Sud, Armand Colin 1927.

Dirección de Sociología Rural. Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería. Regiones Social Agrarias de la República Argentina. Cuadernos de Sociología Rural. Buenos Aires.

Dorfman Adolfo: Historia de la industria argentina, Solar/Hachette, 1966.

Ferns H.S.: Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX, Solar-Hachette, 1966.

Frías Pedro

Ferns H.S.: La Argentina, Sudamericana 1973.

Frías Pedro J.: El Federalismo argentimo. Introducción al derecho público provincial. Ediciones Depalma, 1980.

Gachelin Charles: La localization des industries, Presse Universitaire de France, 1977.

Guillaume Pierre: Le monde Colonial XIX et XX Sieche, Armand Colin 1974.

I.N.T.A. Centro de Investigaciones de Recursos Naturales. Mapa de Suelos. Edición 1971. Buenos Aires.

Instituto de Geografía. Universidad Nacional de Cuyo, Boletín de Estudios Geográficos. (varios volúmenes) Mendoza. República Argentina.

Jouvenel Bertand de: L'Art de la Conjecture, Editions du Rocher, 1964

Le Corbusier: Los tres establecimientos humanos, Poseidon, 1964

Le Corbusier: Maniere de penser l'urbanisme, L'Architecture d'Aujourd'hin, 1946

Labasse Jean: L'Organisation de l'espace, Hermam 1966.

Labasse Jean: L'espace financier, Armand Colin, 1974.

Lugones Leopoldo: La grande Argentina, Huemul, 1962.

Martínez Estrada Ezequiel: La cabeza de Goliath. Revista de Occidente 1970.

Mc Gann Thomas F.: Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano, 188001914, Eudeba 1960.

Mihailovitch-Pluchart: Energie mondiale: les nouvelles stratégies, Armand Colin, 1978.

Oficina de la Región Metropolitana (CONADE): Organización del espacio de la Región Metropolitana, Esquema Director, Año 2000.

Ortega y Gasset José: La redención de las provincias. Revista de Occidente, 1973.

Ortega Ezequiel: Historia de Buenos Aires, Plus Ultra, 1978.

Parish Woodbime: Buenos Aires y las provincias del Río de la Plata, Hachette, 1958.

Panettieri José: Síntesis histórica del desarrollo industrial argentino, Macchi 1969.

Pinedo Federico: Trabajoso resurgimiento argentino, Banco de Galicia y Buenos Aires, 1968.

Pinedo Federico: La Argentina, su posición y rango en el mundo, Sudamericana 1971.

Prairie la Joes: Le nouvel Homme et la mer. Editions Nengés, 1977.

Ragonese Arturo E.: Vegetación y ganadería en la República Argentina, INTA, 1967.

Ramos Mejía Exequiel: La colinización oficial y la distribución de tierra públicas, Ferrari Hnos. 1921.

Ramos Mejía Francisco: El Federalismo Argentino, Talleres gráficos argentinos. Buenos Aires 1975.

Reseña Histórico Económica de los partidos de la provincia de Buenos Aires: Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1973.

Rey Balmaceda Raúl C. Geografía histórica de la Patagonia, 1870-1960, Cervantes 1976.

Romero Aguirre Manuel: Ganadería Argentina, su desarrollo e industrialización. Swift S.A.

Sauvy Alfred: Croissance Zero?, Calmann - Levy, 1973.

Scobie James R.: Revolución en las pampas. Historia social del trigo argentino, Solar-Hachette 1968.

Scobie James R.: Buenos Aires del centro a los barrios 1870-1910, Solar-Hachette, 1977.

Smith Peter H.: Carne y política en la Argentina, Paidos, 1968.

Vaquer Antonio: Historia de la ingeniería argentina, Eudeba, 1968.

Vázquez Presedo Vicente: Estadísticas históricas argentinas, Macchi, 1976.

Zalduendo Eduardo A.: Libras y rieles, El Coloquio, 1975.

Impreso en Talleres Gráficos Modegraf
Castillo 238 - Buenos Aires
Noviembre de 1980