

## ASPECTOS POLÍTICOS DE LA CONFIGURACIÓN ESPACIAL EN AMÉRICA LATINA \*

PEDRO PÍREZ  
*El Colegio de México*

### I. INTRODUCCIÓN

EL PROPÓSITO de este ensayo es adelantar algunas ideas acerca del papel del Estado en la configuración espacial de las formaciones sociales latinoamericanas. Sobra decir que, en consecuencia, el análisis se desarrolla en un nivel de generalidad que permita utilizar ese referente tan amplio.

De acuerdo a nuestro objetivo, se parte de las nociones más generales que vinculan la configuración espacial con los procesos sociales, en especial la producción, para señalar el papel del Estado capitalista en tales procesos vinculados y, en particular, en el caso latinoamericano. Sin embargo, para no caer en generalizaciones infructuosas, se analizaron dos casos concretos: la conformación de las desigualdades regionales en Argentina y el problema de la vivienda en México.

No es casual que se utilicen como ejemplos concretos dos casos de diferente naturaleza: uno regional y otro interurbano. No es casual, pues se pretende realizar un análisis que permita recuperar la unidad del proceso social de configuración espacial. Al respecto creemos que el objeto de análisis es una formación social y, en especial, la vinculación entre sus relaciones sociales fundamentales y el soporte territorial. Vinculación que si bien se efectiviza en forma bi-direccional —con efectos de lo social en lo natural (territorial) y de lo natural en lo social— se determina de manera fundamental por las relaciones sociales. En una sociedad capitalista se supone que las relaciones fundamentales son las de acumulación-dominación,<sup>1</sup> y es en torno a ellas que se intenta desarrollar los aspectos políticos de la configuración espacial.

\* Una versión anterior de este trabajo, con el título "Estados y clases sociales en la configuración espacial de América Latina", se presentó al XII Congreso Latinoamericano de Sociología, Quito, Ecuador, noviembre de 1977.

<sup>1</sup> En toda sociedad de clases las relaciones sociales fundamentales son las de explotación-dominación, las cuales adoptan diversas formas históricas. En el capitalismo el proceso productivo global se caracteriza no sólo por la explotación, sino por el proceso de reproducción ampliada de la misma, es decir, por la incesante acumulación que mueve estructuralmente al sistema.

## II. RELACIONES SOCIALES Y CONFIGURACIÓN ESPACIAL

El predominio del modo de producción capitalista en una formación social significa cierto grado de integración de su territorio en un mismo sistema de configuración espacial, y la determinación de dicha configuración por el núcleo fundamental de sus relaciones sociales. Así, la producción, en tanto proceso social total, y las relaciones de dominación, constituyen el conjunto de "causas" de la configuración espacial. El territorio donde se asienta una formación social capitalista es ocupado y utilizado en función del proceso de acumulación y de las relaciones de dominación.

Desde el punto de vista de la producción, la configuración del espacio es una función de las localizaciones de los elementos materiales y de los flujos que la integran en relación a las operaciones de producción, de circulación y de consumo (Coraggio, 1974, p. 83).

Esto supone la localización de los medios de producción, de circulación y de consumo de modo tal que cada unidad productiva esté en condiciones relativas de lograr la maximización de sus beneficios, es decir en función de su ganancia.<sup>2</sup> Por otra parte el proceso de acumulación supone la reproducción del conjunto de las relaciones entre las clases, es decir, la dominación.

En relación a la configuración espacial deben tenerse en cuenta los siguientes elementos del proceso inmediato de producción:

a) La necesidad de la existencia de "trabajadores libres" que deben vender su fuerza de trabajo por un salario que permita su reproducción. Esto se relaciona con: i) el "costo de la vida" del lugar de consumo, determinado por las condiciones del mercado que fijan el precio de la fuerza de trabajo y las condiciones concretas de utilización de ésta (extensión de la jornada de trabajo, salarios, productividad, estabilidad en el trabajo, ausencia de huelgas, etc.). (Coraggio, J. L., 1974, pp. 45-95); ii) las condiciones de dominación para la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo. Condiciones ideológicas y represivas que garantizan la continuidad de las relaciones de producción y de las relaciones sociales en su conjunto.

b) El proceso de producción-valorización del capital, el cual supone: i) el aumento de la productividad del trabajo: la concentración territorial de la producción contribuye, en tanto factor de reducción de costos, al incremento de ventajas (aumento de la productividad);<sup>3</sup> ii) la dis-

<sup>2</sup> Esta afirmación pareciera considerar del todo racional la decisión de localización de las unidades individuales. Es importante tener en cuenta que en los casos concretos no suele ser necesariamente así, intervienen elementos que no se refieren a la lógica de ganancia, sino que pueden deberse a preferencias personales extraeconómicas, a prejuicios, etc. De todos modos, al analizar el proceso en su conjunto, la línea directriz la da el proceso de acumulación.

<sup>3</sup> El crecimiento de las dimensiones de las unidades de producción; el mejo-

minución del valor de la fuerza de trabajo por la socialización del consumo reproductivo y la concentración de los medios de consumo colectivo: <sup>4</sup> *iii*) la organización de la producción, y por ende la configuración del espacio, en una escala muy amplia que excede no solamente las regiones internas del territorio de una formación social, sino que reviste caracteres internacionales (socialización de la producción a escala mundial).

En cuanto a la circulación del capital se deben considerar los siguientes elementos:

a) Las condiciones de comunicación y transporte: la accesibilidad al mercado, en condiciones de competencia, de las mercancías producidas, en función de la distancia y del tiempo necesario para realizar los flujos. La accesibilidad de las materias primas adecuadas o necesarias (elaboradas) para los respectivos procesos productivos. Tiempo necesario para mantener la continuidad del proceso productivo inmediato;

b) Las condiciones de la realización del producto por la ampliación del mercado, elemento necesario para la reproducción ampliada de los medios de producción y de la fuerza de trabajo, con lo cual se extiende así la esfera de la producción y se amplía por ello la acumulación. La concentración urbana juega como "vector de la ideología del consumo" (Faudry-Brenas, y Moreau, p. 82); privilegia el modo individual de satisfacción de necesidades (de sectores solventes): automóvil frente a transporte colectivo, vivienda individual, etc. (*Ibid.*), por la degradación o destrucción de los valores de uso (*Ibid.*, pp. 83-84).<sup>5</sup>

Los rasgos principales que definen la configuración espacial en las formaciones sociales capitalistas son una consecuencia de las características del proceso social de producción: *i*) concentración de obreros y medios de producción en unidades productivas individuales y su aglomeración, lo cual determina la necesidad de una densidad relativa de población (concentración territorial de actividades y población); *ii*) producción, concentración e interrelación de las condiciones generales de la producción social; *iii*) el uso del espacio que supone la decisión social del trabajo, y que realizan las unidades productivas particulares, está

ramiento de sus relaciones con el medio, en el intercambio de productos y servicios, la utilización de infraestructura comunes, la constitución de un mercado de trabajo y la extensión del mercado de consumo (final o intermedio), la difusión de la información o la centralización de las redes de decisión (Faudry-Brenas, E. y P. Moreau, 1973, p. 74).

<sup>4</sup> Estos dos elementos significan la articulación de la configuración del espacio como factor de socialización en el desarrollo de la acumulación y contribuye de esa manera a "resolver" ciertas contradicciones del sistema.

<sup>5</sup> Estos dos elementos significan la articulación de la configuración espacial en el desarrollo de la acumulación capitalista, de manera fundamental por su contribución a la resolución de la contradicción entre producción y realización (*Ibid.*, p. 81).

signado por su modo de relacionarse: la competencia.<sup>6</sup> El criterio de localización de cada unidad productiva se funda en la mayor valorización de su capital, es decir se trata de un criterio particular que no necesariamente coincide con el desarrollo general. Como consecuencia inmediata surgen, por ejemplo, zonas de alto desarrollo y concentración frente a zonas de subdesarrollo. En estas últimas, en círculo vicioso, no se forman las condiciones generales de la producción, no se crea la densidad relativa, o *habitat* necesario para el florecimiento de las industrias. En síntesis, "plan preestablecido" dentro del taller y anarquía fuera de él; iv) propiedad privada del suelo, es decir apropiación del suelo por algunos sectores sociales particulares, y su monopolización.

### III. ESTADO Y CONFIGURACIÓN ESPACIAL

Si nos preguntamos sobre el papel del Estado en la configuración espacial, debemos visualizar su vinculación con la relación de acumulación-dominación.

No se piensa en un objeto más o menos "reificado", sino por el contrario en un recorte o segmento de las "políticas" del Estado. No sólo "políticas económicas" sino que, en tanto se trata del desarrollo de la acumulación-dominación, determinantes propiamente políticos integran también las acciones estatales en la configuración espacial.

Ahora bien, ¿dónde quedaría la llamada "política urbana"? En principio se puede considerar como un "segmento" de las políticas de la organización del espacio.<sup>7</sup> El problema es cómo se "segmentan" dichas políticas. Pareciera ser que por "políticas urbanas" se entienden las "intervenciones" del Estado que tienen como campo la "ciudad". Es decir, se delimita de algún modo un ámbito de la configuración espacial ("la ciudad") y se denomina "política urbana" a las acciones políticas que se refieren al mismo.

Castells, por ejemplo, determina la ciudad ("lo urbano") en función de la reproducción de la fuerza de trabajo y de manera específica respecto del consumo colectivo.

Nos parece que, a pesar de lo fructífero de la discusión realizada para develar los contenidos de la "ideología de lo urbano", el razonamiento corre el riesgo de enredarse al mantener la "ciudad" como objeto

<sup>6</sup> A diferencia de la división de trabajo dentro del taller, en donde "la ley férrea de la proporcionalidad adscribe determinadas masas de obreros a determinadas funciones, en la distribución de las productoras de mercancías y de sus medios de producción entre las diversas ramas sociales de trabajo, reinan en caótica mezcla el azar y la arbitrariedad" (Marx, 1973, t. I, p. 289).

<sup>7</sup> Algunas medidas estatales pueden analizarse en tanto que de manera directa y explícita se orientan a la configuración del espacio y otras se caracterizan por tener efectos que, indirecta o mediatamente, las vinculan con tal fin. Ambos son casos de políticas estatales en la configuración espacial.

del análisis. Pareciera que, a través de la reproducción de la fuerza de trabajo y del consumo colectivo recortados del proceso global de acumulación, se tratara de justificar el valor social de una categoría "espacial", atribuyendo a la "ciudad" ("lo urbano") carácter de objeto independiente. "¿No se corre el riesgo de volver a la ciudad como variable independiente?" (Castells, 1972, p. 21). ¿Por qué no pensar más bien que estamos ante un momento de la configuración espacial por el asentamiento de las relaciones capitalistas de producción? Si "lo urbano" como tal es una construcción ideológica, ¿por qué correr el riesgo de que renazca con otro contenido?

Pensamos que el punto de partida debe ser la determinación del proceso productivo real en conjunto.

Debe partirse, entonces, de la función que el Estado tiene en una formación social capitalista, en la configuración espacial a partir de su articulación en la reproducción, no sólo del proceso productivo total, sino del conjunto de las relaciones sociales.

Desde un punto de vista económico, el Estado se hace cargo de una serie de elementos propios del desarrollo de la producción vinculados con la configuración espacial que los capitales individuales no pueden resolver. Ese desarrollo supone una instancia distinta al de los capitales individuales que compiten entre sí. El Estado, y su determinación política, conforma tal instancia.

Las relaciones capitalistas de producción requieren y producen, en relación a la configuración espacial, un conjunto de condiciones determinadas: concentración de actividades y población vinculadas por una trama fluida de comunicaciones y transportes de modo tal que, tanto la producción como la circulación del capital pueda efectuarse en condiciones de productividad y realización. Esto supone la existencia de un conjunto de condiciones generales de la producción que posibiliten el desarrollo y la reproducción del proceso productivo total.

Una primera manera de abordar el problema es preguntarse quién se hace cargo de ese conjunto de condiciones relativas a la organización del espacio que requieren las relaciones de producción y cuáles son las razones de ello.<sup>8</sup>

Existen dos posibilidades: son construidas y gestionadas por el capital individual en tanto actividad reproductora de capital o bien son producidas y gestionadas por el Estado.

La respuesta más común establece que se trata de casos en los que es necesaria una gran masa de capital, con una velocidad de circulación mínima y que suponen una tasa de ganancia media. En consecuencia, si el capital se hiciera cargo directamente de ellas no podría valorizarse como en otras actividades. Siendo necesarias, tales condiciones se reali-

<sup>8</sup> Nos referimos, en el razonamiento, a las condiciones generales de la producción como conjunto de elementos materiales necesarios para la producción y reproducción y que se refieren directamente a la configuración espacial.

zan por medio del Estado que puede producirlas independientemente de la tasa de ganancia.

Ahora bien, volvamos un poco al razonamiento esbozado. El desarrollo de la producción es consecuencia, a la vez que causa de la progresiva socialización de la producción y sus condiciones.<sup>9</sup> La reproducción ampliada de la fuerza de trabajo se hace también en forma cada vez más socializada. (Cada empresa no puede formar su mano de obra, calificarla, ni cuidar su salud entre otras necesidades de su reproducción. Estas necesidades, por el contrario, se satisfacen socialmente, en consumos colectivos.)

La socialización de las condiciones de la producción significa su necesidad en función del conjunto y no de cada unidad en particular. De todos modos, su producción pudiera corresponder, en la división social del trabajo, a una unidad productiva individual que produjese para el conjunto. Podría pensarse, por analogía con los medios de producción, que ciertas unidades productivas individuales se hicieran cargo de las condiciones de la producción y reproducción del conjunto.

Consideremos qué pasaría si las condiciones generales fueran producidas en forma privada, si las unidades individuales valorasen allí sus capitales. (Es importante determinar por qué las unidades individuales eliminan un campo de posible valorización.)

Al simplificar el razonamiento, se puede decir que si el capital se hace cargo de ellas debería operar con una tasa de ganancia no inferior a la media. En consecuencia, a tasas de plusvalía similares y con una realización también normal, el capital lograría acumularse igualmente. Pero entonces el precio de estos servicios debería ser tal que permitiese la realización de su valor y, en consecuencia, la acumulación.

Por lo tanto, se debe suponer que existe cierto "control" de las condiciones generales necesarias para la producción, que no es posible que integren el mercado al igual que las demás mercancías. De allí que tales actividades no sean rentables.

El porqué de esta limitación debe ser la explicación de la intervención del Estado.

El Estado actúa articulándose al núcleo de contradicciones de la sociedad capitalista (entre producción social y apropiación privada) tanto en la contradicción desenvuelta entre propietarios y productores directos, como en la contradicción entre la organización de la producción en el interior de la fábrica y la anarquía en el conjunto de la sociedad (Engels, p. 297). Se trata entonces de una participación global en la reproducción de la sociedad capitalista, tanto desde un punto de vista económico (en función del proceso de acumulación) como político (en función de la reproducción del orden social global).

<sup>9</sup> La "tendencia del capital es precisamente esta de retirar el fundamento natural debajo de la base de cada industria, de trasplantar sus condiciones de producción fuera de la misma a una conexión general". (Marx, 1972, t. 2, p. 17.)

La intervención estatal en relación a las condiciones generales de la producción debe pensarse desde esta perspectiva y no en exclusiva como un problema económico.

Si el Estado, por ejemplo, no se hiciera cargo de buena parte del consumo reproductivo de la fuerza de trabajo, se gestaría una situación de infraconsumo o bien un encarecimiento de la fuerza de trabajo. Si no actuara sobre las condiciones de circulación del capital, transportes o comunicaciones, éstas serían insuficientes o se monopolizarían por la necesidad de operar con una gran masa de capital y por ser en casi todos los casos impensable una situación de competencia, con la consiguiente dependencia del conjunto de las unidades productivas respecto de los capitales que las monopolizan.

Estas dos situaciones no se refieren en exclusiva a "problemas económicos", se trata quizás de manera predominante de problemas políticos. Por una parte relaciones entre clase propietaria y clase obrera y por la otra relaciones entre fracciones de la primera, que superan las meras relaciones económicas. Surgen una serie de problemas que exceden las causas netamente económicas y nos aproximan a una perspectiva de cohesión global del sistema social.

El Estado se articula en la reproducción global del conjunto de relaciones, tanto desde una función económica de reproducción de la producción social, como desde una función política de reproducción de las relaciones de clase en forma total. Se hace cargo de aquellas condiciones de la producción que se refieren al desarrollo de la producción social y que no son realizables por los capitales individuales, en función de la lógica global de desarrollo del conjunto de relaciones de clase en una formación social. Queremos decir que existen ciertas condiciones que los capitales individuales no pueden tomar a su cargo y que son necesarias, no en función de una lógica interna, sino en razón del desenvolvimiento del conjunto del sistema productivo y del mantenimiento de la relación de acumulación-dominación.

Además de lo anterior se considera que la tendencia a trasplantar las condiciones naturales de producción fuera de cada industria a una conexión general, se complementa con la tendencia de atribuirles a una instancia que actúa a nombre y a cargo de "toda la sociedad", haciendo responsable al "conjunto de la sociedad", no sólo de la gestión sino también de su financiamiento.

El Estado se integra económica, política e ideológicamente en la reproducción de la acumulación-dominación y, en consecuencia, en la configuración del espacio, propia de dicha reproducción.

Estos son los motivos por los cuales el Estado "interviene" en la socialización de la producción social. Pero no significa que el conjunto de elementos de dicha socialización quede a su exclusivo cargo. Quedan secciones en manos de los capitalistas privados que valorizan allí sus capitales, orientándose hacia los sectores de capacidad económica que

permiten la producción de consumo colectivo, por ejemplo, con una tasa de ganancia no menor a la media. Tal es el caso de centros privados de salud o de educación.

En todo caso la intervención concreta del Estado depende de la fuerza que los "sectores consumidores", de manera principal obreros, tengan en un momento determinado como para hacer necesario, desde un punto de vista político, que se haga cargo de dichos elementos.

Podemos intentar una generalización de los "campos" en los que el Estado se articula a la relación entre sistema social y espacio:

a) Participación del Estado en la regulación del uso del territorio en función del proceso de acumulación-dominación. Se trata en principio de la limitación de los efectos negativos que el asentamiento "anárquico", propio de las relaciones de competencia entre las unidades económicas y de la apropiación privada del suelo, puede tener en el desarrollo de tal proceso. Su objetivo es global, económico y político; están en juego relaciones diferenciales entre fracciones de la burguesía, entre ésta y los sectores populares y entre distintas fracciones de tales sectores. Desde las llamadas desigualdades regionales hasta la especulación inmobiliaria son problemas de este campo de "intervención";

b) Participación del Estado en la concentración territorial de la producción social. Se trata de un aspecto más específico del tema anterior. En este caso, en razón de las acciones de las unidades productivas en sus relaciones de competencia, se concentran los medios de producción, la fuerza de trabajo y los medios de circulación del capital. Para que tal concentración sea adecuada al proceso de acumulación son necesarias una serie de condiciones que el Estado "aporta". Se trata en general de hacer posible, económica y políticamente, que la concentración, como parte del proceso de acumulación, se desarrolle sin efectos negativos. Al respecto se trata entre otras cosas, de: *i*) construcción de los elementos materiales de la concentración (condiciones generales de la producción) y socialización de sus costos; *ii*) apoyo a las unidades de producción para su creación, localización y operación. Bajo la forma de subsidios, exenciones fiscales, etc.; *iii*) intervención en la disponibilidad de mano de obra, tanto por su articulación en la reproducción de la fuerza de trabajo (consumo colectivo, etc.), cuanto por articulación en la reproducción política del conjunto de relaciones. Contribución al mantenimiento o disminución del valor de la fuerza de trabajo; *iv*) intentos de funcionalización de la concentración (al encarar los problemas económicos, sociales y políticos que genera);

c) Contribución del Estado a los requerimientos de la circulación del capital. De manera principal a la construcción y socialización de los medios de circulación social y material;

d) Necesidades de las relaciones de dominación. Además de las que citamos al referirnos a la reproducción de la fuerza de trabajo, el Estado participa en la configuración espacial por razones fundamentalmente

políticas. Debemos distinguir tres situaciones: *i*) participación represiva: acciones en la configuración de los elementos materiales en función de la represión de los sectores populares. La ciudad, por ejemplo, es también el espacio de la represión, el trazado urbano responde más de una vez a finalidades represivas; *ii*) participación integradora: por el otorgamiento o mejoramiento de servicios y equipamientos tales como vivienda, agua, luz, etc., se pretende integrar, en los mecanismos políticos establecidos para la satisfacción de demandas sociales, y por ello en los mecanismos de dominación, a los sectores populares. De igual manera, por la realización de obras que generan fuentes de empleo; *iii*) participación ideológica: la reproducción de las relaciones sociales en el ordenamiento del uso del espacio en la ciudad que reproduce las jerarquías sociales; en la formulación de planes irrealizables en ciertas coyunturas o que no se pretende realizar, para distraer o justificar a ciertos sectores sociales o políticos estatales, etc.

Todas estas políticas suponen un determinado conflicto entre distintas fracciones de la burguesía o con las clases populares, o con ambas. Esto hace contradictoria la participación estatal. Por ejemplo, la regulación del uso del territorio y la pretensión de una mejor distribución de las actividades que evite las desigualdades regionales, puede ser contradictoria, y normalmente lo es, con la participación en el proceso de concentración. Se trata de intereses distintos, es decir fuerzas sociales, en juego. Por una parte la lucha contra las desigualdades regionales favorecería, por ejemplo, a las burguesías locales, excluidas por lo común del sector económicamente hegemónico (monopolista, vinculado con el capital extranjero) mientras que la concentración lo haría fundamentalmente con este último.

#### IV. ESTADO Y CLASES EN LA CONFIGURACIÓN ESPACIAL

Tal vez pudiera pensarse que el Estado actúa, tanto en lo económico como específicamente en la configuración espacial, en forma mecánica. Pero no se trata de una "máquina", constituye por el contrario una instancia *política* de acción. Las relaciones de dominación y las luchas políticas determinan la concreta actualización de la función económica del Estado y por ende su participación en la configuración espacial.

Estas mediaciones políticas pueden ser percibidas en dos momentos: en la emergencia social y política de los "problemas" y en la orientación concreta de su realización.

Veamos el primer momento. Lo que hace que un "asunto social" sea encarado por el Estado en su previa definición social como problema. Un "problema social" significa el reconocimiento de que cierta necesidad puede ser satisfecha o que, de todos modos debe ser socialmente considerada (tal vez para impedir su desarrollo y expresión). Por otra parte,

un "problema social" puede ser un asunto que requiera la intervención del Estado, es decir, que no puede ser encarado en forma "privada". Emerge así como dicen Oszlak y O'Donnell como "cuestión", ya que de la lista de necesidades y demandas de una sociedad, sólo algunas llegan a adquirir *estatus* de cuestiones (Oszlak y O'Donnell, 1975, p. 21).

Para que emerja una cuestión son necesarias tres condiciones: a) tratarse de la necesidad o demanda de algún sector social; b) caracterizarse por ser, al menos en potencia, un peligro para el orden (en general); c) el que "ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos, estratégicamente situados crean que pueda hacerse 'algo' a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes" (*Ibid.*)

En este sentido es importante considerar no sólo cuándo, por qué y por quién una necesidad se transforma en cuestión social, sino también, cuándo, cómo y por qué se considera que debe ser resuelta por el Estado.

En principio, dos son los niveles de las relaciones de clase que deben considerarse para determinar la emergencia social de las cuestiones. Por una parte surgen las cuestiones de las relaciones entre clase dominante y clase dominada y, por otra, de las relaciones dentro de la clase dominante, tanto en función de las diferencias de intereses entre unidades de producción como —en un nivel superior— entre fracciones de clase.

El segundo momento de la acción del Estado se refiere a la determinación política de la "resolución" de la cuestión.<sup>10</sup> El Estado, al actualizar su función en la reproducción social global, orienta sus acciones hacia el beneficio concreto de un determinado sector o fracción de acuerdo a la correlación de fuerzas políticas y dentro de los límites que impone la etapa de acumulación. La política estatal es así el resultado de la dinámica de relaciones entre las fuerzas políticas. En ese sentido el sector beneficiado por la "política" es determinado políticamente como resultado de esa dinámica en las luchas por la concentración o la distribución del proceso de acumulación, por los subsidios, las franquicias, los mercados, los servicios, los salarios, las condiciones de trabajo, etc.

Los elementos que se han especificado tienden a vincular la función del Estado en la reproducción de la relación de acumulación-dominación, con la configuración espacial de las formaciones sociales. Se han especificado con un alto grado de abstracción al considerar sólo sus determinaciones más simples. Debe tenerse en cuenta que, en el caso de una acción estatal concreta interviene una multiplicidad de otras determinaciones más específicas: históricas, geográficas, étnicas, políticas, etc.

Se tratará ahora de ver cómo se ha conformado políticamente alguna "cuestión". Considérese, en primer lugar, el caso de las desigualdades

<sup>10</sup> "Resolución" en el sentido de Oszlak y O'Donnell, como su desaparición, sea que se solucionen o no en sentido sustantivo, pudiendo tratarse de olvido, represión, etc.

regionales en la sociedad argentina, para analizar en segundo término el caso de la vivienda en México.

El territorio argentino constituía a mediados del siglo XVIII una unidad socioeconómica de cierta homogeneidad. Homogeneidad que comenzó a perderse a fines de dicho siglo por la apertura del Río de la Plata al comercio internacional<sup>11</sup> y la aparición de la ganadería como actividad de exportación.

Esto significó, por una parte, su vinculación comercial con el desarrollo mundial del capitalismo y, por otra, una importante diferenciación social. La formación de un nuevo sector social vinculado con dicho comercio. Como dice Ferrer, este cambio "permitió el desarrollo de un sector comercial encargado del intercambio de la producción del interior con el exterior que adquirió fuerza de manera paulatina y acumuló capital e influencia en el proceso de desarrollo" (Ferrer, p. 57). A este sector "intermediario" se une al naciente sector productor para el extranjero: los ganaderos.

Surge así una nueva fracción social en la sociedad colonial que no puede desarrollarse a plenitud dentro de los límites que esa sociedad le impone.

La Independencia, al vincular libremente la sociedad argentina con el desarrollo del comercio internacional, posibilitó el fortalecimiento de ese sector y su progresiva contradicción con los propietarios del interior del país.

Los elementos geográficos, ubicación de Buenos Aires como puerto para la comunicación rápida con Europa y las praderas templadas que rodean a dicha ciudad, comienzan a tener notoria importancia cuando se les vincula con el desarrollo internacional del mercado capitalista. Son la base natural de la formación de una fracción social que se diferencia dentro de la sociedad colonial con base en su propiedad en la zona pampeana cercana al puerto y en su actividad en el comercio exterior.

Con la Independencia este sector creó la "cuestión" de la provincia de Buenos Aires, y rompió el equilibrio tradicional del país (Ferrer, p. 56).

¿Cuál fue esta "cuestión" de la provincia de Buenos Aires?

La apertura que la Independencia produjo significó la radicación de comerciantes británicos que desplazaron a los criollos en el comercio exterior (Rofman y Romero, p. 83). La clase propietaria local se concentró entonces de manera fundamental en la producción ganadera, de modo que, "la expansión ganadera no fue sólo la solución para el declinante grupo porteño; permitió también la integración de los dos grupos hasta entonces rivales complementada con el papel dependiente del comercio británico que adoptaron muchos de los que permanecieron en las actividades comerciales" (*Ibid.*, p. 85).

<sup>11</sup> Con la creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776 y el establecimiento del comercio libre en 1778.

Lo anterior se suma a la transformación que se produjo en la composición y el origen de las exportaciones. Hacia mediados del siglo XVIII el 90% de los bienes exportados eran productos del interior y sólo el 10% productos ganaderos de la zona pampeana. Un siglo después solamente el 15% de las exportaciones provenía del interior. Los productos ganaderos pampeanos habían sustituido la exportación de la plata del Alto Perú (Ferrer, 81; Rofman y Romero, 84).

Se constituye un sector social fuerte que se caracteriza por la producción ganadera en grandes propiedades y por concentrar entre el 30 y el 35% del producto del Litoral (Ferrer, p. 70). Esto significa la concentración del excedente en un reducido grupo que, al igual que la concentración existente en el comercio exterior, contribuyeron a "aumentar la participación de los sectores empresarios —básicamente ganaderos y comerciantes— en el ingreso del Litoral" (*Ibid.*).

Esta acumulación se orientó a sustentar la expansión del sector ganadero y del comercio, o bien se invirtió en operaciones inmobiliarias urbanas, en especial en Buenos Aires (*Ibid.*, p. 71).

Este grupo dominante generó la "cuestión" de su provincia, Buenos Aires, como problema nacional al imponer, en los primeros decenios del siglo XIX, dos orientaciones específicas al desarrollo del país en su conjunto: el federalismo y el libre cambio.

El federalismo le permitió realizar políticas que beneficiasen casi en exclusiva sus intereses de fracción regionalmente determinada, sin tener que hacerse cargo de los intereses de las fracciones propietarias del interior del país. El estado provincial se articuló al desarrollo de esta fracción al organizar la obtención de tierras en su lucha contra el indio. El federalismo significó el reconocimiento de la debilidad de esta clase propietaria frente al conjunto de las fracciones de la sociedad argentina, la imposibilidad de imponer un modelo que desarrollase sus intereses, en la medida en que se trataba de una fracción primario-exportadora en génesis, con base económica pero sin la posibilidad política de organizar un orden nacional en ese sentido. De allí que afirme Ferrer que "los sectores expansivos de la provincia (de Buenos Aires), ganaderos y comerciantes vinculados al comercio exterior, apoyaron el federalismo mientras les faltó fuerza para imponer una solución nacional a su manera" (Ferrer, p. 86).

El libre cambio impidió que la ampliación del mercado del Litoral, que se produjo como consecuencia del aumento de las exportaciones, pudiese beneficiar al interior. Libertad de exportaciones significaba igualmente libertad de importaciones, de allí que la creciente demanda de Buenos Aires se satisficiera en esencia con bienes importados. A lo anterior debe agregarse la ruptura con el mercado del Alto Perú que eran la base de las actividades comerciales de buena parte de la provincia del centro y del norte. Se produce así un enfrentamiento entre la naciente economía del Litoral orientada al exterior, y las economías auto-

suficientes u orientadas al pequeño comercio interno del país que debían competir con los productos importados del exterior.

La "organización nacional", ocurrida en los últimos decenios del siglo XIX, se da sobre la base de la existencia de un fuerte sector primario-exportador (comercial y productor) localizado sobre todo en la provincia y ciudad de Buenos Aires, y sectores productores y comerciales vinculados con el mercado interno, localizados en el resto del país.

Esa "organización" supone ya la fuerza política del sector "porteño" que triunfa en las luchas con las oligarquías locales e impone, sobre la base de una alianza con sectores de dichas oligarquías, un proyecto de desarrollo agroexportador como modelo de unidad nacional. De ese modo logra vincularse al desarrollo industrial británico al aportar los alimentos necesarios para la clase obrera y demás sectores urbanos de Inglaterra así como materias primas para sus procesos industriales.

La condición de posibilidad de este tipo de proyecto residió en la creación de un orden nacional estable, es decir en la existencia de un Estado nacional. Ello fue posible por la alianza entre la oligarquía porteña y las oligarquías locales, las cuales se hacían cargo de cierta producción para el mercado interno, en algunos casos, cuando industrias de importancia como la del azúcar en Tucumán y la de la vid en Cuyo, se articulan, aunque periféricamente, al desarrollo de la producción del Litoral.

El Estado nacional debió consolidar el sistema de relaciones políticas (el predominio de la oligarquía porteña transformada en nacional) y propició la estabilidad como fruto de la hegemonía oligárquica. A la par debió concurrir a la organización del sistema productivo que permitiese la acumulación de la clase dominante y su vinculación con el proceso metropolitano de acumulación capitalista. Todo ello fue la base de la organización jurídico-política de Estado: Constitución Nacional de 1853-1860, Código Civil de 1869, etc.

Con la organización nacional, la "cuestión" de la provincia de Buenos Aires se transforma en la "cuestión" de las desigualdades regionales que, desde ese momento empiezan a acentuarse en la medida que se desarrollan más las relaciones capitalistas de producción.

Las desigualdades regionales argentinas, que aparecen como "cuestión de la provincia de Buenos Aires", se manifiestan por el creciente peso de la oligarquía porteña y se resuelven con la transformación de dicha oligarquía provincial en clase dominante a nivel nacional. Lo que en un momento fue controversia entre distintos sectores que podían impulsar diferentes proyectos de desarrollo (de allí la aparición de la "cuestión"), se resuelve con la imposición nacional de uno de dichos sectores y de su proyecto como hegemónico. Se forma desde ese momento una clase que, durante los años que siguen a 1850 y que llegan hasta 1930, será el sector claramente hegemónico de la sociedad argentina. Clase que basa su posición en la monopolización de las tierras que

producen para el mercado externo y en el control del comercio internacional junto con los sectores extranjeros.

La hegemonía oligárquica implicó el predominio del proyecto liberal de desarrollo opuesto a las necesidades proteccionistas de las oligarquías locales. Se frustró así la integración de la estructura económica del país al imposibilitarse el desarrollo de los sectores industriales básicos (Ferrer, p. 113). Lo que ocurrió fue, en gran medida, la desaparición de las manufacturas y artesanías del interior ante la entrada de los productos manufacturados en Gran Bretaña.

El rol del Estado, además de dar cohesión política a la sociedad, fue fundamental en la organización del sistema productivo, tanto en lo interno como en su vinculación al desarrollo internacional del capitalismo. El Estado sentó las bases para el desarrollo de la acumulación capitalista mediante su participación en la obtención de tierras, fuerza de trabajo y capitales, y en la producción de infraestructura.

Política de puertas abiertas a la inmigración, conquista militar y entrega de las tierras así logradas a los terratenientes, lucha contra el gaucho, obtención de empréstitos y generación de garantías para la inversión extranjera, construcción de puertos, ferrocarriles, etc.

Todas estas medidas beneficiaban de manera fundamental el desarrollo de la producción vinculada al mercado externo, es decir a la oligarquía primaria exportadora. En consecuencia, favorecieron regionalmente al Litoral y, en especial, a la provincia y ciudad de Buenos Aires.

Es conocido el papel jugado por los ferrocarriles y su trazado, así como la concentración de infraestructura en los puertos (Buenos Aires y Rosario) y en la capital (Buenos Aires, capital y puerto, concentra el grueso de las inversiones privadas y públicas). De igual modo es conocida la importancia del régimen de propiedad rural en la distribución (predominantemente urbana) de la inmigración.

Es relevante la concentración del ingreso en favor de los sectores propietarios asentados en la zona pampeana. La concentración de la propiedad en dicha zona determina que el 70% del ingreso bruto del sector agropecuario esté en no más del 5% de la población activa ocupada en dicho sector. En términos nacionales significa que el 2% de la población concentraba el 20% del ingreso bruto nacional (Ferrer, p. 132).

Estos son los motivos fundamentales de la concentración demográfica y de la urbanización que se producen en la zona Litoral y en especial en Buenos Aires. Esta ciudad, que en 1869 registró 178 000 habitantes y 663 200 en 1895, llega en 1914 a 1 867 000 (Rofman y Romero, p. 136).

Frente a esta expansión de la producción agropecuaria para la exportación, a la política nacional de libre comercio, al trazado de los ferrocarriles, la construcción de infraestructura y la formación del mercado nacional, los sectores productores del interior se consolidaron en una situación de atraso en relación a los de la zona pampeana, fueron

excluidos de los efectos de expansión de la producción de esta región, salvo en lo que hace a algunas actividades destinadas al mercado interno (como los casos citados de Tucumán y Cuyo).

Ya en el siglo xx el proceso de industrialización por sustitución de importaciones se efectuó con base en esa desigual distribución de los efectos del desarrollo agroexportador con lo cual se acentuaron más aún las diferencias entre las fracciones burguesas asentadas en Buenos Aires (únicas en condiciones de hacerse cargo del nuevo proceso) y las del interior. Con posterioridad, a fines de los años cincuenta y en especial en el decenio de los sesenta, los capitales extranjeros se localizan de manera fundamental en el Gran Buenos Aires y en menor grado en la zona del Litoral. Aprovechan de ese modo los mejores servicios básicos de la zona metropolitana (obras sanitarias, transporte, electricidad, educación, salud, etc.) (Ferrer, p. 223) y la disponibilidad de mano de obra que las migraciones internas han concentrado. En el Litoral se localizan también las inversiones estatales en siderurgia.

Se reproduce así lo que nació como la "cuestión de Buenos Aires", ahora dentro de una sociedad predominantemente capitalista y con una industrialización importante. La cuestión adopta —regionalmente— la forma de una extrema concentración demográfica y económica.

En los casos en que se establecen actividades industriales en las provincias del interior, por lo general dependen de la "burguesía metropolitana", local o extranjera, que tiene su principal asiento local en Buenos Aires. Tal es el caso, por ejemplo, de la localización de industrias en la provincia de Córdoba, basada en esencia en dos empresas extranjeras (Fiat e Industrias Kaiser Argentinas, luego IKA-Renault). Tanto los capitales como los representantes de las empresas están fuera de Córdoba. Los primeros en el extranjero, los segundos en la ciudad de Buenos Aires (Delich, 1974).

La configuración espacial se vuelve progresivamente más desigual, se acentúan las diferencias regionales y aumenta la concentración en Buenos Aires, tanto de la población —que migra del interior— como de las actividades y los ingresos. La infraestructura construida por el Estado beneficia casi en exclusiva a esa zona industrial y las obras de desarrollo regional se articulan al crecimiento de ella.<sup>12</sup>

Ahora se analiza el siguiente caso ilustrativo señalado antes: la "cuestión" de la vivienda en México.<sup>13</sup>

En la acción del Estado mexicano frente al problema habitacional pue-

<sup>12</sup> Valga como ejemplo el caso de la gran obra hidroeléctrica "Chocón-Cerro Colorado" que, situada a enorme distancia de la zona industrial desarrollada, se destina a alimentar de energía a la misma.

<sup>13</sup> Esta parte se basa de manera fundamental en el trabajo realizado en El Colegio de México por Gustavo Garza y Martha Schteingart, *El problema de la vivienda en México*, El Colegio de México, 1978, de manera especial en el capítulo I, en cuya elaboración participó el autor de este ensayo.

den distinguirse tres períodos en función del sector social al que se orienta predominantemente la vivienda: desde los años veinte hasta 1963 se construyen viviendas casi en exclusiva para empleados públicos; de 1963 a 1970 para sectores medios con financiamiento de la banca privada; y desde 1970 la vivienda se orienta hacia los trabajadores.

El caso de la vivienda obrera sin duda constituye un problema pero no una cuestión que determine la participación directa del Estado.

A principios del presente decenio se inicia una política directa de construcción de viviendas para los sectores obreros (al margen de las limitaciones que de hecho presenta).

Podemos preguntarnos por qué ese *tempo* en la resolución de la vivienda para los distintos sectores sociales, y además cómo se dio dicha resolución.

Vamos a intentar un breve análisis del tercer período de la acción habitacional del Estado mexicano.

En 1970 la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)<sup>14</sup> tenía ya 8 797 031 habitantes y registró entre 1960 y 1970 una tasa de incremento anual de 5.16% (Unikel *et al.*, p. 136). Entre esos años el crecimiento neto de la ciudad fue de 3 445 123 habitantes, de los cuales el 56.8% (1 956 594) se debió al crecimiento natural mientras el 43.2% (1 488 529) al crecimiento social (*Ibid.*, pp. 44-46).

El déficit nacional de vivienda en 1970 era de 5 105 000 unidades, del cual el 30.9% era urbano y el 69.1% rural (Garza y Schteingart, cuadro 4).

El número de trabajadores industriales, según datos de Basurto, con base en el censo de 1970, era para el Distrito Federal de 499 441 y para el Estado de México de 238 259. Si se considera que gran parte de estos últimos se localizan en los municipios que forman la ZMCM, el total de obreros industriales en dicha zona sería de 737 700. Para el país en su conjunto la cantidad llegaba a los 2 007 359 (Basurto, p. 78).

De manera simplificada se puede considerar que la resolución de la cuestión de la vivienda popular se da por el juego entre la fracción industrial y la fracción inmobiliaria<sup>15</sup> de la burguesía con los sectores populares y el Estado.

Veamos, en forma superficial, cuáles son los intereses de los sectores sociales comprometidos en relación a la vivienda. Los empresarios industriales están interesados en la existencia de tanta vivienda como sea posible al menor precio posible, dado que, al integrar ésta el valor de la

<sup>14</sup> Entendemos por ZMCM la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa (D. F.) que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas (municipios del Estado de México) que tienen características urbanas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa (Unikel *et al.*, p. 118.)

<sup>15</sup> Se utiliza la denominación inmobiliaria para expresar al conjunto de sectores propietarios que valorizan su capital en alguna de las fases de la producción de vivienda, aun en la obtención de la renta del suelo urbano.

fuerza de trabajo, cuanto menor sean los componentes de éste, mayor podrá ser el trabajo excedente que se apropien. Los sectores inmobiliarios tratarán de producir y vender la mayor cantidad de unidades al precio más alto posible. Por su parte los sectores populares, en especial los obreros, pretenderán la existencia de vivienda accesible, que puedan adquirir con los ingresos que reciben sin que deban hacer sacrificios extraordinarios. Esta super simplificación de los intereses en juego servirá como inicio en el razonamiento y como marco para su formulación.

La contradicción fundamental está entre los sectores populares y los productores de viviendas: Intereses contradictorios (viviendas baratas vs. viviendas caras).

La vivienda, en tanto rama de la producción, es una actividad de valorización del capital, pero además se trata de un elemento fundamental de la reproducción de la fuerza de trabajo y aun de la reproducción de la cohesión social.

La contradicción marcada no significa necesariamente la existencia de conflictos sociales en torno a la vivienda. Pareciera que en el caso de la ciudad de México las "demandas urbanas" no incluyen la habitación. Equipamiento, servicios y tenencia de la tierra son, por el contrario, los problemas urbanos más percibidos socialmente (Cornelius, 1974, p. 212).<sup>16</sup>

Los conflictos son parte de las coyunturas políticas, es decir, dependen del juego global de las fuerzas sociales. Por ese motivo la vivienda obrera y "marginal" había sido dejada a la iniciativa de los interesados. Esto queda claro cuando se observan las proposiciones en que han participado la empresa privada y el Estado en la construcción de vivienda en comparación con el llamado sector popular.<sup>17</sup> Entre 1950 y 1970 la proporción del número de viviendas que correspondió al sector público fue de 7.8%, al sector privado de 27.5% y al sector popular de 64.7% (Garza y Schteingart, cuadro 21). Estos datos indican que los sectores realmente necesitados de vivienda no son contemplados por ningún oferente de habitaciones. El Estado destinaba su pequeña participación a sectores medios; la actividad privada se orientaba a poco más de la cuarta parte de los demandantes solventes; y casi las dos terceras partes de los necesitados se las arreglaban por su cuenta.

Al comenzar el presente decenio se produjo un cambio en la política estatal de vivienda. Se estableció la obligación patronal de hacer aportes equivalentes al 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores, con lo que se integró un Fondo Nacional de Vivienda administrado por el Ins-

<sup>16</sup> "Uno de los hallazgos más sorprendentes de este estudio y de otros semejantes acerca de las necesidades percibidas entre los pobres urbanos en las ciudades del tercer mundo, se refiere a la prioridad tan baja adjudicada por tales personas a las necesidades de vivienda."

<sup>17</sup> Se trata de las viviendas realizadas con el financiamiento de los interesados, con diversas formas de producción. Desde las viviendas de obreros que no han recibido ayuda del Estado, pasando por las viviendas "marginales", hasta la vivienda campesina.

tituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFO-NAVIT). Poco después se creó el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE). Sin embargo, la participación sectorial en la producción de viviendas se alteró muy poco. Al sector público le correspondió entre 1970 y 1974 el 18%, al sector privado el 16.5% y al popular el 65.5% (Garza y Scheingart, cuadro 22).

Este cambio en la política de vivienda fue parte de un pretendido cambio global de "estrategia de desarrollo". Una nueva estrategia que debía hacer hincapié en la justicia tanto como en el crecimiento. En los hechos fue parte de un intento de relegitimar el sistema político que había sido seriamente cuestionado (piénsese en la crisis de 1968). Pero sobre todo significaba el reconocimiento de un fuerte sector obrero susceptible de abandonar los marcos corporativos del sistema de dominación política. La política de vivienda podía ofrecer varios objetivos, dos de ellos importantes: vivienda accesible y fuentes de empleo. Es decir, ofrecía —de manera condicionada como luego veremos— la participación en los frutos del desarrollo. (Recuérdese que si bien la economía mexicana había crecido antes a tasas elevadas, el ingreso continuaba su tendencia a concentrarse en pocas manos.)

Es preciso tener en cuenta la especial situación política que presentan en México los sectores populares. Gran parte de ellos se encuentran incorporados al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en los tres grandes sectores que lo integran: CTM, CNC y CNOP. Es así que la mayoría de los obreros, los campesinos y los sectores medios está articulada a los mecanismos de control político.

La articulación al sistema político por medio del partido presenta dos caras. Por una parte es la forma de lograr beneficios políticos y económicos. Como dice Flores Olea "al margen del partido nada, en su interior múltiples expectativas" (Flores Olea, p. 487, 1973). Las mejoras económicas se logran a través de los organismos partidarios y de sus dirigentes. La posibilidad legal del control administrativo de las huelgas refuerza de manera notoria las dificultades de la acción desde fuera del sistema. Por otra parte, esta articulación supone un estrecho control político sobre los sectores populares (Basurto, pp. 53-55). Los grupos llamados "incorporados que aceptan las reglas del juego" (Reyna, 1974) están manipulados a base de conducciones impuestas para mantener la cohesión.

La posibilidad para los sectores populares —faltos en general de conciencia y organización autónomas— de obtener ciertas mejoras se les presenta como una consecuencia de su vinculación con el orden corporativo y sus dirigentes.

Veamos cómo percibían el problema los dirigentes sindicales poco antes de la creación de los fondos: lo definían como un problema de justicia propio del desarrollo industrial ya que, "si mantenemos la decisión nacional de incrementar nuestra industrialización, mantengamos el

propósito paralelo de construir ciudades y casas para la clase trabajadora, en las que la justicia social tenga expresión en los espacios en los que habrán de vivir, trabajar, circular e integrarse las familias proletarias...” (Secretario General de la FSTSE, 1971).

Junto a lo anterior se pensaba que los beneficiarios no serían todos los trabajadores, sino sólo aquellos que por lo menos ganan un salario mínimo. Es obvio que así quedaban excluidos todos los subocupados. Quedaban incorporados sí, los miembros de los sindicatos más fuertes que son mejor pagados, por cuyo intermedio se obtiene no sólo el salario mínimo sino las demás compensaciones de la integración al sistema, tal como la vivienda. Se pensó de manera fundamental en los sectores incorporados a la estructura económica y a las organizaciones de control político y beneficios sociales.

Por otra parte, entendían que la causa que determinaba la inaccesibilidad de la vivienda para los obreros residía en el obstáculo financiero para lograr los recursos necesarios para su pago. No se cuestionaba el precio de la vivienda sino los mecanismos para su pago. Es decir, no se cuestionaba la valorización del capital en la producción de vivienda, se pensaba más bien en una contradicción con los sectores financieros, susceptible de ser resuelta sin tocar al conjunto de la organización socio-económica.

La acción del Estado consistió en la creación de los fondos para la vivienda: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) en diciembre de 1972 y, de menor importancia, el Fondo de Vivienda para los Militares (FOVIMI) en 1973.

Estas son las políticas que articula el Estado para “intervenir” en la contradicción que supone la “cuestión” de la vivienda. En primer lugar se reconoce la imposibilidad de su resolución por medio de la actividad privada a sí misma y la necesidad de que participe el Estado en dicha contradicción.<sup>18</sup>

Veamos cómo se orientó el Estado en relación a los intereses en juego. Las alternativas que tenía eran dos en términos generales. Participar en la oferta de vivienda, o intervenir en la demanda; producir vivienda barata o bien ampliar la demanda para que se pueda adquirir la vivienda construida privadamente. Esta última fue la alternativa elegida. El Estado no intervino en la producción, ni siquiera en su regulación para lograr abatir los costos y los precios. Su participación se dio como una ampliación de la demanda solvente mediante la disminución de los costos financieros. Esto supuso, por un lado, dejar intocado el negocio inmobiliario, más aun ayudar a su desarrollo al posibilitarle para vender más unidades y así valorizar más sus capitales; por otro lado, aumentar el número de individuos o familias sujetos de crédito, es decir susceptibles de adquirir su vivienda. A la vez que se ampliaba el número de

<sup>18</sup> La creación del INFONAVIT eliminó la obligación constitucional de los patrones de proporcionar viviendas siempre que tuviesen más de cien trabajadores.

posibles adquirientes de vivienda, al disminuir su precio total sin tocar las ganancias, se posibilitaba una ampliación de la industria de la construcción que significaría más fuentes de trabajos y más ganancias para sus propietarios.

Esta solución financiera, acorde con la definición del problema que daban los dirigentes sindicales oficiales, implicó una fuerte limitación social en los posibles favorecidos. Deberían ganar por lo menos un salario mínimo. Eso implicaba en el año 1970 que el 71.7% de la población económicamente activa del país estuviera excluida de tales planes populares de vivienda.

En suma, el Estado participa en la consecución y orientación de capitales<sup>19</sup> y actúa como intermediario entre los necesitados y los constructores. Organiza el financiamiento y establece ciertas condiciones generales de vivienda y urbanización. En conjunto tiende a equilibrar el mercado. La vivienda, entonces, puede ser adquirida por grupos de ingresos menores, pero siempre que se tenga la capacidad de pago de las cuotas de los créditos. Se favorece así a los sectores medios bajos y a ciertos sectores obreros que ganan por encima del salario mínimo y posibilitan la solución individual a su necesidad de vivienda. Favorece también de manera fundamental a los empresarios de la construcción, ya que no disminuye sus precios pero sí aumenta su capacidad de consumo al ampliarla a sectores antes excluidos. Además, por la captación de fondos de los aportes, el Estado puede realizar un menor gasto directo en vivienda y aplicar los fondos públicos a actividades menos "sociales".

Como se observa, la "resolución" derivada del montaje de un aparato ideológico en torno a los objetivos populares de la política, tendió por una parte a mantener la contradicción pero, a la vez, también a aportar elementos que disminuyesen su importancia. Elementos que actúan tanto a nivel ideológico —al dejar al Estado a cargo de una necesidad popular— como material —al permitir efectivamente cierta ampliación en la satisfacción de dicha necesidad.

El Estado reafirma su habilidad para responder a las necesidades populares y marca lo innecesario, además de ineficiente, de mecanismos que se salgan del sistema político establecido, a la vez que favorece el proceso de acumulación al articularse en la reproducción de la fuerza de trabajo, en el desarrollo de las actividades productivas de la construcción y en la ampliación del mercado consumidor por la generación de empleo.

<sup>19</sup> Es importante tener en cuenta que, salvo un primer aporte estatal para que el INFONAVIT comenzara a operar, el capital se constituye con los aportes que realizan los patrones con una proporción del salario obrero. De ese modo son los obreros quienes con el 5% de su salario forman el capital para la producción de viviendas.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Se ha intentado relacionar, por una parte, el papel del Estado en la acumulación capitalista, papel políticamente condicionado y, por otra, la configuración territorial en una formación social capitalista. La inclusión de los casos analizados obedece a la pretensión de presentar el problema como algo relacionado de manera estrecha con el proceso social global de la sociedad capitalista.

Se podrá objetar que no se han considerado las peculiaridades que presentan las sociedades latinoamericanas y que en la especificidad de los casos dichas peculiaridades no se recuperaron lo suficiente. Si no se hace abstracción de este problema por un momento, veamos algunas conclusiones que se pueden extraer de los razonamientos efectuados.

Ante todo cabe señalar cuál es el nivel en que debe formularse la cuestión y por supuesto de qué cuestión estamos hablando.

En este trabajo nos referimos a relaciones en una formación social. En forma sintética hablamos de relaciones económicas y políticas. Podemos decir que focalizamos las relaciones de acumulación-dominación y su desenvolvimiento en la dimensión espacial.

La configuración espacial se presenta entonces como la resultante de la territorialidad de las relaciones. Pudiera pensarse que, cuando decimos configuración del espacio, hablamos de relaciones sociales que, sobre la base de los factores naturales e históricos, paulatinamente incorporan un territorio determinado a la lógica de su organización social. Lógica que debe buscarse de manera fundamental en el desarrollo de la relación de acumulación-dominación.

Si esto es así, el problema debe ser formulado en un nivel global: relaciones sociales-territorio, es decir asentamiento territorial de una formación social.

Desde ese nivel global deben desarrollarse los componentes del problema: la ciudad, la relación campo-ciudad, las desigualdades regionales, etc.

En síntesis, una determinada configuración espacial es la consecuencia de ciertas relaciones de acumulación-dominación que se articulan a determinaciones concretas (históricas, naturales, etc.) de cada sociedad.

Por consiguiente, un estudio de la configuración espacial en América Latina debe partir de la peculiaridad que presentan, en esas formaciones, la acumulación capitalista y la dominación. De ese modo se logra el marco general de la acción del Estado en la relación acumulación-dominación, y por ende, en la configuración espacial.

Veamos ahora muy brevemente las características fundamentales de estos procesos en América Latina. Nuestra intención no es de ninguna manera realizar un desarrollo de tales características, sólo se pretende

recordar sus aspectos esenciales para poder pensar sus consecuencias en el tema que nos preocupa en este momento.

Las formaciones latinoamericanas son unidades complejas de acumulación cuyo origen es la expansión de un proceso de acumulación de otra formación capitalista (central, desarrollada, etc.). En un principio durante el período colonial, la acumulación se orientaba hacia la metrópoli y quedaba sólo lo necesario para la reproducción colonial. Con la independencia, las sociedades latinoamericanas trataron de autocentrarse económica y políticamente. Los nacientes Estados nacionales tuvieron un rol importantísimo en dicha tarea: posibilitar un proceso local de acumulación y mantener su vinculación periférica en el capitalismo internacional.

Este proceso "castigado" de acumulación impidió la formación acabada de una clase dominante fuerte. Existen fracciones que, en un principio no son capaces de comandar un proceso de reproducción, sino que para ello necesitan en forma esencial al Estado. Se trata de una clase que, mientras construye sus bases económicas, requiere ya de la existencia de un orden político que permita no sólo su desarrollo económico interno sino también su vinculación externa.

El Estado se convierte en un elemento clave del desarrollo: necesario para garantizar la doble articulación del proceso de acumulación (integración internacional y proceso local), y necesario para la consolidación política de la dominación de clase y la actualización del proyecto de la clase dominante.

Las funciones que hemos marcado al Estado en América Latina son cumplidas, es decir actualizadas, por medio de "políticas" determinadas coyunturalmente en función de las relaciones de dominación que orientan el sentido inmediato de la acción estatal. Esto quiere decir que, dentro de los límites que impone la etapa de acumulación y el mantenimiento del orden de clase, el Estado dirige los efectos de sus acciones en función de las correlaciones de fuerza que se dan en las relaciones políticas.

Una política tendiente a favorecer la concentración deberá, según la coyuntura política, acompañarse de medidas que, ideológica o repressivamente, mantengan a los sectores perjudicados dentro de los límites del orden, se trate de sectores populares o de fracciones de la burguesía.

El caso de las desigualdades regionales, tal como se vio para la situación argentina, se debe a un desarrollo peculiar de las relaciones capitalistas de producción en ese país. La forma que adoptaron dichas desigualdades no es consecuencia sólo de la existencia de relaciones capitalistas de producción, sino de su desarrollo específico y concreto en esa formación.

Ahora bien, podemos preguntarnos si es posible considerar no sólo la conformación del sistema productivo total, sino también la configuración espacial si no contemplamos el papel jugado por el Estado. Ya

desde sus inicios, desde los momentos más "liberales" del Estado argentino, éste cumple un rol esencial en su configuración espacial. ¿Por qué? Porque dicha configuración es consecuencia del establecimiento específico de sus relaciones. Es decir, se trata en definitiva, de relaciones políticas entre clases, de su articulación con el Estado. Si hubiese sido otra la "solución" política de la "cuestión" de Buenos Aires (sobre la base de distintas relaciones de dominación), por ejemplo cierto proteccionismo que hubiese hecho participar al interior en la expansión del Litoral, otra hubiera sido la configuración espacial resultante.

Podemos preguntarnos también por qué la incapacidad del Estado mexicano para solucionar (no para resolver) el problema de la vivienda. Porque, obviamente, lo encara dentro de su articulación en el proceso de acumulación. De allí, por ejemplo, la importancia de los planes de vivienda tanto generadores de fuentes de empleo, es decir, en tanto posibilidad de incorporar fuerza de trabajo al proceso de trabajo-valorización que de otro modo sería fuerza de trabajo improductiva. De ahí igualmente la importancia política de mantener la cohesión del sistema político al favorecer a ciertos sectores dentro de la clase obrera que son el apoyo o la base popular de dicho sistema. De allí la resolución "financiera" del problema que posibilita la integración de una necesidad popular dentro de la lógica de la acumulación capitalista. Los planes de vivienda se articulan integradora e ideológicamente en el desarrollo de la acumulación-dominación: amplían el número de favorecidos por el sistema y dan la idea de la posibilidad oficial de solucionar los problemas y necesidades populares.

Tanto la incapacidad para dar una solución a la vivienda popular, como la forma de resolución adoptada por el Estado mexicano se deben no sólo a que se trata de un Estado capitalista, sino a la peculiar forma que presenta, en esa sociedad, la relación acumulación-dominación, y a la concreta articulación del Estado en ella.

Las políticas estatales en la configuración espacial, tanto las políticas regionales como las urbanas (o intra-urbanas), son parte de la articulación del Estado en la reproducción de la formación social. En consecuencia, las formas concretas que adoptan las relaciones de clase determinan políticamente los problemas y resoluciones que constituyen la participación estatal en dicha configuración.

El análisis de cualquiera de estas acciones políticas debe tener en cuenta que su nivel de explicación reside en la globalidad a que hemos hecho referencia. Y que, en el nivel de que se trate, constituyen actualizaciones políticas de la función del Estado en el desarrollo de las relaciones constituyentes de la formación capitalista. Función ésta que, como vimos, muestra rasgos particulares para el caso de las sociedades de América Latina.

De esta manera, consideramos, se cuenta con un esquema teórico que puede servir de base para futuros estudios específicos sobre la pro-

blemática tratada. Es por ello que este trabajo no se concluye, simplemente se dejan sentadas las bases para poder comenzar.

### BIBLIOGRAFÍA

- Basurto, Jorge, "Obstáculos al cambio en el movimiento obrero", en *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI Editores, t. 3, 1972.
- Castells, Manuel, *Problemas de investigación en sociología urbana*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1972.
- Coraggio, José Luis, "Consideraciones teórico-metodológicas sobre las formas sociales de organización del espacio y sus tendencias en América Latina", *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. III, Núm. 32, diciembre de 1974.
- Cornelius, Wayne A., "Urbanización y demandas políticas: Participación política entre migrantes pobres de las ciudades latinoamericanas", *DEMOGRAFÍA Y ECONOMÍA*, Vol. VIII, Núm. 2, México, 1974.
- Delich, Francisco J., *Crisis y protesta social. Córdoba, 1969-1873*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1974.
- Fraudry-Brenas, E. y P. Moreau, "Urbanisation et développement capitaliste", *Espaces et Sociétés*, Núm. 8, febrero de 1973.
- Ferrer, Aldo, *La economía argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Flores Olea, Víctor, "Poder, legitimidad y política en México", en *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI Editores, t. 3, 1972.
- Garza, Gustavo y M. Schteingart, *El problema de la vivienda en México*, El Colegio de México, 1978.
- Marx, Carlos, *El capital*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- , *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*, México, Siglo XXI Editores, 1972.
- Oszlak, Oscar y G. O'Donnell, *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, CEDES, Documento 4, Buenos Aires, 1976.
- Reyna, José Luis, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, El Colegio de México, CES, México, 1974.
- Rofman, A. y Luis A. Romero, *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1974.
- Unikel, Luis, Gustavo Garza y Crescencio Ruiz Ch., *El desarrollo urbano en México*, El Colegio de México, México, 1976.