

AGROURBANIZACIÓN “FOR EXPORT”

ANTONIO DAHER

ABSTRACT

The modernization process occurred in certain sector of the Chilean agriculture during the last few years has given rise to a phenomenon unknown in Latin America population trends. The high labour requirements of the new agricultural export oriented activities, have encouraged a reversion of migratory trends between the rural and urban areas and stimulated in the country side the up-rising of social conditions mostly corresponding to urban areas. The problems linked to the above situation make necessary an intersectoral and intercomunal agreement in various aspects that are discussed in the article.

Un nuevo diálogo se establece entre la ciudad y el campo: "la nueva agricultura", lejos de expulsar población, la importa, frenando e incluso revirtiendo los flujos migratorios campo-ciudad. Este proceso, territorialmente asimétrico y asincrónico pero con una fuerte tendencia a una cobertura geográfica creciente, se traduce en trashumancia y radicación, población itinerante y relocalización demográfica, generando un efecto-suburbanización en el que concurren tanto factores endógenos como exógenos o regionales. El impacto agregado de unos y otros se expresa en una suerte de "crash urbano del boom agrícola", verdadera crisis de crecimiento y cambio en los asentamientos humanos como subproducto imprevisto de la "modernización" agrícola.

En la Región Metropolitana las ventajas comparativas de localización —concentración de población y mercados, proximidad de los principales puertos de exportación, red de vialidad interregional, etc.— se suman a los recursos naturales para generar un dinamismo agrícola que involucra a un sinnúmero de asentamientos rurales. Estos últimos, presionados muchas veces, además, por la propia expansión metropolitana, adquieren un rol significativo tanto en términos del crecimiento económico sectorial cuanto, especialmente, por su potencial para efectos de una estrategia de desarrollo regional metropolitano, con énfasis en los aspectos demográfico-laborales y territoriales.

Los problemas urbanos asociados al boom agrícola —conurbaciones, provisión de infraestructuras y equipamiento, regularización de trazados y subdivisión predial, localización de agroindustrias, vivienda, etc.— pueden parcialmente ser resueltos en el ámbito local. Sin embargo, por la cantidad de asentamientos y población involucrados, la similitud de sus problemas, y la estrecha relación existente entre ellos y la estructura urbano-regional de la que

forman parte, es recomendable y a veces incluso indispensable una concertación intersectorial e intercomunal. De hecho, no sólo los factores causales de los problemas locales son muchas veces foráneos: las soluciones, sea por indivisibilidades técnicas, sea por razones presupuestarias, escapan con frecuencia a la gestión municipal aislada. Ciertamente debe considerarse positivamente, además, el intercambio de experiencias entre las diversas municipalidades, aunándose los recursos humanos y el esfuerzo de cada una de ellas y favoreciéndose, en síntesis, una visión-acción menos localista, pero no por ello menos específica y expedita.

1. AGRICULTURA IMPORTADORA DE POBLACIÓN

La nueva agricultura en Chile, orientada fuertemente a la exportación y caracterizada por una modernización empresarial y tecnológica, ha generado demandas de fuerza de trabajo, que hipotética y a veces probadamente han frenado o revertido los procesos migratorios del país.

En las áreas de mayor desarrollo agrícola no sólo la cesantía es sustancialmente menor: un cambio de tendencia en las estadísticas demográficas registrado en el último censo (1982), a favor de algunas de dichas áreas, probablemente hoy se ha reforzado y generalizado.

Así, pues, el boom agrícola, lejos de expulsar población bajo la hipótesis de un uso más intensivo del capital, se ha traducido en una importación de recursos humanos de diversa calificación.

2. TRASHUMANCIA Y RADICACIÓN

El renacimiento agrícola —tanto en términos absolutos como comparativos frente a otros sectores de la economía—, ciertamente positivo en varias dimensiones, conlleva sin embargo no pocos problemas sociales ligados a la reasignación laboral y sobre todo geográfica de importantes contingentes de población.

Esta reasignación —acompañada de cambios en la tenencia de la tierra, en los usos del suelo, en las relaciones laborales e incluso en la propia tradición cultural campesina— genera simultáneamente problemas de nueva radicación o asentamientos poblacional, por una parte, y de trashumancia, ubicuidad o itinerancia masiva, por otra.

En una y otra manifestación del problema el boom agrícola impacta los asentamientos rurales y centros urbanos, sea por incremento o decremento, arraigo o desarraigo, y tanto en el plano estrictamente habitacional cuanto en el de las infraestructuras y servicios.

3. EFECTO-SUBURBANIZACIÓN

Se asiste así a un proceso de repoblamiento rural bajo la forma de una urbanización del campo y no a costa del campo. La tradicional dicotomía urbano-rural cede frente no sólo a una "difusión urbana" —más bien cultural—,

sino ante un nuevo diálogo campo-ciudad en que el primero se urbaniza incluso físicamente no tanto por la expansión de las áreas urbanas cuanto mucho más por su propia dinámica interna.

En rigor, este proceso es más bien todavía una suburbanización en su doble acepción: en tanto periférica o satelizada frente a los centros urbanos locales, y en cuanto infraurbana en su nivel de equipamiento social. Esta suburbanización es un subproducto del crecimiento del sector agrícola.

Expresiones múltiples de esta suburbanización aparecen en los centros urbanos de comunas rurales bajo la forma de áreas marginales más bien propias de las grandes ciudades; en pequeños asentamientos campesinos que multiplican su población; en verdaderos "colectivos" que albergan a los afuerinos temporales; en nuevos "campamentos rurales"; y en una presión de todos por la provisión de infraestructuras y servicios básicos.

Este cuadro de relocalización demográfica, acompañado además por una localización marcadamente rural de la agroindustria, configura una reestructuración territorial y prefigura una transformación del sistema de asentamientos humanos tanto en la escala intraurbana como en la interurbana.

4. ASIMETRÍA Y ASINCRONIA NACIONAL Y LOCAL

El fenómeno descrito, a nivel nacional, implica alteraciones demográficas más o menos fuertes desde la III a la X Región, con variaciones asociadas entre otros factores a la predominancia de subsectores como el frutícola, el forestal u otros. A las diferencias interregionales es necesario agregar las regionales e incluso las intracomunales o locales. Explican estas diferencias no sólo las asimetrías en las dotaciones de recursos naturales, sino también las características de localización frente a los grandes centros de mercado y puertos de exportación. En el nivel local, la heterogeneidad del desarrollo agrícola dice relación preferentemente con las desigualdades de la geografía física y la tenencia más o menos desagregada de la tierra agrícola.

Con todo, esta asimetría espacial se refuerza por la asincronía en la incorporación de empresarios y predios a la nueva agricultura. Este factor de heterogeneidad tendería ciertamente a minimizar su influencia en el mediano plazo, persistiendo con más nitidez las desigualdades ligadas a los recursos naturales más difícilmente compensables con tecnologías.

La asimetría descrita se expresa también por los ciclos de estacionalidad y su variación latitudinal. Este factor se encuentra obviamente entre los principales asociados a la itinerancia o "rotación" geográfica de la fuerza de trabajo.

5. FACTORES ENDÓGENOS Y EXÓGENOS

Pero los factores endógenos, más directamente vinculados al dinamismo de la agricultura local, no son los únicos que acuñan la metamorfosis rural. La presencia de vialidad interregional, la proximidad de puerto de embarque, y/o la contigüidad de áreas metropolitanas y grandes ciudades, junto con representar externalidades positivas, generan presiones de cambio tanto más

fuertes cuanto mayor la proximidad de las áreas de expansión urbana o las rutas de conurbación metropolitana.

En aquellas comunas en que naturalmente se dan ventajas comparativas para el desarrollo agrícola y, por añadidura, los factores exógenos descritos adquieren gran relevancia, el boom agrícola tiende a manifestar, en sí mismo y en sus impactos, incluido el urbano, el efecto agregado de la concurrencia e interacción de los factores locales y los regionales.

6. AGROURBANIZACIÓN "FOR EXPORT"

El proceso de agrouurbanización descrito —comparable, atendida su especificidad, a otras experiencias más o menos análogas sobre todo en países de mayor desarrollo relativo— resulta, en el caso chileno, marcadamente determinado y acelerado por el fomento de las actividades exportadoras y la orientación "hacia afuera" del sector agrario. No sólo la nueva agricultura detenta esta dirección: la urbanización correlacionada con ella tiene en su origen el rótulo de su destino: "for export".

Similarmente a los fenómenos de urbanización de la gran minería —por ejemplo, las oficinas salitreras—, la agrouurbanización se presenta como una consecuencia necesaria al crecimiento sectorial, sea como expresión de capital fijo o medio de producción —packings, frigoríficos—, sea como infraestructuras de traslación de insumos y productos —carreteras, puentes, puertos—, sea como viviendas y servicios para el factor trabajo.

La urbanización del campo, tanto física como cultural, importa un desafío de significación tanto al sector privado como a la acción del sector público. El problema siempre pendiente de la vivienda rural, la constitución y desarrollo de villorrios agrícolas, el equipamiento y servicios básicos, el transporte local y regional de mano de obra, la escasez e incremento de precios de las viviendas en los centros urbanos paragrarios y demás problemas señalados más atrás, constituyen tareas por resolver. Los beneficios ciertos que el denominado "boom agrícola" aporta tanto a los empresarios como al Estado, hacen seguramente factibles las soluciones más prioritarias.

7. AGRICULTURA "HIGH-TECH". URBANIZACIÓN "LOW - TECH"

El sector agrario, sometido otrora a una "reforma de propiedad", es afectado por una nueva "reforma de mercado". Esta vez, incluida una rearticulación de tenencia, la agricultura abandona parcial aunque aceleradamente su pertenencia al "sector tradicional" de la economía y la sociedad para convertirse en una "actividad de punta".

La nueva "reforma agraria de mercado", caracterizada por una modernización empresarial y tecnológica fomentada y exigida por la competencia en los mercados externos, contrasta, sin embargo, con una urbanización del agro marcada aún por un nivel de precariedad e insuficiencia, con los síntomas de un subproducto de un crecimiento agrícola demasiado reciente para generar desarrollo en ciertas áreas. Con la excepción de algunas instalaciones indus-

triales o de procesamiento, la suburbanización agraria muestra la ambivalencia de una explosión cuantitativa sin control de calidad.

Así pues, la fusión urbano-rural se traduce en un gráfico "crash-boom" donde lo agrario, históricamente tradicional, exhibe con eficiencia y orgullo su modernización y tecnología, mientras que lo urbano, sinónimo tantas veces de modernidad y progreso, queda relegado a un efecto secundario y a un subdesarrollo relativo.

8. ECONOMÍA AGROUBANA

El potencial de cambios en la geografía económica, y consecuentemente en la demografía, basado en la dinámica del sector silvoagropecuario —y no pocas veces en el impacto concurrente de otras actividades extractivas también orientadas a la exportación— prefigura un patrón o modelo de urbanización que, junto con desacelerar el crecimiento de las ciudades receptoras de migrantes, en especial las áreas metropolitanas, incrementa ciertos centros regionales y provinciales paragrarios, todo ello entretrejido en una trama agraria suburbana, más o menos dispersa pero con una continuidad que esboza una suerte de conurbación rural.

Mientras que la base económica urbana tradicionalmente —en la minería y la pesca, en la industria y sobre todo en el sector comercio y servicios— correspondía a actividades intensivas en el uso del suelo o polarizadas, esta vez la urbanización agraria tiene como base una economía territorialmente extensiva si no homogénea. Esto, conjuntamente con una menor fricción del espacio por el desarrollo de los medios y vías de comunicación y transporte, hace prever un nuevo tipo de urbanización donde la concentración y la densidad disminuyen su incidencia relativa en la definición física, económica y sociocultural de lo urbano.

Empresas agrourbanas que reeditan en una versión moderna un "holding latifundio" sui generis, multipredial y multirregional; trabajadores agrourbanos que cual antítesis del inquilinato reemplazan al campesino en vías de extinción y resumen el encuentro o choque de dos culturas; cambios en la dirección de los flujos financieros y en el destino geográfico de la inversión, en los precios relativos del factor trabajo en la ciudad y el campo, y en los propios precios de los productos agrarios en el mercado interno; menor presión por empleos urbanos y por vivienda y servicios en la gran ciudad conjuntamente con una previsible mayor participación relativa de la población "rural" en el gasto social; inversión extranjera en la agricultura, tal vez un "capitalismo popular" agrario, acaso una inversión de fondos previsionales o una creciente participación de accionistas en el mercado de la agricultura, son todas expresiones, en fin, de una economía agrourbana nacida prematuramente, inducida por el fomento a las exportaciones como reacción al desequilibrio comercial y financiero en la balanza exterior.

La suburbanización del boom agrícola es, en este sentido, una de las expresiones territoriales de una política pro exportaciones y una consecuencia indirecta, entre otros factores y en último término, del problema de la deuda externa.

No concluido el crecimiento frutícola, en franca expansión el sector forestal y derivados, auspiciosa la horticultura y en reserva la ganadería, la relación

campo-ciudad y sus términos de intercambio aparecen trastocados y revertidos, y el fenómeno de la agroubanización recién anuncia su magnitud de mediano y largo plazo.

9. CRASH URBANO DEL BOOM AGRÍCOLA

Campamentos rurales, allegados campesinos, “callampas” agrícolas, colectivos o campings para afuerinos, “loteos brujos”, déficit de infraestructuras o equipamientos expresiones todas de una verdadera crisis de crecimiento —no de recesión— que trae aparejado coma subproducto un potencial crash urbano del boom agrícola.

Estos hechos, relacionados entre sí, conforman un proceso acelerado, aún en pleno desarrollo, cuyas consecuencias de corto y mediano plazo requieren de una gestión coordinada y planificada con visión prospectiva. Una acción preventiva puede ser tanto más eficaz y económica que otra paliativa, esta última con lamentables costos sociales y rigideces mayores entre tanto más tardía sea la intervención.

Prevenir crecimientos de alta dispersión o localizaciones aleatorias que encarecen al punto de hacer prohibitiva la provisión de infraestructuras y equipamientos esenciales; definir áreas de radicación de población que maximicen su bienestar y preserven los mejores suelos agrícolas; localizar razonablemente los servicios en el medio rural, sea como respuesta a demandas previas, sea como inducción y dirección de los procesos de crecimiento, etc., son todas tareas que, atendiendo especificidades, pero sobre todo reconociendo una gran similitud, es necesario emprender para un sinnúmero de localidades rurales de norte a sur del país y, muy en particular, en la propia Región Metropolitana.

Una opción prioritaria por los asentamientos rurales puede aparecer en principio desmedida frente a los problemas más concentrados, y por ello tal vez más evidentes, propios de los centros urbanos de las comunas agrarias. Estos últimos, sin embargo, cuentan normalmente con instancias calificadas que tienen un mejor conocimiento de su situación, a la vez que disponen de instrumentos y normas más o menos apropiados para actuar, y habitualmente pueden conseguir una mayor participación en los respectivos presupuestos. Los asentamientos rurales, en cambio, suelen estar en una posición opuesta, mucho menos favorecida, y si bien aisladamente cada uno de ellos puede parecer poco significativo, en su conjunto representan un alto porcentaje de la población de las comunas agrarias, la cual contribuye, por lo demás, decisivamente en el producto económico local.

10. CONCERTACIÓN INTERCOMUNAL

La concurrencia de factores exógenos y endógenos, por una parte, y la cantidad de asentamientos rurales afectos al boom agrícola, por otra, determinan la conveniencia de que tanto los estudios como las acciones trasciendan el ámbito local; sin perjuicio de reconocer y atender las especificidades en cada caso. Estas últimas, a su vez, aconsejan metodológicamente seleccionar una muestra representativa que, por la vía del análisis de tipologías relevantes, hagan posible en seguida el testeo experimental de instrumentos de política.

La concertación intercomunal no sólo parece conveniente: es a veces indispensable dada la limitación de recursos humanos calificados y la restricción de recursos financieros en el ámbito local. Además, la fuerte interacción entre los asentamientos, conformando una misma estructura urbano-regional; el origen y destino intercomunal de buena parte de los flujos laborales; las indivisibilidades de algunas inversiones, sobre todo en redes de infraestructura; y, en fin, tantas otras consideraciones, abogan por una visión que escape de localismos que no garantizan un acertado diagnóstico ni permiten una buena estrategia. El análisis comparado, como metodología, y la acción coordinada en unos casos, y conjunta en otros, aseguran una mayor productividad en beneficio de todos.

11. CONCERTACION INTERSECTORIAL

A la concertación intercomunal debe, sin embargo, sumarse otra de carácter intersectorial. En efecto, los problemas descritos involucran decisiones tan diversas —y a la vez interrelacionadas— de sectores como transporte, educación, salud, obras públicas, vivienda y otros, presentando un perfil multisectorial que aconseja la acción concertada tanto en el territorio comunal como en el regional.

La formulación relativamente reciente de planes de desarrollo rural de carácter multisectorial, en combinación con los ya más tradicionales planes de desarrollo comunal y regional, constituyen un marco referencial para las concertaciones recomendadas.

12. RURALIZACIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA

La Región Metropolitana, especialmente rica en recursos agrícolas y próxima a las áreas rurales de gran valor de las regiones V y VI, es tal vez una de las más interesantes experiencias de suburbanización del boom agrícola: en parte, por la calidad intrínseca de sus recursos, en parte por la proximidad de los principales centros urbanos del país y de sus más importantes vías de exportación; además, por la alternativa que significa, en términos de empleo, el sector agrario frente a las persistentemente altas tasas de cesantía de Santiago y Valparaíso; también por la posibilidad de hacer de la agricultura, y de los servicios ligados a ella, una alternativa de absorción de los flujos migratorios de origen extrarregional habitualmente destinados a la capital; e incluso por la posibilidad de frenar el drenaje de la propia población rural —y urbana— de las comunas aledañas a los centros metropolitanos y, en un escenario más optimista, retrotraer parcialmente a los migrantes radicados informalmente en ellos... En síntesis, la combinación nueva agricultura-externalidad metropolitana representa, simultáneamente, un proceso de suburbanización agraria y ruralización metropolitana, cuyos problemas de corto plazo pueden dar paso a un interesante potencial en otro horizonte temporal.

13. LOS ASENTAMIENTOS RURALES COMO INTEGRANTES DE UNA ESTRATEGIA REGIONAL METROPOLITANA

El hinterland rural de las áreas metropolitanas adquiere, tendencialmente, las características de un sistema conurbado donde difícilmente puede diferen-

ciarse lo urbano de lo rural, sea en términos de actividad económica, sea en su expresión espacial e incluso cultural.

Esta fusión de lo rural y lo urbano hace de los asentamientos rurales un componente clave de una estrategia regional metropolitana —atendidas las razones señaladas más atrás— en materias demográficas, económicas, laborales, de transporte, urbanización, etc. El anillo agrario, o más propiamente agrourbano de la Región Metropolitana, por su población, superficie y multiplicidad de asentamientos es el contexto o entorno inmediato de los planes comunales y, en particular, de los planes de desarrollo rural. A la vez, este espacio agrourbano pasa a ser, indefectiblemente, no sólo el propio de la planificación regional, sino el escenario ineludible de la planificación urbana misma, tanto metropolitana como comunal.

14. MUNICIPIO URBANO V/S MUNICIPIO RURAL

Considerada la necesidad y conveniencia de una concertación intercomunal e intersectorial, y habida cuenta de la relación entre la planificación regional y las políticas urbanas, por una parte, y el ámbito local, por otra, resulta con todo primordial reconocer que el asentamiento rural en sí, por complejo que sea su entorno y el sistema al que pertenece, constituye intramuros una realidad social y espacial que amerita una atención específica.

Esta especificidad se liga a las características propias de un municipio rural, el que no puede ni debe identificar en sus congéneres urbanos el modelo de organización y gestión. Su propia realidad y el peso numérico de las comunas predominantemente no-urbanas sirvan de argumento recordatorio de que, más allá de cierta falsa imagen pública e incluso de una analogía equivocada en los propios medios más especializados, gestión municipal y gestión urbana no son equivalentes.

La agrouurbanización constituye en este sentido una experiencia de adecuación institucional y un desafío a la gestión local tradicional.